

Vergaderjaar 1998–1999

25 892

Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 december 1998

ALGEMEEN DEEL

Algemeen

Met genoegen hebben wij kennisgenomen van het verslag dat de commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken hebben uitgebracht. Het is verheugend te constateren dat de commissie – onder het voorbehoud dat de in het verslag gestelde vragen en opmerkingen tijdig worden beantwoord – de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam acht voorbereid. In verband met de in Richtlijn nr. 95/46 EG (hierna: de richtlijn) opgenomen implementatietermijn is het van belang dat de wet op korte termijn in werking kan treden. Mede met het oog daarop trachten wij de door de verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zo uitvoerig en adequaat mogelijk te beantwoorden. Daarbij is de volgorde van de hoofdstukken uit het verslag gevolgd, tenzij anders wordt aangegeven.

Alvorens op de diverse vragen in te gaan, wil ik echter kort stil staan bij enkele ontwikkelingen die zich sinds het aantreden van het nieuwe kabinet hebben voorgedaan. Op 1 september jl. hebben VNO/NCW en de Consumentenbond een gezamenlijke persconferentie gehouden, waarbij eerder gemaakte kanttekeningen bij het wetsvoorstel opnieuw zijn uiteengezet. Deze gang van zaken was voor ons aanleiding om de bezwaren opnieuw in ogenschouw te nemen en van een uitvoerige schriftelijke reactie te voorzien. Dit heeft geleid tot de brieven van de minister van Justitie aan de voorzitters van VNO/NCW en de Consumentenbond van 2 oktober jl. Een afschrift van beide brieven zijn aan uw Kamer gezonden. Daarna is in een persoonlijk onderhoud tussen de minister van Justitie met beide voorzitters op 21 oktober jl. nog eens ingegaan op het wetsvoorstel en het vervolg van de procedure. Het resultaat van dit overleg treft u aan in de – tegelijkertijd met de onderhavige nota ingediende – nota van wijziging. Zij betreffen in het bijzonder de positie van de Registratiekamer, alsmede de rol die geschillenbeslechtingregelingen voorafgaand aan beroep van de rechter zouden moeten spelen. Voor een nadere uitleg verwijzen wij naar de toelichting op de

nota van wijziging. Voor zover nodig kom ik hieronder nog op de voorgestelde aanpassingen terug.

Vooruitlopend op de beantwoording van de vragen wijzen wij voorts op het volgende. Op verzoek van de Registratiekamer en naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie, stellen wij in dezelfde nota van wijziging voor de naam van dit toezichthoudend orgaan te wijzigen in «College bescherming persoonsgegevens», afgekort «Cbp». Om deze naam ingang te doen vinden, hebben wij in het verslag verder, waar wij spreken over de toekomstige functie van de Registratiekamer, reeds zoveel mogelijk de nieuwe naam c.q. de afkorting gebruikt.

1. De informatiemaatschappij en de interne markt

Met veel genoegen hebben wij kennisgenomen van de waardering die de leden van de PvdA-fractie hebben uitgesproken voor het feit dat de regering bij de implementatie zoveel mogelijk de letterlijke tekst van de richtlijn heeft gevolgd. Inderdaad kunnen langs deze weg nodeloze verschillen van opvatting en interpretatie omtrent de betekenis van bepaalde begrippen worden vermeden. Voorts constateren wij met voldoening dat de leden van de PvdA-fractie de poging die wij hebben ondernomen om het wetsvoorstel een zo technologie-onafhankelijk mogelijke inhoud te geven, geslaagd vinden.

De leden van de VVD-, PvdA- en CDA-fractie hebben enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de memorie van toelichting. De omvang van de memorie van toelichting vloeit in de eerste plaats voort uit de door ons gesignaleerde behoefte aan uitleg over de betekenis van de diverse bepalingen. In de werkgroep gegevensbescherming van de Europese Unie zijn de vele dimensies die besloten liggen in de verschillende begrippen van de richtlijn, aan de orde gekomen. De ontwikkeling van de informatiemaatschappij vergt de ontsluiting van een nieuw rechtsgebied dat de burger beschermt tegen informatiemacht over hem. Niet alleen dienen met bestaande begrippen regels te worden vastgesteld, tevens dienen nieuwe rechtsbegrippen te worden ontwikkeld tegen de achtergrond van een nieuwe juridische dogmatiek. Begrippen als «persoonsgegevens», «gegevensverwerking» en «verantwoordelijke» dienen een eigen betekenis te krijgen in een wereld waarin de technische ontwikkelingen haaks staan op de klassieke juridische begrippen. In Brussel is op dit punt zinvol werk verricht, maar met de tekortkoming, althans in Nederlandse ogen, van een zeer gebrekkige communicatie van achterliggende motieven van de regeling. De 72 overwegingen van de richtlijn zijn in feite de enige toelichting. Voor de rechtsvorming leek het van belang de vele overwegingen die gedurende de vijf jaren van totstandkoming van de richtlijn zijn gepasseerd, in het kader van de Nederlandse wetgevingsprocedure openbaar te maken. Vele begrippen hebben een lading die mede wordt gekleurd door de wetgevingstradities van elk van de lidstaten. Ook in de toekomstige jurisprudentie van het Hof te Luxemburg zullen deze een rol spelen. Verder is van belang dat uit de evaluaties van de bestaande Wet persoonsregistraties (Wpr) naar voren is gekomen dat het privacyrecht door de praktijk als ingewikkeld wordt ervaren. In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel heeft veel overleg plaatsgevonden met belanghebbenden. Getracht is op de vele vragen die daarbij zijn opgeworpen hebben, ook een antwoord te geven in de toelichting. De omvang daarvan houdt derhalve geen verband met eventuele toevoegingen aan de richtlijn, maar vloeit slechts voort uit de behoefte aan uitleg omtrent de betekenis van de diverse bepalingen mede tegen de achtergrond van de onderhandelingen die daaromtrent ten tijde van de totstandkoming van de richtlijn hebben plaatsgevonden. Overigens betreuren wij het dat gelet op de grote druk het wetsvoorstel af te

scheiden, de eindredactie in de verdrinking is gekomen. Wij zullen ons inspannen herhaling te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben enkele aanvullende vragen gesteld over de verhouding tussen het wetsvoorstel en de richtlijn. Artikel 5 van de richtlijn regelt dat de lidstaten binnen de grenzen van de bepalingen van hoofdstuk II nader de voorwaarden dienen te bepalen waaronder de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. Alle lidstaten zijn derhalve verplicht om te komen tot preciseringen van de richtlijn. In het onderhavige wetsvoorstel zijn wij daarin terughoudend geweest. Zoals eerder aan de orde is gekomen naar aanleiding van de bijdrage van de leden van de PvdA-fractie, volgt het wetsvoorstel op veel punten de letterlijke tekst van de richtlijn. De bedoelde precisering zal hoofdzakelijk dienen plaats te vinden door middel van zelfregulering (gedragscodes, reglementen etc.), en in de rechtspraak. Voorts is denkbaar dat voor deelterreinen nadere regels worden gesteld in bijzondere wetgeving (zoals reeds is gebeurd bij de Telecommunicatiewet en de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst). Voor zover het onderhavige wetsvoorstel zelf de normen van de richtlijn preciseert, betreft het in de regel – zoals hiervoor vermeld – bepalingen die thans reeds gelden op grond van de bestaande Wpr. Gelet op het bovenstaande is er geen aanleiding te veronderstellen dat het wetsvoorstel de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven in Europees verband zou kunnen benadelen. Integendeel, de richtlijn beoogt de wetgeving binnen de Europese Unie te harmoniseren. De toevoegingen in het wetsvoorstel ten opzichte van de richtlijn vormen geen aanscherping van de inhoudelijke normen, doch zijn hooguit preciseringen om de soms vage begrippen te verduidelijken in de hoop dat deze uitleg bij de verdere rechtsontwikkeling op Europees niveau standhoudt. De tot dusver naar verhouding vrij liberale Nederlandse wetgeving gaf het bedrijfsleven wellicht een concurrentievoorsprong die in het belang van de interne markt nu moet worden prijsgegeven, zoals andere landen van de Unie, soms knarsetandend, een deel van de beschermende werking van hun privacy-wetgeving hebben losgelaten.

2. Voorgeschiedenis van de totstandkoming van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen naar de betekenis van artikel 12 van het Verdrag inzake gegevensbescherming van de Raad van Europa uit 1981 voor het vrije gegevensverkeer. In Europees verband is vastgesteld dat, ondanks het feit dat de meeste EG-lidstaten genoemd verdrag reeds geruime tijd hadden geratificeerd, grote verschillen bleven bestaan tussen de verschillende nationale wetten. Deze verschillen hebben een negatieve invloed op bepaalde economische activiteiten op communautaire schaal, in het bijzonder die activiteiten in het kader waarvan internationale gegevensuitwisseling plaatsvindt. De omstandigheid dat het Verdrag de verschillen in wetgeving niet heeft kunnen wegnemen, ligt in belangrijke mate besloten in het Verdrag zelf. De daarin opgenomen beginselen zijn zeer algemeen van aard, zodat voor de verdragsstaten veel ruimte bestaat om te bepalen op welke wijze deze beginselen in de wetgeving worden uitgevoerd. Voorts is het Verdrag – anders dan de richtlijn – gericht op realisering van een minimumniveau: verdragsstaten zijn op grond van artikel 11 bevoegd burgers een grotere mate van bescherming te bieden dan door het Verdrag wordt voorgeschreven. Voorts laat artikel 12 laat onder omstandigheden toe daartoe ook het grensoverschrijdend gegevensverkeer te beperken. Ten slotte laat het Verdrag ruimte voor verschillen in reikwijdte. Zo heeft het Verdrag in beginsel geen betrekking op handmatige gegevensbestanden. De Europese Commissie heeft vastgesteld dat het Verdrag uit 1981 ontoereikend was om het vrije

gegevensverkeer in de interne markt te bewerkstelligen. Daartoe was dat Verdrag ook niet bedoeld.

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de wijze waarop het wetsvoorstel is voorbereid. De bescherming van persoonsgegevens betreft een belangrijke en ingewikkelde materie waar velen uit alle sectoren in de samenleving bijna dagelijks direct of indirect mee te maken hebben. Om die reden is het van groot belang geweest dat het wetsvoorstel in nauw overleg met vele betrokkenen tot stand is gebracht. Van een afhoudende reactie is – zo zeggen wij in de richting van de leden van de VVD-fractie – geen sprake geweest. Afgezien van interdepartementaal overleg hebben onder meer uitvoerige besprekingen plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Registratiekamer en de Europese Commissie. In het bijzonder is er ook intensief overleg geweest met de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO), waarin de belangrijkste onderdelen van het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. De voorzitter van de RCO heeft in een aan de minister van Justitie gericht schrijven zijn grote waardering uitgesproken voor de open en constructieve sfeer waarin de verschillende overlegsessies hebben plaatsgevonden. Wat het bedrijfsleven betreft, zij voorts verwezen naar hetgeen wij in de inleiding terzake van het recente overleg met VNO/NCW en de Consumentenbond hebben opgemerkt.

Het intensieve overleg dat op verschillende niveaus heeft plaatsgevonden, de tijd die gemoeid is geweest met het verwerken van de vele opmerkingen, alsmede de lange periode die de Registratiekamer nodig had om te adviseren, hebben ertoe bijgedragen dat de indiening van het wetsvoorstel lang op zich heeft laten wachten. Hoewel het op zichzelf wenselijk zou zijn geweest indien het wetsvoorstel enkele maanden eerder was ingediend, zijn wij van mening dat de voorbereidingstijd – mede gezien de aard van het wetsvoorstel – niet onevenredig is geweest. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat Nederland gemiddeld in vergelijking tot andere lidstaten niet achterloopt. Een minderheid van de lidstaten heeft – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de VVD-fractie – tijdig hun wetgeving in werking kunnen laten treden. In Frankrijk en Duitsland is op dit moment nog geen wetgeving bij het parlement aanhangig.

De leden van de PvdA- en CDA-fractie hebben gevraagd naar de rechtsgevolgen van eventuele overschrijding van de implementatietermijn. In algemene zin kan aansprakelijkheid van een lidstaat voor geleden schade als gevolg van niet-tijdige implementatie niet worden uitgesloten. Blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zijn daaraan bepaalde gevolgen verbonden. Voorshands achten wij niet aannemelijk dat particulieren in veel gevallen schade zullen lijden indien de richtlijn niet tijdig zou worden geïmplementeerd. Daarbij is van belang dat het beschermingsniveau van de huidige Wpr niet wezenlijk verschilt van de bescherming die de richtlijn beoogt te bieden. In voorkomende gevallen kan de Wpr overeenkomstig de jurisprudentie richtlijnconform worden uitgelegd.

Zoals gezegd heeft de Registratiekamer een uitvoerig advies uitgebracht. De overgrote meerderheid van de opmerkingen en suggesties – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks – hebben wij in de door de Registratiekamer bedoelde zin overgenomen. Voor zover dit niet het geval is hebben wij dat zoveel mogelijk in de memorie van toelichting gemotiveerd. Dit betreft bijvoorbeeld de mogelijkheid om ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een verklaring van het Cbp inzake een gedragscode (artikel 25, vierde lid).

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Gelet op de uitkomsten van de evaluaties van de huidige Wpr, vormt dit inderdaad een belangrijk punt van aandacht. Op een aantal punten is getracht ten opzichte van de Wpr verbeteringen aan te brengen. Gewezen kan onder meer worden op de vereenvoudiging van de meldingsplicht en de schrapping van het onderscheid tussen de publieke en private sector, waarmee ook de reglementsplicht komt te vervallen. Ook de introductie van de functionaris voor de gegevensbescherming en de versterking van de handhavingsbevoegdheden van het Cbp kunnen aan een betere uitvoering van de wet bijdragen. Wij verwijzen voorts naar de passages in de memorie van toelichting waarin uitgebreid op de beide evaluaties van de Wpr wordt ingegaan.

De leden van de D66-fractie vragen naar de consequenties van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven. Deze verschillen niet wezenlijk van de gevolgen voor de publieke sector. Het wetsvoorstel brengt ten opzichte van de Wpr een aantal wijzigingen die in de memorie van toelichting uitgebreid aan bod komen. Voor een deel hebben de wijzigingen betrekking op de plichten van de verantwoordelijke, zoals bijvoorbeeld de aanscherping van de informatieverplichting en de vereenvoudiging van de meldingsplicht. Naar de financiële consequenties daarvan is vooraf uitvoerig onderzoek gedaan. Wij verwijzen naar de uitvoerige beschouwingen hieromtrent in paragraaf 13.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de juridische evaluatie van de Wpr waarin de privacyregulering wordt aangeduid als «super-specialisme». Terecht hebben de genoemde leden op de risico's daarvan gewezen. In paragraaf 14.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven op welke wijze wij dit risico trachten te reduceren. In het wetsvoorstel is enerzijds bij de formulering van het algemene normen- en begrippenkader zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek en terminologie van de algemene delen van het recht, met name het civiele recht en het bestuursrecht. Anderzijds is er een differentiatie aangebracht in de rechtsbescherming, zodat geschillen omtrent de toepassing van de Wbp worden beoordeeld in de context van het rechtsgebied waardoor de betreffende rechtsverhouding tussen verantwoordelijke en betrokkene in algemene zin wordt beheerst. Zo zal bijvoorbeeld een beslissing inzake een inzageverzoek door de overheid in de toekomst niet meer door de civiele rechter maar door de bestuursrechter worden beoordeeld. Met deze wijzigingen wordt beoogd het privacyrecht beter te laten aansluiten op andere rechtsgebieden en het te despecialiseren. Aan de andere kant kan niet worden ontkend dat de ingrijpende maatschappelijke veranderingen als gevolg van de informatietechnische ontwikkelingen de ontsluiting van een nieuw rechtsgebied vergen, dat uiteraard zijn eigen kenmerken heeft. Dat laatste kan ook worden gezegd van andere rechtsgebieden, zoals dat van het auteursrecht, het octrooi- en merkenrecht, en het mededingingsrecht, waarmee de rechtspraak inmiddels vertrouwd is geraakt. Ook die hebben hun eigen normen en begrippen en hun eigen specialistische beoefenaars. Aan een evenwichtige toepassing van dat recht behoeft dat niet in de weg te staan.

Met voldoening hebben wij kennisgenomen van de waardering die de leden van de fractie van GroenLinks hebben uitgesproken voor de bijdrage die het wetsvoorstel kan leveren aan een versterking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Inderdaad nopen diverse ontwikkelingen in de samenleving – met name die van de technologie – tot een wijziging van de bestaande wetgeving. Overigens wijzen wij in

reactie op de bijdrage van deze leden erop dat de richtlijn niet kan worden beschouwd als minimumnorm. In Brussel is uitgegaan van de notie van een zekere bandbreedte waarbinnen, voor zover verenigbaar met de interne markt, nog ruimte bestaat voor nationale diversiteit. De lidstaten hebben derhalve niet de ruimte een zodanig hoog beschermingsniveau te realiseren dat daarmee een belemmering van de realisatie van de interne markt wordt veroorzaakt. Wel is het mogelijk en soms ook – gezien artikel 5 van de richtlijn – geboden om de normen nader in te vullen en te preciseren. Wij verwijzen naar hetgeen hiervoor onder paragraaf 1 van deze nota is gesteld naar aanleiding van vragen van leden van de VVD-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks wensen meer benadrukt te zien dat het wetsvoorstel ook andere grondrechten raakt dan alleen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Aan de grondrechtelijke problematiek hebben wij een afzonderlijke paragraaf gewijd in het algemeen deel van de memorie van toelichting. Daarbij hebben wij het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer voorop gesteld: het wetsvoorstel geeft immers uitvoering aan de opdracht van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet. Daarnaast hebben wij echter aangegeven dat het wetsvoorstel ook andere grondrechten kan raken. In het bijzonder hebben wij gewezen op het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het wetsvoorstel niet te sterk de nadruk legt op bescherming van persoonsgegevens ten nadele van het vrije verkeer van persoonsgegevens, beantwoorden wij ontkennend. De richtlijn – en dus ook het wetsvoorstel – is er juist op gericht de belemmeringen voor het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen de lidstaten van de Unie weg te nemen. Wij verwijzen naar de overwegingen van de richtlijn waarin dit met veel nadruk als doelstelling van de richtlijn wordt geformuleerd. Bedoelde overwegingen maken ook duidelijk dat beide doelstellingen ook niet als tegengesteld dienen te worden beschouwd. Door een hoog beschermingsniveau gelijkelijk te realiseren in alle lidstaten wordt het vrije informatieverkeer tussen de lidstaten vergemakkelijkt. Verder verwijzen wij naar het rapport-Bangemann over de ontwikkeling van de elektronische snelweg, waarin het vertrouwen van de consument in een redelijke bescherming als voorwaarde wordt genoemd voor een economische ontplooiing met behulp van de moderne middelen als elektronische handel.

Met genoegen stellen wij vast dat de leden van de fractie van GroenLinks zich kunnen vinden in de opzet van een algemene regeling die ruimte biedt voor nadere invulling door zelfregulering. Of zelfregulering op de verschillende terreinen adequaat functioneert zal onder meer moeten blijken uit onderzoek van het Cbp. Deze is immers op grond van de wet belast met het toezicht op de naleving van hetgeen bij en krachtens de wet is bepaald. Indien zou worden vastgesteld dat zelfregulering in een bepaalde situatie tekortschiet, is denkbaar dat de wetgever alsnog nadere regels stelt. Wij verwijzen naar artikel 26 van het wetsvoorstel. Op sommige terreinen gelden ook al bijzondere wettelijke regels, zoals op het terrein van de sociale zekerheid, telecommunicatie en de geneeskundige behandelingsovereenkomst, politieregisters en de gemeentelijke basisadministratie (GBA).

De leden van de fractie van GroenLinks hechten er terecht aan dat de wet moet voorzien in inhoudelijke criteria die bescherming van persoonsgegevens waarborgen, welke zijn onderworpen aan een volledige rechterlijke toetsing. De inhoudelijke normen waarop de betreffende leden doelen, zijn met name opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel.

Gegevensverwerkingen kunnen uiteindelijk door de rechter aan deze normen worden getoetst. Een concretere invulling van de normen in het wetsvoorstel zelf achten wij op het overkoepelende niveau van deze wet op dit moment niet goed mogelijk. Het wetsvoorstel heeft een breed toepassingsbereik en dient derhalve – zo constateren ook de leden van de CDA-fractie terecht – in zeer verschillende rechtsverhoudingen te worden toegepast. Dit vereist op de concrete situatie toegesneden regelgeving. De Wet bescherming persoonsgegevens vormt daarvoor in beginsel niet het geschikte kader. De regering heeft – dit tevens als antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie – juist om die reden uitdrukkelijk gekozen voor een kaderwet om vervolgens nadere invulling aan zelfregulering en waar nodig sectorale wetgeving over te laten.

Het voorgaande impliceert dat de door artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven precisering veelal op een andere wijze zal plaatsvinden dan door middel van de formele wet. Hiervoor hebben wij al gewezen op het belang van adequate zelfregulering. Voor een deel heeft deze al onder de huidige wetgeving gestalte gekregen. Mede in het licht van deze nadere invulling biedt het wetsvoorstel – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de CDA-fractie – voldoende rechtszekerheid.

De leden van de D66-fractie stellen de omvang van het wetsvoorstel aan de orde. Hoe deze zich verhoudt tot de wetgeving van andere landen, is thans nog niet goed vast te stellen omdat de meeste lidstaten de implementatie nog niet hebben afgerond. Op grond van thans beschikbare wetteksten – zoals bijvoorbeeld die van het Verenigd Koninkrijk – is er geen reden om aan te nemen dat de door Nederland voorgestelde wettekst omvangrijker of ingewikkelder is dan in andere lidstaten. Verschillen in de omvang zullen veeleer hun oorzaak vinden in de wetgevingstradities van de verschillende landen dan in uiteenlopende bescherming van persoonsgegevens. Evenmin kan worden gesteld – dit in antwoord op een andere vraag van de leden van de D66-fractie – dat in Nederland meer en strengere eisen worden gesteld of dat het individu in Nederland beter of slechter dan in andere landen wordt beschermd. Grote verschillen liggen ook niet voor de hand: de richtlijn waarop de nationale wetgeving moet zijn gebaseerd, is er nu juist op gericht om door middel van harmonisatie de relevante verschillen weg te nemen. Vanuit de traditie van een naar verhouding meer liberale wetgeving, ligt een zo liberaal mogelijke implementatie voor de hand. Er moet dan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de jurisprudentie van het Europese Hof en nadere sectorale regelgeving van de Unie, die immers beide steeds tot stand komen tegen de achtergrond van de wetgeving van de verschillende lid-staten, op termijn zal leiden tot een iets ander, wellicht soms strakker regime dan thans is voorzien.

Omtrent de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre het wetsvoorstel voorschriften bevat die niet rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeien, verwijzen wij allereerst naar de bij de memorie van toelichting gevoegde transponeringstabel. Hieruit valt af te leiden dat slechts een enkel artikel geen basis heeft in de richtlijn. Het gaat dan veelal om bepalingen die nodig zijn om de nationale wetgeving adequaat in onze rechtsorde te laten functioneren. Een voorbeeld daarvan zijn de artikelen 53 tot en met 57, die betrekking hebben op de inrichting en samenstelling van het Cbp. Voorts bevat het wetsvoorstel op een aantal punten preciseringen en uitwerkingen van de richtlijn. Zoals wij hiervoor reeds onder paragraaf 1 hebben opgemerkt, zijn wij hierin terughoudend geweest. Wel leidt het voorschrift van de richtlijn dat gevoelige gegevens voortaan bij nationale wet geregeld moeten zijn tot een omvangrijke regeling teneinde aan het verbod op verwerking dat anders zou gelden, te

ontkomen. Voor zover sprake is van precisering, betreft het in de regel bepalingen die thans reeds gelden op grond van de bestaande Wpr.

Op de verhouding tussen de wettelijke regelingen – zo beantwoorden wij een andere vraag van de fractie van GroenLinks – zijn wij ingegaan in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Omtrent die verhouding is een tweetal modellen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er categorieën van gegevensverwerkingen waarvoor uitsluitend een specifieke, bijzondere wet geldt. Betreffende gegevensverwerkingen worden in artikel 2, tweede lid, van de werkingssfeer van het wetsvoorstel uitgesloten. Voorbeelden zijn de gegevensverwerkingen die vallen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet politieregisters. Daarnaast is er bijzondere wetgeving die niet als uitzondering maar als precisering van de Wet bescherming persoonsgegevens moet worden beschouwd. De bijzondere wet vormt in dit model de invulling van het in de Wet bescherming persoonsgegevens neergelegde algemene kader. In concrete gevallen zal het dan vaak gaan om toepassing van de bijzondere wet, die evenwel in het licht van de algemene beginselen van de Wet bescherming persoonsgegevens moet worden geïnterpreteerd. Voorbeelden van dergelijke bijzondere wetten zijn afdeling 5, titel 7, boek 7 BW inhoudende regels over de geneeskundige behandelingsovereenkomst, de Kadasterwet en de informatiebepalingen uit de Organisatiewet Sociale Verzekering. Voor zover deze wetten geen preciseringen van de Wbp inhouden, zijn de algemene regels van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing.

De leden van de PvdA-, VVD- en D66-fractie vragen naar de stand van de sectorale wetgeving in samenhang met de implementatie van de richtlijn. Op dit moment is een wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State aanhangig inhoudende aanpassing van een groot aantal bestaande wetten op specifieke terreinen. Dit wetsvoorstel behelst onder meer wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet politieregisters, de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de Archiefwet, de Kadasterwet, de Wegenverkeerswet, de Handelsregisterwet, de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek en een aantal wetten op het terrein van de gezondheidszorg. In verband met mogelijke voorstellen tot wijziging van het stelsel van sociale zekerheid, zal nog nader worden gezien in hoeverre de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid aanpassing behoeft.

Een belangrijk deel van de genoemde aanpassingswetgeving is erop gericht – zo reageren wij op een nadere vraag van de leden van de D66-fractie – om de terminologie van reeds toepasselijke wetgeving af te stemmen op het wetsvoorstel en de onderliggende EG-richtlijn. De bedoelde terminologie vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn. Het is niet mogelijk om in de nationale wetgeving van deze terminologie af te wijken. Om die reden hebben wij ook het door de leden van de D66-fractie genoemde onderscheid aangebracht tussen «ondubbelzinnige» en «uitdrukkelijke» toestemming. Dit onderscheid in de richtlijn is het resultaat van een moeizaam tot stand gekomen compromis en thans een onontkoombare consequentie in de Nederlandse wetgeving. In de toelichting op artikel 1, onder i, hebben wij aangegeven hoe dit verschil in terminologie moet worden gedeut. In algemene zin hebben wij getracht het gehanteerde begrippen- en normenkader in de toelichting uitvoerig en zo duidelijk mogelijk toe te lichten. Deze toelichting is nu juist bedoeld om de door genoemde leden bepleite doorzichtigheid en duidelijkheid van de wetgeving te bevorderen.

Op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg is reeds ingegaan in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Er wordt ten opzichte van de huidige situatie geen wijziging beoogd. De Wet bescherming persoonsgegevens enerzijds en een aantal gezondheidswetten – met name de WGBO – anderzijds vullen elkaar wederzijds aan. De WGBO bevat een aantal specifieke regels voor de bescherming van persoonsgegevens in het kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst en moeten worden beschouwd als een sectorale precisering van de algemene normen van de Wbp. Waar de WGBO geen bijzondere regels geeft, is gewoon de Wbp van toepassing. Er is geen aanleiding om te veronderstellen – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de VVD-fractie – dat er zich op dit punt nieuwe afstemmingsproblemen gaan voordoen.

De leden van de VVD-fractie gaan er terecht van uit dat de wijziging van de aansprakelijkheidsregeling consequenties heeft voor de burger die schade heeft geleden. De afzwakking van de risicoaansprakelijkheid – die overigens rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeit – betekent dat de positie van de benadeelde burger tegenover de verantwoordelijke op dit punt minder sterk wordt. Dat is de prijs die we moeten betalen voor de interne markt. Overigens dient het belang daarvan niet te worden overschat. Op de verantwoordelijke zal de bewijslast blijven rusten om aan te tonen dat hem aangaande de betreffende onrechtmatige verwerking geen verwijt treft.

3. De bescherming van persoonsgegevens als object van wetgeving

De leden van de D66-fractie hebben terecht gesteld dat het begrip «verwerking» in het licht van de technologische ontwikkelingen een neutraler begrip vormt dan «persoonsregistratie». Met het begrip «verwerking» wordt in algemene zin bedoeld op elke handeling of geheel van handelingen die wordt verricht met betrekking tot persoonsgegevens. Wij menen niet te kunnen volstaan met de door de genoemde leden gesuggereerde terminologie, omdat wij «elke bewerking of geheel van bewerkingen» als omschrijving van «verwerking» niet erg verhelderend achten. Het begrip «handeling» (of «geheel van handelingen») duidt het object van wetgeving preciezer en duidelijker aan. Bovendien kan met het begrip «bewerking» of «bewerkingen» nog verwarring ontstaan over de relatie tot de «bewerker» in de zin van artikel 1, onder e. Overigens wordt met de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie niet beoogd een ruimere omschrijving te geven dan in de richtlijn. Wij erkennen dat juist dit begrip nadere invulling zal moeten krijgen in de verdere rechtsvorming, mede in het licht van nieuwe technieken.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of wij aanleiding zien om artikel 10 Grondwet, waarin wordt gesproken van «het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens» te wijzigen in: het verwerken van persoonsgegevens. Het voorliggende wetsvoorstel noopt niet direct tot een dergelijke aanpassing van de Grondwet. Het tweede lid van artikel 10 Grondwet bevat een regelingsopdracht aan de wetgever terzake van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Deze grondwettelijke opdracht laat onverlet dat de wetgever een aantal andere zaken met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals de regeling van andere vormen van verwerking van persoonsgegevens, ter hand neemt. Dit is sinds de inwerkingtreding van artikel 10 Grondwet dan ook met enige regelmaat gebeurd. Het feit dat het voorliggende wetsvoorstel een omvangrijker regelingsobject heeft dan de in artikel 10, tweede lid,

Grondwet vervatte regelingsopdracht, is dan ook in lijn met eerdere wetgeving en zeker niet ongrondwettig.

4. Grondwettelijke aspecten

Verwijzend naar een passage uit het advies van de Registratiekamer, waarin wordt gesteld dat een ongebreidelde gegevensverwerking een negatieve uitwerking kan hebben op de vrijheid van meningsuiting en politieke participatie, vroegen de leden van de VVD-fractie of dit in Nederland en Europa geldt voor alle genoemde gronden, zoals het lidmaatschap van een vakvereniging. Voorts vroegen zij zich af of er gevallen bekend waren van een dergelijke «chantage».

Er van uitgaand dat de desbetreffende leden met de zinsnede «alle genoemde gronden» doelen op de in artikel 16 Wbp genoemde bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens, dient opgemerkt te worden dat de in dat artikel genoemde verwerkingen met elkaar gemeen hebben dat het om de verwerking van gevoelige informatie over personen gaat. Verwerking van deze informatie en het daaruit voortvloeiende kennispotentieel met betrekking tot andere personen genereert macht en de mogelijkheid deze te misbruiken, wanneer niet voorzien is in adequate wettelijke waarborgen om een verkeerd gebruik tegen te gaan. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien. Zonder dergelijke waarborgen kunnen burgers zich weerhouden voelen vrijelijk hun burgerlijke vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en politieke participatie, uit te oefenen. Wij mogen eraan herinneren hoe sommige landen uit het voormalige Oostblok hebben getracht door ongebreidelde gegevensvergaring een totale controle over de bevolking uit te oefenen.

Voor de in artikel 16 genoemde soorten verwerkingen geldt dat sprake is van informatie die in het bijzonder ten nadele van betrokkene misbruikt kan worden. De bepaling is een vorm van een onweerlegbaar rechtsvermoeden (*presumptio iuris et de iure*) dat de daar genoemde gegevens naar hun aard inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer zodat, mede in het licht van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, de verwerking ervan verboden is behoudens bijzondere wettelijke machtiging. Daarmee is irrelevant geworden of in een concreet geval de verwerking van gevoelige gegevens zo vanzelfsprekend is dat van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer eigenlijk niet kan worden gesproken.

4.3 Informatieele zelfbeschikking en transparantie

De leden van de VVD-fractie vroegen naar onderzoek over de mate waarin burgers op de hoogte zijn van registraties waarin zij voorkomen. Wij wijzen op een onderzoek in de Consumentengids van februari 1998 waaruit blijkt dat de gemiddelde burger een factor twintig vaker voorkomt in registraties dan hijzelf vermoedt. De leden van de PvdA-fractie halen dit onderzoek aan onder paragraaf 8.1 van het verslag. Dit resultaat staat op gespannen voet met het beginsel van artikel 28 van de Wpr. De strikter geformuleerde informatieverplichting van de artikelen 33 en 34 van het wetsvoorstel, beoogt deze spanning te verminderen.

4.4 Het algemene persoonlijkheidsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mate van beïnvloeding vanuit het Duitse recht. In de desbetreffende passage wordt aangegeven dat elementen van het Duitse recht kunnen doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het aldaar besproken arrest van de Hoge Raad van 15 april 1994, NJ 1994, 608. Het is niet uitgesloten dat een dergelijke doorwerking in de toekomst ook ten aanzien van andere

elementen van het privacyrecht gestalte krijgt. Daarvoor kan te meer aanleiding bestaan nu bepaalde onderdelen van de richtlijn geïnspireerd zijn door de Duitse wetgeving en het derhalve bij de interpretatie daarvan nuttig kan zijn om te bezien op welke wijze desbetreffende bepalingen in het Duitse recht worden toegepast. Een voorbeeld hiervan is de positie van de functionaris voor de gegevensbescherming, zoals geregeld in artikel 62 tot en met 64 van het wetsvoorstel. De inhoud van deze bepalingen is mede gevoed door de reeds bestaande bepalingen uit de Duitse wetgeving dienaangaande. Hierboven merkten we reeds op dat de jurisprudentie van het Europese Hof over de regels van de richtlijn mede wordt beïnvloed door de wetgeving van de lidstaten, waaronder Duitsland. Dit vloeit voort uit het feit dat het gaat om Europees recht.

4.5 Verhouding tot andere grondrechten

De leden van de CDA-fractie meenden ten onrechte dat de toelichting op artikel 6 Wbp, voor zover betrekking hebbende op de relatie van dit artikel met de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), niet strookt met de tekst van dit artikel. De in de toelichting opgenomen passage heeft de volgende strekking: artikel 6 Wbp vereist dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. Het verzamelen van persoonsgegevens met het doel op basis van die gegevens een met de Awgb strijdig onderscheid te maken, zoals bijvoorbeeld het registreren van gegevens omtrent iemands ras door een uitzendbureau, teneinde cliënten van dit gegeven op de hoogte te stellen ten behoeve van de selectie van «geschikte» kandidaten voor een baan, is niet in overeenstemming met de wet omdat het doel waarvoor wordt verzameld strijdt met een wettelijke bepaling, te weten de Awgb. Overigens is het verzamelen van gegevens ten behoeve van een niet gerechtvaardigd doel tevens in strijd met artikel 7 van de Wbp.

5. Algemene normen en sectorale invulling

De leden van de CDA-fractie vragen hoe hoofdstuk 11 van het voorstel voor een Telecommunicatiewet (Kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr.309) zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel. Bij de behandeling van het voorstel voor de Telecommunicatiewet in de Tweede Kamer is door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag in reactie op dezelfde vraag als thans gesteld door de leden van de CDA-fractie, toen gesteld door de leden van diverse fracties, een uitgebreide en fundamentele beschouwing over dit onderwerp gegeven (Kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 5, blz. 114–118). Hoofdstuk 11 van het voorstel voor een Telecommunicatiewet strekt tot uitvoering van richtlijn nr. 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (PbEG 1998, L 24). Deze richtlijn is een nadere uitwerking, specifiek voor de telecommunicatiesector, van de regels gegeven in richtlijn nr. 95/46/EG, waaraan in het onderhavige wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven. Richtlijn nr.95/46 is in beginsel van toepassing op alle sectoren van het maatschappelijk leven, ook op de telecommunicatiesector. Richtlijn nr. 97/66 kent echter preciseringen en aanvullingen van de regels van richtlijn nr. 95/46. Zo gelden de regels van richtlijn nr. 97/66 in beginsel ook voor rechtspersonen. Deze richtlijnen verhouden zich zodoende tot elkaar als sectorale tot algemene regels. Het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel voor de Telecommunicatiewet verhouden zich op gelijke wijze tot elkaar.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat dus algemene regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in alle sectoren,

het voorstel voor een Telecommunicatiewet preciseert deze voor de desbetreffende sector en voegt daar bijzondere regels aan toe. Een voorbeeld kan de werking van beide regelgevingscomplexen verduidelijken. Telecommunicatiebedrijven verwerken persoonsgegevens, onder meer ten behoeve van het uitgeven van telefoongidsen. De telefoon-abonnee heeft in zijn hoedanigheid van betrokkene in de zin van het voorstel voor een Wet bescherming persoonsgegevens het recht het telecommunicatiebedrijf (of de gidsuitgever) in zijn hoedanigheid van verantwoordelijke te verzoeken de ten behoeve van het vervaardigen van een telefoongids verwerkte persoonsgegevens in te zien, te verbeteren of aan te vullen. Daarnaast heeft de abonnee op grond van artikel 11.6 van het voorstel voor een Telecommunicatiewet het recht de gidsuitgever te verzoeken op een bepaalde wijze in de telefoongids te worden opgenomen, of daaruit juist te worden weggelaten. Betrokkene ontleent derhalve aan beide wetten bepaalde rechten. Voor een nadere beschouwing over de verhouding tussen de Telecommunicatiewet en de Wet bescherming persoonsgegevens verwijzen wij naar de hiervoor genoemde passages uit de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 25 533.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het gebruik van gegevens in de sfeer van belastingen en sociale zekerheid. De vraagstelling lijkt te impliceren dat op deze terreinen eerder sprake zou zijn van onjuist gebruik dan op andere terreinen. Daarvan is evenwel geen sprake. Wel rijzen er regelmatig vragen over de toepassing van de privacyregels op de genoemde terreinen. Het jaarverslag van de Registratiekamer over 1997 geeft terzake een overzicht.

6. Geen aparte regeling voor de communautaire gegevensverwerking

De leden van de VVD-fractie vragen naar voorbeelden van rechtsgebieden die niet vallen onder het communautaire recht en waaromtrent een bijzondere aanleiding kan bestaan om van de algemene regels van de richtlijn af te wijken. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet politieregisters, met dien verstande dat de regeling in de Wet politieregisters van de registers van het meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT) wel communautair recht betreffen daar zij steunen op een richtlijn die tot stand is gekomen in het kader van de eerste pijler van de Europese Unie. Deze regeling dient daarom in overeenstemming te zijn met de richtlijn gegevensbescherming. In de Wbp zelf is een voorbeeld artikel 29, derde lid, dat mogelijk maakt bijzondere opsporingsdiensten vrij te stellen van de meldingsplicht op gronden die de richtlijn, omdat deze slechts betrekking heeft op de eerste peiler, niet kent. In verband met de bijzondere positie van de desbetreffende diensten geldt hiervoor ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel een specifiek regime. In artikel 2, tweede lid, worden de hier bedoelde verwerkingen van het toepassingsbereik van de wet uitgezonderd. Overigens zijn ook op grond van de richtlijn zelf op onderdelen uitzonderingen mogelijk. Wij verwijzen naar artikel 13 van de richtlijn en de uitwerking hiervan in artikel 43 van het wetsvoorstel.

8. De verhouding tussen Wbp en Wpr

8.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de administratieve lastendruk. Op de baten en lasten die het wetsvoorstel met zich brengt, zijn wij uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting. Zoals daar uiteengezet, is een aantal onderzoeken verricht naar de financiële consequenties van

de implementatie van de richtlijn. Het wetsvoorstel geeft op nauwgezette wijze uitvoering aan de richtlijn. Daarbij is – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht hebben geconstateerd – zoveel mogelijk de letterlijke tekst van de richtlijn gevolgd. In het beperkte aantal gevallen waar de regels aanvullingen bevatten, is dit een precisering van de Europese normen, zoals is voorgeschreven in artikel 5 van de richtlijn. Het is daarom de vraag of een financieel onderzoek naar het wetsvoorstel nieuwe gezichtspunten zou opleveren en derhalve de baten van een dergelijk onderzoek de kosten zouden hebben gerechtvaardigd. In dit licht bezien bestond er – mede gelet op de beperkte implementatietermijn – geen aanleiding om hernieuwd onderzoek te doen naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Voor het overige verwijzen wij naar paragraaf 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Omtrent de informatieplicht van artikel 28 Wpr – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de PvdA-fractie – komt uit het evaluatieonderzoek naar de toepassing van de Wpr naar voren dat gemiddeld ongeveer 20% van de geregistreerden door de houder wordt geïnformeerd over de eerste opname in de registratie. Dit gegeven wordt bevestigd door het door deze leden aangehaalde onderzoek in de Consumentengids van februari 1998. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat op de informatieplicht een aantal belangrijke uitzonderingen geldt. De betrokkene hoeft bijvoorbeeld niet te worden geïnformeerd indien hij weet of redelijkerwijs behoort te weten dat opname in de registratie heeft plaatsgevonden. Het Nederlandse voorstel indertijd in Brussel om de clausule «redelijkerwijs kan weten» van artikel 28 Wpr in de richtlijn op te nemen, heeft het niet gehaald. Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat artikel 28 Wpr niet optimaal lijkt te werken. In dit licht bezien heeft de omstandigheid dat de richtlijn voor de informatieplicht een aangescherpt regime kent, ook voordelen. In de voorlichting die zal plaatsvinden ter begeleiding van de invoering van de wet zal ook hieraan nadrukkelijk aandacht worden besteed. In dat kader zal met name aan de orde moeten komen dat ten behoeve van de transparantie voor de burger, de informatieverplichting vooral wordt aangescherpt vanuit het beginsel dat er geen onderzoeksplicht op de betrokkene rust omdat er sprake is van een ongelijkwaardigheid van partijen. Vanwege de informatiemacht van de verantwoordelijke rust op hem de plicht de maatschappelijk zwakkere partij te informeren over ten minste zijn identiteit en het doel van de gegevensverwerking (dit laatste als toetsingskader voor rechtmatig handelen), opdat de betrokkene desgewenst de hem toekomende rechten jegens de verantwoordelijke kan effectueren. Dit betekent dat de burger daar waar dat volgens de huidige Wpr niet nodig is, in een aantal gevallen door de verantwoordelijke op grond van artikel 34 alsnog zullen moeten worden geïnformeerd, tenzij dit een onevenredige inspanning zou vergen. Wij gaan er van uit dat het Cbp zal toezien op een juiste naleving van deze verplichting.

8.2 Een andere systematiek

Volgens de leden van de D66-fractie zou verenigbaar gebruik in het wetsvoorstel zodanig beperkt zijn omschreven dat vrijwel elk doelafwijkend gebruik als onverenigbaar gebruik zou moeten worden aangemerkt. In de eerste plaats willen wij wijzen op de nota van wijziging, waarin wordt voorgesteld om artikel 9, tweede lid, te schrappen. Gelet op de door de leden van de D66-fractie gestelde vragen en het eerder genoemde commentaar van VNO/NCW, heeft deze bepaling kennelijk aanleiding gegeven tot twijfels of deze restrictief zouden kunnen uitwerken. Door deze thans te laten vervallen, blijft de rechtsontwikkeling op dit punt open. Daarmee is vanzelfsprekend niet gezegd dat de in artikel 9, tweede lid, genoemde factoren in de rechtsontwikkeling geen rol meer

zullen spelen. Eén van deze factoren is de mate van verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. De geoorlooftheid van het gebruik van persoonsgegevens hangt immers af van de samenhang tussen enerzijds het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn vergaard en anderzijds het doel waarvoor de gegevens vervolgens worden gebruikt (het doelbindingsprincipe). Volgens deze algemeen aanvaarde gedachtegang is het doel van de gegevensverwerking het ankerpunt van de normering van het verdere gebruik. Dit vloeit reeds voort uit het Verdrag van 1981 van de Raad van Europa en de daarop gebaseerde huidige wet- en regelgeving zoals de Wpr. Zij is ook in overeenstemming met de intentie van de richtlijn.

Meer toegespitst op direct marketing betekent artikel 9 geenszins – zo stellen wij naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie – dat een ontvanger van direct marketing berichten, steeds vooraf toestemming moet geven om dergelijke berichten te ontvangen. De betekenis van de verenigbaarheidstoets voor de direct marketing branche is nader uitgewerkt in artikel 41. Slechts voor gevoelige gegevens geldt het systeem van uitdrukkelijke toestemming vooraf. Verder is toestemming vooraf nodig in geval van automatische oproepsystemen en faxen. Dit is neergelegd in sectorale wetgeving, te weten artikel 11.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet. Verder is er het onweerlegbaar rechtsvermoeden (*presumptio iuris et de iure*) dat in geval van bezwaar, er altijd sprake is van onverenigbaar gebruik.

Voor het overige zal in elk concreet geval getoetst dienen te worden of sprake is van verenigbaar gebruik. Daarbij is de verwantschap tussen het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen en het gebruiksgoed een belangrijke factor. Is die verwantschap er niet, dan geeft de wet de burger aanspraak niet te worden benaderd met berichten, tenzij hij zelf toestemming geeft. Bij de vraag naar de uitvoerbaarheid in de praktijk moet in de eerste plaats worden gedacht aan de mogelijkheid om dergelijke berichten niet toe te zenden. De controleerbaarheid ligt in klachten van betrokkenen over hinderlijke reclame. De direct marketing branche pleegt met dergelijke klachten in de regel zorgvuldig om te gaan.

Het criterium «graad van verwantschap» vloeit voort uit de algemene verenigbaarheidseis van artikel 9: het is geen keuze van de regering. Weliswaar geeft artikel 41 hierin een concrete (zo men wil sectorale) invulling, doch deze is niet uitputtend. Aan de algemene eis van verenigbaarheid kan artikel 41 niet afdoen. Een dergelijke gelaagdheid in regelgeving is overigens geenszins specifiek voor het privacyrecht, maar komt bijvoorbeeld ook voor in het BW. De verhouding tussen de artikelen 41 en 9 van het wetsvoorstel kan mede worden verduidelijkt in het licht van artikel 5, onder b, van het Verdrag van Straatsburg uit 1981, waaraan de richtlijn mede invulling beoogt te geven. Dat artikel bevat het verbod op onverenigbaar gebruik. Onder de gronden in artikel 9 van het Verdrag die dit verbod kunnen opheffen, komt direct marketing niet voor. Een uitspraak van de regering in de toelichting als zou direct marketing in alle gevallen verenigbaar zijn met het oorspronkelijk doel waarvoor gegevens zijn verzameld, zou het risico in zich dragen van een desaveu van internationale jurisprudentie. Het lijkt ons juister geen ongerechtvaardigde verwachtingen te wekken. Dat daarmee een vage norm ontstaat in plaats van een duidelijk gedragsvoorschrift, vloeit voort uit het karakter van het wetsvoorstel dat in een wegens allerlei informatietechnische ontwikkelingen turbulente samenleving op veel punten slechts kristallisatiepunten voor nadere rechtsvorming kan bieden.

Om meer houvast te bieden verwachten wij dat (Europese) jurisprudentie ertoe zal leiden dat direct marketing van producten of diensten die door

eenzelfde concern op de markt worden aangeboden, tenzij sprake is van een zo gevarieerd aanbod van producten of diensten dat de gemiddelde klant een onderling verband niet herkent, als verwant kunnen worden beschouwd. Wat betreft de inbedding van de Wbp in het algemene recht verdient vermelding dat ook in het merkenrecht de verwantschap van producten relevant is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een nieuw merk in verband met een reeds bestaand. De toelichting op artikel 41 – waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen – is met deze gedachtegang in overeenstemming.

8.3 Transparantie

De leden van de D66-fractie hebben terecht geconstateerd dat de verplichtingen voor de verantwoordelijke om de betrokkene op de hoogte te stellen van de verwerking ten opzichte van de Wpr zijn aangescherpt. Het «redelijkerwijs kan weten» van artikel 28, tweede lid, onder a, van de WPR is onder de nieuwe wet ontoereikend. De betrokkene moet op de hoogte zijn. Dit kan worden vergeleken met «ter hand heeft gesteld» van algemene voorwaarden, als bedoeld in artikel 6: 234, onder a, BW. Ook het langs elektronische weg beschikbaar stellen van informatie, bijvoorbeeld via een website op Internet, kan wat de WBP betreft daaronder worden begrepen. Het gaat erom dat de betrokkene niet zelfstandig onderzoek behoeft te doen. Een forse lastenverzwaring behoeft hiervan niet te worden verwacht. De kosten blijven beperkt in het geval de gegevens bij de betrokkene worden vergaard (artikel 33). Er hoeven immers geen kosten te worden gemaakt om de betrokkene te bereiken. Worden de gegevens via een formulier verzameld dan kan de informatie op het formulier worden voorgedrukt. Zeker waar de gegevens in de naaste toekomst steeds vaker via de elektronische snelweg worden vergaard, kan de informatie van de betrokkene zonder veel problemen langs dezelfde weg plaatsvinden.

Anders kan het liggen in het geval de gegevens buiten de betrokkene om worden vergaard (artikel 34). In dat geval geldt evenwel een uitzonderingsgrond indien de verstrekking van informatie aan de betrokkene over de verwerking van gegevens over hem, een onevenredige inspanning kost. Deze clause voorkomt de noodzaak disproportionele kosten te maken. Via host-marketing, voor zover binnen de grenzen van verenigbaar gebruik toegestaan, kan inderdaad aan deze verplichting worden ontkomen. Degene van wiens bestand wordt gebruik gemaakt, dient dan de gelegenheid om bezwaar te maken, eens per jaar bekend te maken. Wij verwijzen naar het bij nota van wijziging voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 41.

De door de leden van de VVD-fractie gememoreerde stelling in de toelichting (blz. 19) betreffende de tekortkoming van het bestaande reglements- en meldingssysteem staat niet op gespannen voet met het voornemen om te komen tot zelfregulering. Integendeel, de aldaar beschreven aanpassingen van het meldingssysteem zijn erop gericht de werking van het systeem te verbeteren en langs die weg ook de meldingen als vorm van zelfregulering beter tot hun recht te laten komen. Het Cbp zal de binnengekomen meldingen in een register vastleggen en op basis daarvan toezicht houden. Verder zal het Cbp een register bijhouden van aangewezen functionarissen in de zin van artikel 62.

In de toelichting wordt gesteld dat handmatige verwerkingen «in beginsel» niet hoeven te worden gemeld – zo beantwoorden wij een vraag van de D66-fractie – omdat in bijzondere situaties melding van dergelijke verwerkingen wel behoort plaats te vinden. Het gaat dan om de zeer specifieke gevallen waarin het Cbp op grond van artikel 31 en 32

voorafgaand onderzoek dient te verrichten. Voor het overige behoeven handmatige verwerkingen evenwel niet te worden gemeld. De achtergrond hiervan is dat handmatige gegevensverwerkingen in de regel als minder privacybedreigend worden beschouwd. Risico's doen zich vooral voor bij geautomatiseerde verwerkingen vanwege de omvangrijke technische mogelijkheden om gegevens te vergaren, op te slaan, met elkaar te combineren of anderszins te verwerken. Voor de uitsluiting van de meldingsplicht voor handmatige verwerkingen wordt in de richtlijn uitdrukkelijk ruimte geboden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het standpunt van de regering dat bij de totstandkoming van het Vrijstellingsbesluit zal worden bezien in hoeverre het aantal vrijstellingen van melding zal worden uitgebreid (MvT blz. 20), zich verhoudt tot de stelling dat het aantal vrijstellingen zal worden uitgebreid. Voor de regering staat vast dat het aantal vrijstellingen ten opzichte van het thans geldende Besluit genormeerde vrijstelling uitbreiding behoeft. Een dergelijke uitbreiding is ook in overeenstemming met de richtlijn. Bij de totstandkoming daarvan is vastgesteld dat een grote hoeveelheid gegevensverwerkingen van melding mogen worden vrijgesteld. Het is onze bedoeling waar mogelijk gegevensverwerkingen vrij te stellen. Slechts waar sprake is van de vergaring van gegevens buiten medeweten van de betrokkene om, menen wij dat een vrijstelling niet op zijn plaats is. Verder zullen vrijstellingen nauwkeurig moeten worden omschreven, omdat het niet melden van verwerkingen die buiten de vrijstelling vallen, strafbaar is. Voorstellen voor vrijstellingen van belanghebbende groeperingen zien wij tegemoet, ook in een later stadium na de eerste vaststelling van het besluit.

9. Het systeem van materiële normen

9.1 Algemene beginselen van gegevensverwerking

De vraag van de leden van de VVD-fractie hoe bedrijven die klanten in een of andere vorm belonen en tegelijkertijd klantgegevens gebruiken voor de bedrijfsvoering, voldoen aan de wettelijke normen, is in zijn algemeenheid moeilijk te beantwoorden. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het concrete geval. Aan het slot van paragraaf 9.1 van de toelichting is puntsgewijs aangegeven aan welke eisen een verantwoordelijke behoort te voldoen. Een bedrijf dat voornemens is klantgegevens voor bedrijfsdoeleinden te verwerken, zal deze punten systematisch moeten nalopen. In Amerikaanse literatuur wordt de notie gehanteerd van «proprietary data», dat wil zeggen gegevens die een vermogensbestanddeel van een bedrijf vormen. Sommigen begrijpen onder deze notie tevens het tot op zekere hoogte absolute recht van het bedrijf daarmee naar goeddunken te handelen. Het moge duidelijk zijn dat de richtlijn deze notie aldus opgevat, niet ondersteunt. Hoewel het wetsvoorstel anders dan bijvoorbeeld de Duitse wetgeving, niet uitgaat van een recht van «informationelle Selbstbestimmung», hebben de betrokkenen in de zin van deze wet bepaalde rechten op de hun betreffende gegevens. Zo is transparantie voor de klanten van essentiële betekenis. Zij zullen moeten worden geïnformeerd over het feit dat hun gegevens voor bedrijfsdoeleinden – voor zover de wet zulks toestaat – worden gebruikt, tenzij betrokkene reeds op de hoogte is. Een voorbeeld waar de wet de verwerking van persoonsgegevens niet toestaat is het gebruik van persoonsgegevens voor direct marketing in geval van bezwaar. Dit recht van bezwaar kan op elk moment worden gemaakt. Dit is een onvervreemdbaar recht. Een clause in een standaardcontract waarbij de betrokkene eens en voor al zou instemmen met verwerking van zijn gegevens voor direct marketing, zou daarom in strijd zijn met de wet.

Met de leden van de D66-fractie zijn wij van oordeel dat de «ondubbelzinnige toestemming van betrokkene voor gegevensverwerking» als bedoeld in artikel 8, onder a, strikt genomen niet als doeleinde kan worden opgevat, zij het wel een rechtvaardigingsgrond voor gegevensverwerking. Preciezer geformuleerd gaat het in artikel 8 om een regeling van de gronden op basis waarvan gegevensverwerking mag plaatsvinden. Dit laat onverlet dat in artikel 8 – met name in de onderdelen b tot en met f – een nadere uitwerking is te vinden van artikel 7 van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen commerciële belangen en de rechten van de betrokkene. Op zichzelf is het juist dat deze niet altijd volledig met elkaar zijn te verenigen. Onder omstandigheden zal uitoefening van individuele rechten een beperking opleveren voor activiteiten met commerciële doeleinden. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin de betrokkene gebruik maakt van zijn recht van verzet als bedoeld in artikel 41. Daar waar normaal commercieel gebruik van persoonsgegevens is toegestaan, zal de betrokkene in beginsel wel op de hoogte moeten worden gesteld van het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt. Daarbij kan de verantwoordelijke niet volstaan met de mededeling dat gegevens in abstracto worden verwerkt voor commerciële doeleinden: dit is te weinig specifiek. Het biedt de betrokkene onvoldoende houvast om te kunnen voorzien wat er met zijn gegevens gebeurt. De betrokkene zal adequaat moeten worden geïnformeerd omtrent het concrete doel van de gegevensverwerking als toetsingskader voor zorgvuldig gebruik. Daarentegen behoeft de betrokkene niet te worden gewezen op de mogelijkheid om een vergoeding te vragen voor de verwerking van zijn persoonsgegevens. Het wetsvoorstel treedt niet in de regeling van een mogelijke markt die op dit punt kan ontstaan. Of en zo ja, op welke wijze een vergoeding zal worden betaald dient binnen de geldende privaatrechtelijke kaders te worden overgelaten aan partijen. Zoals gezegd: welke vergoeding dan ook, kan er niet toe leiden dat de betrokkene afziet van zijn recht om op enig moment alsnog gebruik te maken van zijn recht van bezwaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens in hoeverre het bedrijfsbelang moet worden beschouwd als een gerechtvaardigd belang in de zin van artikel 8, onder f. Dit is in beginsel inderdaad het geval. Zoals reeds in de toelichting is uiteengezet, vindt een dergelijke interpretatie rechtstreeks steun in de richtlijn. In overweging 30 van de richtlijn is uitdrukkelijk verklaard dat persoonsgegevens in het kader van wettige activiteiten, zoals «het dagelijkse beheer van ondernemingen en andere organisaties» in beginsel kunnen worden gebruikt en aan derden verstrekt. Dat betekent evenwel niet dat elke activiteit in dat kader geoorloofd is. Artikel 8, onder f, eist immers evenzeer dat steeds een afweging zal moeten plaatsvinden tegenover de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene. Gegevensverwerking voor bedrijfsdoeleinden is alleen dan rechtmatig indien zij voor dat doel noodzakelijk is en het belang of de fundamentele rechten van de betrokkene niet prevaleert. De wet verplicht niet tot het afzien van gegevensverwerkingen die voor een behoorlijk functioneren van een commercieel bedrijf noodzakelijk zijn, zolang is rekening gehouden met de gerechtvaardigde belangen van betrokkenen.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of de uitzonderingsgrond inzake gegevensverwerkingen voor historische, statistische en wetenschappelijke doeleinden niet uitgaat van een klassieke, ouderwetse en deels achterhaalde normering van wetenschappelijk onderzoek. Allereerst is van belang dat het niet gaat om een uitzonderingsgrond, maar wederom als een sectorale precisering van de verenigbaarheidseis in de vorm van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Dit laat onverlet dat ook deze gegevensverwerkingen overigens gebonden zijn aan de normering

gericht op handhaving van een passend niveau van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze normering geldt derhalve ook voor het door de leden van de PvdA-fractie genoemde derde-geldstroomonderzoek van de universiteiten.

Mede tegen deze achtergrond achten wij het overbodig en ook onwenselijk in het wetsvoorstel een onderscheid aan te brengen tussen zuiver wetenschappelijk en commercieel onderzoek zoals beleidsonderzoek en marktonderzoek. Nog afgezien van de vraag of dit in overeenstemming is met de richtlijn – bedoeld onderscheid is daarin niet opgenomen – draagt het naar onze overtuiging niet bij aan het wegnemen van de door de leden van de PvdA-fractie geconstateerde onduidelijkheid. De door genoemde leden voorgestelde terminologie veronderstelt dat in elk concreet geval op grond van identificatie van oogmerk en financieringsbron de aard van het onderzoek – zuiver wetenschappelijk of commercieel – nader kan worden aangeduid. Dat is naar onze overtuiging niet het geval. Het gaat om een vage grens die in de praktijk moeilijk te trekken valt. Het voorgaande staat nog los van de vraag of voor zuiver wetenschappelijk onderzoek met het oog op bescherming van persoonsgegevens minder strikte regels zou behoren te gelden. Er valt niet op voorhand in te zien dat het algemeen belang van wetenschappelijk onderzoek op «non-profit» basis groter is dan van commercieel wetenschappelijk onderzoek en derhalve in het kader van de door de Wbp voorgeschreven afweging tot andere resultaten zou moeten leiden.

9.2 Verwerking van gevoelige gegevens

De leden van de D66-fractie menen dat in het wetsvoorstel geen limitatieve opsomming wordt gegeven van gevoelige gegevens. In hoofdstuk 2, paragraaf 2, is echter wel een regeling opgenomen voor een limitatief aantal soorten gevoelige gegevens. De in deze paragraaf geregelde categorieën gegevens zijn overigens gelijk aan de bijzondere categorieën gegevens die in artikel 8 van de richtlijn aan de orde komen. Deze leden zijn voorts van mening dat de systematiek tussen de artikelen 16 tot en met 22 enerzijds en artikel 23 anderzijds niet duidelijk is. Met name de toepasselijkheid van artikel 23 werd niet helder bevonden. In het navolgende zal getracht worden de systematiek van de desbetreffende artikelen, in aanvulling op hetgeen daarover in de memorie van toelichting is vermeld, te verduidelijken.

De hoofdregel met betrekking tot de verwerking van bijzondere gegevens is dat dit in beginsel verboden is (artikel 16), doch in een limitatief aantal, veel voorkomende situaties waarin verwerking noodzakelijk is, is toegestaan. Deze situaties zijn omschreven in de artikelen 17 tot en met 22. Naast deze specifiek omschreven situaties is in artikel 23 een aantal algemene verwerkingsgronden opgenomen, die niet op een specifieke situatie betrekking hebben doch een meer abstract karakter hebben. Deze algemene verwerkingsgronden zijn in één restartikel opgenomen, omdat zij een aanvullende verwerkingsgrond kunnen opleveren voor alle in artikel 16 opgesomde bijzondere gegevens. Het laatste lid betreft de verwerkingen die geregeld zijn in de artikelen 17, derde lid, 18, tweede lid, 20, tweede lid, en 21, vierde lid. Deze bepalingen regelen, gelet op hun redactie (blijkens het woordje «slechts» of blijkens een uitdrukkelijk verbod), uitputtend in welke gevallen het verwerkingsverbod van artikel 16 wordt opgeheven. De verwerkingsgronden van artikel 23 kunnen derhalve slechts aanvullend van toepassing zijn voor zover de specifieke bepalingen, opgenomen in artikel 17 tot en met 22, daaraan niet in de weg staan. Het aanvullende karakter van artikel 23 is in de redactie van deze bepaling tot uitdrukking gebracht met de zinsnede « onverminderd de

artikelen 17 tot en met 22». Tenslotte dient nog te worden vermeld dat in artikel 21, derde lid, en artikel 22, vijfde lid, nog twee gelijksoortige specifieke situaties zijn geregeld, op grond waarvan het verwerkingsverbod van artikel 16, voor alle in dat artikel genoemde bijzondere verwerkingen van persoonsgegevens kan worden opgeheven. Deze bepalingen, waarop hieronder nog nader wordt ingegaan, derogeren ook aan de uitputtend bedoelde bepalingen die opgenomen zijn in de artikelen 17 tot en met 22.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de naleving van de Arbo-wetgeving en de daarbij voorkomende registraties door de werkgever. De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid ter uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet is op grond van artikel 21, eerste lid, onder e, onder 2, toegestaan. Op blz. 114 van de toelichting wordt op deze verwerkingsgrond specifiek ingegaan.

Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie zich af of voor instellingen in de gezondheidszorg het verbod om gevoelige gegevens te verwerken geen onoverkomelijke problemen zal opleveren. Zij vestigden in het bijzonder de aandacht op de noodzaak van bijvoorbeeld de GGZ om in voorkomende gevallen tevens gegevens omtrent bijvoorbeeld ras of levensovertuiging, te verwerken, teneinde in een goede behandeling van hun patiënten te kunnen voorzien. De desbetreffende leden vroegen zich af of dit probleem opgelost wordt door middel van artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wbp. Aan de oplossing van de hierboven aangeduide problematiek is in de Wbp een expliciete bepaling gewijd, te weten artikel 21, derde lid, waarin is geregeld dat het verbod om andere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 te verwerken, niet van toepassing is, voor zover dit noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid als bedoeld in het eerste lid, onder a, van artikel 21, met het oog op een goede behandeling of verzorging van betrokkene. Artikel 21, derde lid, bevat een absolute opheffing van het verwerkingsverbod van artikel 16 en is derhalve op alle verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens van toepassing. Artikel 21, derde lid, derogeert dus ook aan een uitputtend geformuleerde bepaling als artikel 18, inzake verwerkingen van persoonsgegevens betreffende iemands ras. Artikel 21, derde lid, wijkt in dit opzicht af van artikel 23, de algemene restbepaling, waarin de clause «onverminderd het bepaalde in de artikelen 17 tot en met 22» tot uitdrukking brengt dat artikel 23 slechts van toepassing kan zijn wanneer de in de artikelen 17 tot en met 22 opgenomen bepalingen geen uitputtend of verbiedend karakter dragen. Voor artikel 22, vijfde lid, dat betrekking heeft op de mogelijkheid om in aanvulling van strafrechtelijke persoonsgegevens, voor de doeleinden waarvoor die gegevens worden verwerkt, andere in artikel 16 bedoelde persoonsgegevens te verwerken, geldt overigens hetzelfde als hiervoor is opgemerkt terzake van artikel 21, derde lid.

9.3 Openbare registers

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de handelwijze van KvK Data om in contracten met afnemers van adresgegevens het recht van bezwaar van de geregistreerden te bedingen, in overeenstemming is met de wet, beantwoorden wij bevestigend. In artikel 41 van het wetsvoorstel is conform de richtlijn het recht verankerd van de betrokkene om zich te verzetten tegen verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van direct marketing. Indien betrokkene een beroep doet op dat recht, dient dat altijd te worden gehonoreerd. De concept-overeenkomst zoals door de leden van de CDA-fractie weergegeven, kan als een praktische uitwerking van

deze bepaling worden gezien. De Handelsregisterwet is in dit opzicht niet relevant.

10. Rechtsbescherming

In de memorie van toelichting zijn wij uitgebreid ingegaan op de door de leden van de D66-fractie gesignaleerde keuze voor een gedifferentieerd systeem van rechtsbescherming. De evaluaties van de huidige Wpr gaven nadrukkelijk aanleiding om nader te bezien op welke wijze de privacy-wetgeving beter zou kunnen aansluiten bij het algemene recht. Die aansluiting is tot nog toe onvoldoende totstandgekomen. De Wpr heeft een relatief geïsoleerd bestaan geleid. In de praktijk leeft dan ook een sterke behoefte om de privacywetgeving beter te laten aansluiten bij de algemene ontwikkelingen binnen het publiek- en privaatrecht. Dit geldt ook voor de rechtsbescherming. De thans bestaande situatie dat de burger voor beroep tegen Awb-besluiten bij de bestuursrechter dient te zijn, terwijl hij voor het aanvechten van daarmee samenhangende gegevensverwerkingen zich tot de burgerlijke rechter moet wenden, is onduidelijk. Om die reden is ervoor gekozen om gegevensverwerkingen in de publieke sector te laten beoordelen door de bestuursrechter in de context van de bestuurlijke besluitvorming. De bestuursrechter achten wij daarvoor het meest geschikt.

Tot grote materiële verschillen in rechtsbescherming – zo stellen wij naar aanleiding van vragen van de D66-fractie – behoeft deze keuze niet te leiden. Voor zover het tot verschillen leidt, zullen deze waarschijnlijk hun gerechtvaardigde oorsprong vinden in de aard van de rechtsverhouding. Grondrechten werken immers primair in de verhouding tussen overheid en burger en hebben slechts een afgeleide werking in de verhoudingen tussen particulieren onderling. Verder zullen er verschillen zijn van vooral procedurele aard. Zij zijn het rechtstreekse gevolg van het reeds bestaande systeem van rechtspleging dat immers uitgaat van verschillende procedures voor de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Het laatste geldt ook voor procedurele eisen die voorafgaand aan het beroep op de rechter in acht behoren te worden genomen. Het wetsvoorstel beoogt op dit punt niets anders te doen dan aan te sluiten bij geldende rechtsnormen, zoals deze uit de Awb en het BW voortvloeien. Vanuit deze invalshoek achten wij het ongewenst om bepalingen van de Awb van toepassing te verklaren op beslissingen door particuliere personen. De gedachte is juist dat gegevensverwerkingen in de particuliere sector en de voorwaarden die daarbij moeten worden vervuld, worden getoetst aan de op die sector afgestemde privaatrechtelijke kaders. Voor zover het de publieke sector betreft zijn overigens geen substantiële extra lasten als gevolg van de toepasselijkheid van de Awb te verwachten. Het aantal beslissingen als bedoeld in artikel 45 is op het totale aantal besluiten vrijwel te verwaarlozen.

Met het begrip «belanghebbende» – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de D66-fractie – wordt bedoeld op het belanghebbende-begrip als bedoeld in artikel 1:2 Awb. Dit ligt ook voor de hand. Indien bepaalde beslissingen als besluiten worden aangemerkt en hiertegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter wordt opengesteld, ligt het in de rede bij het bepalen van de kring beroepsgerechtigden eveneens bij de Awb aan te sluiten. Voor nadere beschouwingen omtrent bedoeld begrip zij verwezen naar de toelichtende stukken op de Awb (kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 32 e.v.).

11. Toezicht

11.1 De Registratiekamer

De leden van de PvdA-fractie hebben terecht de aandacht gevestigd op de naam «Registratiekamer». De Registratiekamer heeft ons recentelijk in kennis gesteld van de uitkomsten van een onderzoek dat is ingesteld naar de bekendheid van de Registratiekamer bij het publiek en intermediaire organisaties en het beeld dat deze groepen van haar hebben. Daarbij is gebleken dat de naam «Registratiekamer» bij hen die haar nog niet of slechts oppervlakkig kennen, verkeerde associaties oproept. Zij die wel met de Registratiekamer en haar werk bekend zijn, kwalificeren de naam in meerderheid als «niet juist gekozen». De Registratiekamer heeft naar aanleiding daarvan ons in overweging gegeven haar naam te veranderen in «College bescherming persoonsgegevens».

Gelet op het voorgaande menen wij dat er inderdaad aanleiding bestaat de naam van de Registratiekamer te wijzigen. Het onderhavige wetsvoorstel vormt daartoe een goede gelegenheid. De naam «College bescherming persoonsgegevens» (Cbp) verdient ook naar onze opvatting de voorkeur: zij sluit goed aan bij de naam van de wet op de naleving waarvan het desbetreffende orgaan toezicht behoort te houden. In de tegelijkertijd met deze nota ingediende nota van wijziging zijn de als gevolg hiervan noodzakelijke aanpassingen van het wetsvoorstel aangebracht. Zoals wij hebben aangekondigd in de eerste paragraaf «Algemeen» hebben wij in het voorgaande deze naam, waar het ging om het toekomstig functioneren van het toezichthoudend orgaan, de afkorting Cbp al gebruikt.

De leden van de VVD- en D66-fractie hebben vragen gesteld over de onderlinge verhouding van de verschillende taken en bevoegdheden van het Cbp. Artikel 28 van de richtlijn voorziet in de instelling van onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten met diverse taken en bevoegdheden, zoals onderzoek, handhaving, advisering en klachtenbehandeling. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief is een combinatie van deze taken niet onverenigbaar geacht. Integendeel, de samenloop is bewust beoogd en bovendien in overeenstemming met de praktijk in diverse lidstaten van de Unie. Ook in Nederland zijn dergelijke constructies niet ongebruikelijk. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op de Commissie gelijke behandeling. Overigens heeft het Cbp – anders dan de leden van de D66-fractie kennelijk menen – geen geschilbeslechtende functie. Het Cbp kan desgevraagd bemiddelen, klachten behandelen en bestuurlijke sancties opleggen, maar is terzake van geschillen niet bevoegd bindende beslissingen te nemen. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de rechter.

In het licht van het voorgaande zien wij geen aanleiding om in het wetsvoorstel een verdergaande functiescheiding aan te brengen dan thans is voorzien. Wel wordt in de nota van wijziging voorgesteld om het College te verplichten in zijn bestuursreglement regels te stellen omtrent werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de verschillende aan het College opgedragen taken. Het desbetreffende reglement behoeft de goedkeuring van de minister van Justitie. Ter uitvoering van bedoelde verplichting zullen binnen het Cbp voor alle relevante taken nauwkeurige procesbeschrijvingen worden gemaakt. Afgezien van de betekenis daarvan voor de administratieve organisatie, zal dit het in acht nemen van vaste werkwijzen bij het uitoefenen van de verschillende taken in de hand werken. Mede gelet op de zorg die het Cbp voornemens is te besteden aan verdere professionalisering van de werkwijze, hebben wij – dit ook in antwoord op vragen van

de leden van de VVD-fractie – er vertrouwen in dat het Cbp de verschillende taken ter uitvoering van de Wbp naar behoren zal uitvoeren. Daar waar partijen zich tekort gedaan voelen door een onzorgvuldige procedure bij het Cbp, kunnen zij wegens strijd met beginselen van behoorlijk bestuur daarover klagen bij de rechter. Er zijn geen procedures waarbij het Cbp het laatste woord heeft.

Meer in het algemeen wijzen wij erop dat de rechtsbescherming tegen het Cbp ten opzichte van de huidige situatie zal worden verbeterd. Zo zal – anders dan nu het geval is – bezwaar en beroep openstaan tegen een verklaring van het Cbp omtrent een gedragscode als bedoeld in artikel 25, eerste lid, daaronder begrepen de weigering een verklaring af te geven. Hetzelfde geldt voor een verklaring van het Cbp omtrent de rechtmatigheid van de gegevensverwerking als bedoeld in artikel 32, vijfde lid en de beslissing tot toepassing van bestuursdwang. In desbetreffende procedures zal getoetst kunnen worden of het Cbp in overeenstemming met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehandeld.

De leden van de D66-fractie vragen aan wie het Cbp verantwoording verschuldigd is. In de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de staatsrechtelijke positie van dit orgaan. Het Cbp is een zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen in beginsel niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Justitie. Afstand tot de minister is noodzakelijk, omdat het Cbp conform artikel 28 van de richtlijn zijn toezichthoudende en handhavende taak – juist ten aanzien van gegevensverwerkingen bij de overheid zelf – onafhankelijk moet kunnen uitvoeren. Dit laat onverlet dat de minister in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen over bepaalde bevoegdheden beschikt om zijn politieke verantwoordelijkheid te effectueren. Zo heeft de minister krachtens het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen, het benoemen van de leden van het Cbp en het goedkeuren van het bestuursreglement. Voor het overige verwijzen wij naar de uiteenzetting in paragraaf 11.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie vragen of het opleggen van sancties moet worden voorbehouden aan een orgaan dat direct politiek verantwoordelijk is. In dit opzicht dient onderscheid te worden gemaakt tussen de toepassing van bestuursdwang als reparatoire sanctie (artikel 65) enerzijds en de oplegging van een bestuurlijke boete als repressieve sanctie (artikel 66 e.v.) anderzijds. De bevoegdheid tot bestuursdwang vindt haar basis in artikel 28, derde lid, van de richtlijn. Het ligt op grond van deze bepaling in de rede het Cbp als zijnde de Nederlandse toezichthoudende autoriteit met de uitoefening van deze bevoegdheid te belasten. Voor zover het gaat om repressieve sancties geldt in ons rechtssysteem als hoofdregel dat deze worden opgelegd door de onafhankelijke strafrechter. Conform het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd kan hiervan door middel van de figuur van de bestuurlijke boete worden afgeweken, mits aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. Dit beleid laat ook ruimte om de boetebevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan toe te kennen. Niettemin hebben wij bij nader inzien gemeend – ook mede naar aanleiding van bezwaren van VNO/NCW – vooralsnog af te zien van de invoering van de bestuurlijke boete. In de nota van wijziging wordt daartoe voorgesteld de artikelen 66 tot en met 74 van het wetsvoorstel te schrappen. In het licht van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zullen wij opnieuw overwegen of invoering van een systeem van bestuurlijke boeten alsnog dient plaats te vinden.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens naar de verhouding tussen het Cbp en de functionaris voor de gegevensbescherming. Deze komt aan

de orde in paragraaf 11.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Zoals de desbetreffende leden terecht veronderstellen kan het Cbp te allen tijde zijn bevoegdheden blijven uitoefenen indien een functionaris voor de gegevensbescherming is aangesteld. De meldingen van gegevensverwerkingen, voor zover deze niet zijn vrijgesteld, hoeven echter niet bij het Cbp plaats te vinden, doch kunnen in plaats daarvan worden gedaan bij de functionaris. Overigens wordt op aandringen van VNO/NCW ook ten aanzien van de relatie tussen het CBP en de functionaris voor de gegevensbescherming een wijziging voorgesteld. Anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel is voor de beslissing om de functionaris tegen zijn wil van zijn taak te ontheffen geen instemming van het Cbp vereist.

De leden van de D66-fractie hebben aangegeven er een voorstander van te zijn het Cbp onder de competentie van de Nationale ombudsman te brengen. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel werd nog aangegeven dat deze vraag aan de orde zou komen in het kader van de voorgenomen algehele herziening van het klacht- en tuchtrecht voor de rechterlijke organisatie. Mede naar aanleiding van de gestelde vragen menen wij evenwel dat reeds thans daartoe moet worden overgegaan. Wij verwijzen terzake naar de nota van wijziging en de toelichting daarop.

11.2 De functionaris voor de gegevensbescherming

De leden van de PvdA-fractie uiten twijfels met betrekking tot de introductie van de functionaris voor de gegevensbescherming. Zij zijn bevreesd voor het feit dat de functionaris te veel verbonden zal zijn met de desbetreffende branche of organisatie. Om dit te voorkomen zijn in het wetsvoorstel ten aanzien van rechtspositie en bevoegdheden van de functionaris waarborgen opgenomen. Wij verwijzen naar artikel 63 en 64. Hierin wordt onder meer bepaald dat de functionaris geen aanwijzingen mag krijgen van de verantwoordelijke of de organisatie die hem heeft benoemd en voorts aan de functionaris adequate toezichtsbevoegdheden moeten worden toegekend. Betreffende bepalingen zijn in belangrijke mate geïnspireerd door de Duitse wetgeving. Mede in het licht van de opgenomen waarborgen bestaat er geen aanleiding om te veronderstellen dat bedoelde functionaris zijn toezichthoudende taak niet naar behoren zou kunnen vervullen. Wij wijzen erop dat het Cbp overigens onverkort haar toezichthoudende bevoegdheden behoudt. Wij verwachten dat een functionaris zich ten behoeve van het bedrijf of de branche waarvoor hij werkt, zal inspannen om te voorkomen dat het Cbp bij haar taakuitoefening onregelmatigheden op het spoor zal komen.

Daarnaast menen de leden van de PvdA-fractie dat introductie van de functionaris ten koste kan gaan van de transparantie van de wetgeving voor de betrokkenen. Naar onze opvatting is dit niet het geval. De keuzemogelijkheden voor de burger worden vergroot. De burger kan zich wenden tot een functionaris die zich in veel gevallen in diens directe omgeving bevindt en in verband hiermee voor betrokkene gemakkelijk toegankelijk is, terwijl anderzijds te allen tijde de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen bij het Cbp. Deze kan in geval van een niet-vrijgestelde gegevensverwerking nadere informatie omtrent de melding opvragen bij de functionaris. Blijkens artikel 63, derde lid, heeft het Cbp een lijst van functionarissen. Deze verruiming van mogelijkheden behoeft niet ten koste te gaan van de transparantie. Integendeel, versterking van het wettelijk toezicht kan bijdragen tot vergroting van het inzicht van de burger in gegevensverwerkingen en de rechten die hij te dien aanzien kan uitoefenen.

De leden van de PvdA-fractie stellen voor om de functionaris te verplichten eventuele onregelmatigheden te melden aan het Cbp. Hoewel wij begrip hebben voor de gedachte die aan dit voorstel ten grondslag ligt, zijn wij hier geen voorstander van. In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat de functionaris fungeert als intermediair tussen Cbp en de branche of de organisatie waar hij werkzaam is. Dit brengt met zich dat zijn positie op evenwichtige wijze vorm moet krijgen. Enerzijds zijn er wettelijke waarborgen ten einde zijn onafhankelijkheid binnen de branche of organisatie te verzekeren, anderzijds rapporteert en adviseert hij uitsluitend aan degene door wie hij is aangesteld. Een wettelijke verplichting zoals door de leden van de PvdA-fractie voorgesteld, staat naar onze opvatting met deze positie op gespannen voet. Het risico bestaat dat een dergelijke verplichting ten koste zal gaan van het vertrouwen binnen de desbetreffende organisatie of branche dat nodig is om adequaat te kunnen functioneren. Daarmee wordt een effect bereikt dat tegengesteld is aan hetgeen wordt beoogd. Hetzelfde geldt voor een eventuele verplichting om jaarlijks een openbaar verslag uit te brengen.

Evenmin is het wenselijk om de functionaris voor de gegevensbescherming in specifieke zin te verplichten aan het Cbp te melden op welke verwerkingen van persoonsgegevens hij toezicht zal uitoefenen. Nog afgezien van de administratieve lasten die een dergelijke verplichting met zich zal brengen, is de systematiek van de op de richtlijn gebaseerde regeling er juist op gericht om de branches en organisaties waar een functionaris is aangesteld te ontheffen van de meldingsverplichting aan het Cbp. Een verplichting om indirect – via de functionaris – de verwerkingen aan te melden bij het Cbp staat hiermee op gespannen voet. Overigens zal het Cbp door middel van de melding conform artikel 63, derde lid, wel in algemene zin op de hoogte raken van het type van organisaties waarbij de functionarissen het toezicht mede uitoefenen.

12. Handhaving

De leden van de D66-fractie zetten vraagtekens bij het nut van artikel 74 van het wetsvoorstel.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven wordt dit artikel – als zijn een onderdeel van de regeling inzake bestuurlijke boeten – geschrapt. De desbetreffende vraag behoeft hier derhalve niet meer te worden beantwoord.

13. Kosten

De leden van de PvdA-fractie vragen of – tegen de achtergrond van het millenniumvraagstuk – de benodigde aanpassing van de programmatuur tijdig kan worden voltooid. Naar onze opvatting is dit inderdaad mogelijk. Het millenniumvraagstuk betreft een problematiek die losstaat van de invoering van het onderhavige wetsvoorstel. Wij beschikken over geen enkele aanwijzing dat de vereiste aanpassing als gevolg van het millenniumprobleem vertraging zou oplopen. Wel is denkbaar dat om efficiency-redenen de verschillende soorten aanpassingen tegelijkertijd in de programmatuur worden aangebracht. Overigens zijn de benodigde aanpassingen die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel, naar verwachting beperkt. De wettelijke verplichtingen terzake van bescherming van persoonsgegevens gelden voor het overgrote deel reeds uit hoofde van de Wpr en de daarop gebaseerde regelgeving. Wij gaan ervan uit dat de bestaande programmatuur in ieder geval in overeenstemming is met de Wet persoonsregistraties.

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag aan de orde of en wanneer na de invoering van de wet onderzoek moet worden verricht naar de

kosten en de administratieve lastendruk. Op grond van artikel 80 dienen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Tot die effecten dienen uiteraard ook de administratieve lasten te worden gerekend. Derhalve zal deze in de wettelijk verplichte evaluatie aan de orde moeten komen.

De leden van de CDA-fractie deelden niet de mening van de regering dat uitvoering van de Wbp door gemeentebesturen geen medebewind zou zijn. Zij stellen dat er sprake is van gevorderde regeling en bestuur bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet. Dat brengt, aldus deze leden, met zich dat compensatie van de kosten aan de gemeenten aan de orde is. Verwezen wordt naar artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet (in het verslag wordt abusievelijk gerefereerd aan artikel 128, tweede lid, van de Gemeentewet) en naar artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Wij delen de mening van deze leden niet.

Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet heeft betrekking op kosten die gemeenten ingevolge medebewind moeten maken. De Wbp heeft consequenties voor de gehele particuliere en publieke sector. Het betreft algemene verplichtingen die zich niet specifiek richten op de gemeenten. Elke verantwoordelijke is aan die verplichtingen gebonden en tot nakoming daarvan verplicht. Hetzelfde geldt voor het BW, de Algemene wet gelijke behandeling en tal van andere wetten waarin regelmatig wijzigingen worden aangebracht die soms financiële gevolgen voor gemeenten hebben. Ten gevolge van de Wbp wordt geen verandering aangebracht in de aard of de omvang van een medebewindstaak. Wij zijn daarom van mening dat van medebewind in de zin van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet geen sprake is. Dat brengt met zich dat de kosten die voortvloeien uit de Wbp niet zijn te beschouwen als kosten in de zin van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. Compensatie van de kosten die gemeenten in verband met de Wbp maken, is dan ook niet vereist.

In de memorie van toelichting is ingegaan op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, dat door de VNG in briefwisseling met de minister van Justitie, aan de orde is gesteld. In genoemde memorie, hebben wij ten onrechte gesteld dat artikel 2 ook wel wordt aangeduid als «boter bij de vis»-bepaling en dat dit artikel betrekking heeft op kosten die gemeenten ingevolge medebewind moeten maken. Opgenomen had moeten worden dat artikel 108, derde lid, Gemeentewet ook wel wordt aangeduid als «boter bij de vis»-bepaling en dat dat artikel betrekking heeft op kosten van medebewind.

Dat laat onverlet dat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet relevant is. In artikel 2 is de gedragslijn vastgelegd dat het Rijk inzicht moet geven in de financiële gevolgen van rijksbeleid voor gemeenten en dat aangegeven moet worden hoe die kosten door gemeenten kunnen worden opgevangen (eigen inkomsten, algemene uitkering of specifieke uitkering). Aan deze gedragslijn is gevolg gegeven door de passages die in de toelichting zijn opgenomen over de kosten die gemeenten maken. De eindconclusie is dat de regering van mening is dat de gemeenten die kosten zelf dienen op te vangen. Hetzelfde geldt voor onderwijsinstellingen en alle andere instellingen die aan de voorgestelde wetgeving zullen worden onderworpen.

Met verwijzing naar een passage in de memorie van toelichting, waarin vermeld staat dat voor systematische verstrekking van gevoelige gegevens aan derden een wettelijke grondslag nodig is, en gelet op het feit dat in de daarop volgende zin verwezen wordt naar artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of de regering beoogt een ongebruikelijke uitleg aan artikel 10 Grondwet te geven, die er op neerkomt dat particulieren alleen gevoelige gegevens aan derden mogen verstrekken als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat.

Met de desbetreffende passage in de toelichting is niet meer beoogd dan het geven van een toelichting op de Wbp zelf. In artikel 16 is in het voetspoor van de richtlijn immers bepaald dat verwerking van de in dat artikel genoemde bijzondere gegevens verboden is, behoudens het bepaalde in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van het voorliggende wetsvoorstel. Deze bepaling – en niet primair artikel 10, eerste lid van de Grondwet – vereist derhalve dat indien een verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de publieke dan wel de private sector, rechtmatig wil zijn, deze een wettelijke grondslag in de Wbp dient te hebben.

16. Voorlichting

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat het Cbp een belangrijke rol heeft bij de voorlichting. Deze rol achten wij niet te zwaar. De Registratiekamer vervult ook thans al onder het regime van de Wpr een centrale functie bij de beantwoording van vragen over de toepassing van weten regelgeving. Het ligt voor de hand deze lijn door te trekken als het gaat om de voorlichting bij de invoering van de nieuwe wet. Overigens is het niet zo dat hier alleen een taak voor het Cbp is weggelegd. Voor de voorlichting zal worden zorggedragen door het Cbp en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie gezamenlijk. De voorlichting aan het publiek zal hoofdzakelijk voor rekening komen van de genoemde ministeries. Dit laatste ligt in lijn met de door de leden van de PvdA-fractie geuite wens om de betrokkenheid van de burgers bij de wet van overheidswege te stimuleren.

In het kader van de voorlichtingsactiviteiten zullen – dit naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie – ook de media worden ingeschakeld. In hoeverre daarbij een specifieke rol zal zijn weggelegd voor de regionale media zal nog nader worden gezien. In de voorlichtingscampagne zal vanzelfsprekend ook aandacht worden besteed aan het recht van verzet bij direct marketing. Dit recht vormt een van de belangrijkste nieuwe elementen in de wetgeving. Uiteraard zal daarbij ook gewezen kunnen worden op de reeds bestaande voorzieningen op dat gebied, zoals het door de desbetreffende leden genoemde postbusnummer. Overigens hebben wij het vertrouwen dat de directmarketingbranche ook zelf hier de nodige aandacht aan zal besteden.

HOOFDSTUK I ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderdeel a

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een brief «aan de bewoners van dit pand» waarbij het blijkt de brief gaat om een koopwoning, moet worden aangemerkt als het gebruik van persoonsgegevens, omdat de bewoners kennelijk zijn aangeschreven in de kwaliteit van huiseigenaar. Wij onderschrijven deze stellingname. De eigenaar van de woning wordt immers aangesproken op zijn kwaliteit van eigenaar. Daarbij is niet relevant of hij ook identificeerbaar is.

Deze leden vragen verder onder welke omstandigheden telefoonnummers, kentekens en postcodes als een persoonsgegeven moeten worden aangemerkt. Telefoonnummers zijn niet altijd persoonsgegevens in de zin van de wet, bijvoorbeeld niet wanneer deze zijn toegekend aan een rechtspersoon of een bestuursorgaan en het nummer niet herleidbaar is tot een individuele natuurlijke persoon, bijvoorbeeld omdat deze een vaste gebruiker is. Hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet is echter met uitzondering van de bepalingen over telefoongidsen en direct marketing, ook van toepassing op rechtspersonen. Kentekens van motorvoertuigen zijn persoonsgegevens voor degenen die toegang hebben tot het kentekenregister van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Zij kunnen immers tenaamstelling van het kenteken zonder bijzondere inspanning te weten komen. Voor personen die geen toegang hebben tot de tenaamstellingsgegevens uit het kentekenregister, zijn kentekens geen persoonsgegevens indien redelijkerwijs ook niet te verwachten valt dat die gegevens langs een omweg (eventueel door derden) zullen worden herleid. Het hangt dus van de context van het gebruik af of het wel of niet gaat om persoonsgegevens. De registratie van kentekens in het kader van rekening rijden teneinde de houder van het kenteken een rekening te sturen voor het gebruik van een weg, is dus een omstandigheid waarbij het kenteken de functie van een persoonsgegeven heeft. Wat betreft postcodes wijzen wij op een advies van de Registratiekamer waarbij het gebruik van postcodes, zonder nadere aanduiding van een pand duidend op een individueel huishouden, niet als een verwerking van persoonsgegevens wordt aangemerkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat de Wbp geen betrekking heeft op overledenen. Zij vroegen of het recht op bescherming van persoonsgegevens geen deel kan uitmaken van de nalatenschap. De vraag in hoeverre het recht op gegevensbescherming ook betrekking heeft op overledenen, komt in de internationale discussie voortdurend terug, doch heeft nimmer tot een communis opinio geleid. In punt 45 van de toelichting op het Verdrag van Straatsburg uit 1981 staat onder de paragraaf over gevoelige gegevens, meer in het bijzonder de medische gegevens, dat deze ook betrekking «kunnen» hebben op overledenen. In de Nederlandse rechtssfeer wordt ervan uitgegaan dat het medisch beroepsgeheim zich mede uitstrekt tot na het tijdstip van overlijden van een patiënt. Het onderhavige wetsvoorstel strekt zich daar niet toe uit. Mogelijk onzorgvuldig gedrag met betrekking tot deze gegevens in verhouding tot nabestaanden kan in rechte aan de orde worden gesteld volgens het algemene recht inzake onrechtmatige daad. De subjectieve rechten van een betrokkene op grond van het privacyrecht zien wij niet als een vermogensbestanddeel dat deel zou kunnen uitmaken van een

nagelaten boedel. In hoofdstuk 4.4 van de toelichting hebben wij gewezen op het karakter van deze rechten als onderdeel van een meer algemeen persoonlijkheidsrecht. Hiermee hangt ook samen dat deze rechten ook niet zonder meer vervreemdbaar zijn. Wel kan onder omstandigheden de toestemming van de betrokkene een grond zijn voor gegevensverwerking, doch er zijn ook gevallen, die elders in deze nota aan de orde komen, waarbij zelfs een toestemming geen grond kan zijn voor gegevensverwerking. De toestemming in de zin van het wetsvoorstel heeft niet het karakter van een vervreemding van een vermogensbestanddeel en wordt daarom ook niet beheerst door het vermogensrecht.

Onderdeel b

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de wettelijke positie van de Internet Service Provider (ISP). Iemand die doel en middelen van de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, wordt door de wet aange-merkt als verantwoordelijke en is daardoor onderworpen aan de nodige plichten. ISP's maken daarop geen uitzondering. Het meest duidelijk is dit ten aanzien van hun klantenbestand. Zoals nagenoeg elke ondernemer onderhouden zij een relatie met hun klanten en verwerken daartoe gegevens. Houden zij bij welke sites hun klanten consulteren, dan is dat een vorm van gegevensverwerking die onder de wet valt. Het wetsvoorstel verplicht hen niet tot controle, ook niet steekproefsgewijs, op de gegevens die zij doorzenden of voor de opslag waarvan zij faciliteiten aan derden ter beschikking stellen (bijvoorbeeld een homepage van een abonnee). Alleen voor zover zij bijvoorbeeld zelf een bulletin board exploiteren en op de inhoud daarvan controle uitoefenen of zelf daarop informatie plaatsen, impliceert dit dat zij doel en middelen vaststellen en worden zij daarmee, indien deze informatie persoonsgegevens bevat, verantwoordelijke in de zin van het wetsvoorstel. Daar waar zij echter gegevens, daaronder begrepen persoonsgegevens, overdragen of routeren, zijn zij slechts verantwoordelijk voor die doorgifte of dat routeren op dezelfde voet als een telecom-exploitant. Zij worden in dat opzicht op één lijn gesteld met een aanbieder van een telecommunicatiedienst in de zin van artikel 1.1, onder e, van de Telecommunicatiewet (Kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr 309). In het kader van de Raad van Europa is een Aanbeveling geformuleerd voor ISP's en gebruikers van Internet met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Deze is raadpleegbaar op de website van de Raad (<<http://www.coe.fr/dataprotection>). Wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ISP's (daaronder begrepen voor de strafbare feiten op grond van het wetsvoorstel), heeft de vorige Minister van Justitie een voorontwerp gepubliceerd. De reacties daarop worden thans verwerkt. Het is de bedoeling in het najaar een wetsvoorstel ter consultatie aan te bieden aan de Raad van State.

Onderdeel c

De leden van de PvdA-fractie wezen er op dat de regering het advies van de Registratiekamer niet heeft overgenomen wat betreft de gedachte om onder het begrip «bestand» tevens te begrijpen de verzameling van persoonsgegevens, gevolgd door een handmatige verwerking, omtrent een enkele persoon. Wij menen dat de richtlijn deze benadering toelaat en verwijzen daarvoor in het bijzonder naar overweging 27 van de richtlijn waarin wordt gezegd dat de lidstaten zelf de criteria kunnen vaststellen voor de elementen van een gestructureerd geheel van persoonsgegevens. Wij onderschrijven de keuze van onze voorgangers voor continuïteit met het verleden teneinde op dit punt de breuk met de situatie onder de Wpr niet groter te maken dan nodig. Wij hechten er vooral aan dat duidelijk is dat op zichzelf ongestructureerde, handmatig gevoerde dossiers omtrent

een enkele persoon, niet onder het bereik van de wet vallen. Overweging 27 maakt duidelijk dat ook de richtlijn deze uitsluit. Een chronologische rangschikking van dergelijke dossiers (een ordening volgens een enkelvoudig criterium) – aldus beantwoorden wij een vraag van de leden van de CDA-fractie – brengt hierin geen wijziging. Wij beogen de rechtsvorming tot dusver in stand te laten, hoewel de richtlijn een benadering als door de leden van de PvdA-fractie bepleit, niet uitsluit.

Onderdeel d

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de in artikel 1:1, tweede lid, Awb uitgezonderde bestuursorganen onder de werking van de Wbp vallen, beantwoorden wij bevestigend. De desbetreffende uitzondering is uitsluitend bedoeld om de daar genoemde bestuursorganen van de werking van de Awb uit te sluiten. Voor een dergelijke uitsluiting bestaat bij het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding. Het begrip «bestuursorgaan» in artikel 1, onder d, van het wetsvoorstel dient dan ook in deze ruime zin te worden opgevat.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over het verschil tussen verkeers- en dienstgegevens en de gevolgen die daaraan worden verbonden. Zij vragen zich af of het begrip verkeersgegevens niet te beperkt wordt opgevat, namelijk de gegevens die nodig zijn om de rekening te kunnen presenteren. In het voorstel voor een Telecommunicatiewet is een regeling voor dienst- en rekeninggegevens opgenomen. Dienstgegevens («service data») zijn samengesteld uit naam, adres, postcode, woonplaats, woonland en aansluitnummer(s) van een abonnee of van degene die anders dan de abonnee aansprakelijk is voor betaling van de rekening. Verkeersgegevens («traffic data») zijn samengesteld uit: de aansluitnummers waartussen telecommunicatie heeft plaatsgevonden, begin- en eindtijdstip van de telecommunicatie, de data waarop de telecommunicatie plaatsvond, de verzonden hoeveelheid gegevens en de gebruikte toesteltypen. Anders dan «service-data» geven zij informatie over telecommunicatie die heeft plaatsgevonden (wie heeft met wie van waar naar waar hoelang gebeld), terwijl servicedata de klantgegevens van de telecomoperator zijn, zoals ieder die zich met een commercieel product op de markt begeeft, een klantenbestand bijhoudt. Blijkens artikel 6, tweede lid, van de sectorale richtlijn 97/66/EG voor de telecommunicatie van 15 december 1997 (PbEG van 30 januari 1998) mogen verkeersgegevens slechts worden opgeslagen voor het opstellen van een rekening voor de abonnee. Blijkens artikel 14 van die richtlijn kan daarvan slechts bij wet worden afgeweken voor bepaalde met name genoemde doeleinden, bijvoorbeeld de opsporing van strafbare feiten.

Verkeersgegevens zijn niet uitsluitend bedoeld om in combinatie met tariefinformatie en dienstgegevens een rekening op te maken. Zolang zij rechtmatig zijn opgeslagen kunnen verkeersgegevens – al dan niet in combinatie met dienstgegevens – blijkens sectorale wetgeving ook worden gebruikt voor de beslechting van geschillen over een rekening en voor verkeersbeheer. Inlichtingen kunnen slechts worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift of indien dit noodzakelijk is voor de opsporing van telefoonfraude. Voor marketingdoeleinden kunnen verkeersgegevens slechts worden gebruikt na verkregen toestemming van de abonnee. Wij verwijzen naar artikel 11.5 van de Telecommunicatiewet.

Artikel 2

Het wetsvoorstel is ook van toepassing op z.g. openbare personen wanneer het gaat om de digitale verwerking van beeld en geluid – zo

antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. In dat verband is vooral artikel 23, eerste lid, onder b, van belang dat bepaalt dat gevoelige gegevens kunnen worden verwerkt indien deze door de betrokkene zelf zijn openbaar gemaakt. Dergelijke gegevens kunnen dus niet worden verwerkt wanneer de betrokkene ze niet zelf heeft openbaar gemaakt, bijvoorbeeld wanneer het louter gaat om geruchten. Blijkens artikel 3 is deze bepaling echter niet van toepassing op de pers voor zover noodzakelijk voor haar taken.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de CDA-fractie stellen wij bij nota van wijziging voor het wetsvoorstel aan te passen aan de tekst van artikel 100, derde lid, van de Grondwet.

Artikel 3

De begrippen «journalistiek, artistiek of literair» – zo merken wij op naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie – zijn rechtstreeks overgenomen uit artikel 9 van de richtlijn. Zij zijn met het oog op een adequate toepassing van het artikel voldoende duidelijk omljnd. De inhoud daarvan zal voor zover nodig in een Europeesrechtelijke context verder tot ontwikkeling moeten komen. Het ligt niet in ons voornemen om aan de bedoelde begrippen nadere eisen of voorwaarden te stellen.

In de memorie van toelichting bij artikel 3, eerste lid, zijn wij reeds uitvoerig ingegaan op de consequenties van het wetsvoorstel voor gegevensverwerking door pers, radio en televisie. Artikel 3 geeft uitvoering aan artikel 9 van de richtlijn. Hierin wordt – kort gezegd – bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden slechts van (belangrijke onderdelen van) de richtlijn mag worden uitgezonderd voor zover nodig om privacybescherming en de vrijheid van meningsuiting met elkaar in evenwicht te brengen. Deze bepaling had tot gevolg dat de algehele exceptie van artikel 2 Wpr niet meer kon worden gehandhaafd. Per wetsbepaling moest nader worden bezien in hoeverre zij toepassing kan vinden op pers, radio en omroep.

Deze afweging heeft ertoe geleid dat een beperkt aantal bepalingen ook voor die sectoren geldt. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de algemene beginselen van gegevensverwerking en de gronden waarop gegevens rechtmatig kunnen worden verwerkt. Zij zijn vastgelegd in de artikelen 6, 7 en 17 van de richtlijn respectievelijk de artikelen 6 tot en met 11 en 13 tot en met 15 van het wetsvoorstel. Wij zijn van mening dat deze algemene beginselen ook thans al door de pers in acht behoren te worden genomen uit hoofde van normen van maatschappelijke zorgvuldigheid (artikel 6:162 BW). Daarnaast zijn de bepalingen inzake gedragscodes (artikel 25) en aansprakelijkheid (artikel 49) van toepassing verklaard. De richtlijn laat op dit punt geen uitzonderingen toe.

Ten slotte brengt het tweede lid tot uitdrukking dat ook aan de verwerking van gevoelige gegevens als bedoeld in artikel 16 grenzen zijn verbonden. Met het begrip «noodzakelijk» is aangesloten bij de in andere artikelen van het wetsvoorstel gehanteerde terminologie. Hier is derhalve – dit in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie – geen striktere terminologie gehanteerd dan elders. Introductie van andere begrippen zou leiden tot meer onduidelijkheid en ongerechtvaardigde verwachtingen scheppen ten aanzien van ontwikkelingen van het Europese recht op dit punt. De Engelse en Franse tekst van de richtlijn gebruiken immers het woord «necessary» onderscheidenlijk «nécessaire» en de Duitse tekst «notwendig». De Nederlandse tekst van de richtlijn hanteert steeds het

begrip «noodzakelijk». Het zou een onjuiste suggestie wekken dit op deze plaats te implementeren als «redelijkerwijs nodig», zoals door de leden van de D66-fractie wordt geopperd.

Artikel 7

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of is aan te geven wanneer sprake is van het verwerken van gegevens op een wijze die onverenigbaar is met de vooraf vastgestelde doeleinden. De vraag of in een concreet geval een verwerking al dan niet verenigbaar is met de vooraf vastgestelde doeleinden, is afhankelijk van de waardering van een aantal uiteenlopende factoren. Enkele mogelijk relevante factoren waren opgenomen in – het bij nota van wijziging geschrapte – artikel 9, tweede lid. Het betrof: de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen; de aard van de betreffende gegevens; de gevolgen van de beoogde verwerking voor betrokkene; de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen. Welke van deze factoren in het concrete geval een rol spelen en welk gewicht zij in de schaal stellen, hangt steeds van de feitelijke situatie af. Het gaat om een totaalbeoordeling waarbij de diverse factoren elkaar kunnen versterken of compenseren, evenals bij kwesties in het civiele recht waar de rechtsontwikkeling nog sterk in beweging is. Eenduidige gedragsvoorschriften op dit punt zouden spoedig door de ontwikkelingen worden achterhaald.

Voor wat betreft de door de leden opgeworpen vraag met betrekking tot het Kadaster dient te worden opgemerkt dat de genoemde verstrekking, waarbij een adressenlijst met huizen boven een bepaalde waarde in een bepaald postcodegebied aan een makelaar verstrekt wordt, onverenigbaar is met het doel van de kadastrale registratie, omschreven in artikel 3 van de Kadasterwet. Het kadaster mag een dergelijke selectie dus niet verrichten, noch bulkgegevens in zodanige vorm verstrekken dat een dergelijke selectie zonder bijzondere inspanning langs geautomatiseerde weg door de makelaar kan worden verricht.

Van onverenigbaar gebruik is tevens sprake bij verstrekkingen uit het Handelsregister van overzichten bevattende rangschikkingen van gegevens naar individuele persoon, zoals commissariaten. Ook hier geldt dat geen bulkgegevens mogen worden verstrekt op een zodanige wijze dat anderen dergelijke overzichten gemakkelijk kunnen maken. Het doel van een dergelijke verstrekking heeft een te geringe relatie tot het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, te weten het dienen van de rechtszekerheid in het economische verkeer en meer in het algemeen het voorzien in globale, feitelijke informatie over het bedrijfsleven in Nederland. Daarnaast is hier van belang dat de gevolgen van een dergelijke verwerking voor de betrokkene een forse inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer kunnen betekenen.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat sprake is van onverenigbaar gebruik indien private bedrijven de klantgegevens die zij voor commerciële doeleinden bijhouden, ter beschikking stellen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten of andere publieke belangen. Daarom is in artikel 43 de mogelijkheid geopend voor die doeleinden een uitzondering op de verenigbaarheidseis van artikel 9 te maken. In beginsel zullen in het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheden van de overheid voor de opsporing moeten worden geregeld. Dit laat onverlet dat op grond van artikel 43 in uitzonderlijke en spoedeisende gevallen, wanneer het optreden van door de wet aangewezen autoriteiten niet kan worden afgewacht, medewerking kan worden verleend. Dit vloeit voort uit

het in dat artikel opgenomen woord «noodzakelijk» en het daarin besloten liggende begrip «subsidiariteit»: indien een andere, minder op de persoonlijke levenssfeer inbreuk makende weg open staat, bijvoorbeeld waar de justitiële autoriteiten een belangenafweging op grond van wettelijke criteria maken, dient die weg te worden gevolgd. Deze situatie komt overeen met de verstrekking «op grond van een dringende en gewichtige reden» zoals bedoeld in artikel 11, tweede lid, Wpr. Zo regelen ook de belastingwetten de verplichtingen om gegevens ter beschikking te stellen aan de fiscus, ook al is dit vaak onverenigbaar met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.

Hierboven zetten we reeds uiteen dat direct marketing voor producten of diensten van geheel andere aard dan in verband waarmee de gegevens zijn verzameld, ook als onverenigbaar moet worden aangemerkt. De toelichting op de goedgekeurde Gedragscode verwerking persoonsgegevens verzekeringsbedrijf (Stcrt. 1998, 44) gaat hier op de blz. 24–25 meer concreet op in (de toelichting is helaas niet in de Staatscourant gepubliceerd).

Ten slotte wijzen wij erop dat het gebruik van gegevens omtrent tijd en plaats van iemands verblijf op een bepaalde weg, verzameld om hem een rekening te kunnen sturen (rekening rijden) niet aan een particulier recherchebureau kunnen worden verstrekt bijvoorbeeld om iemands gangen te volgen.

De leden informeerden voorts naar de verenigbaarheid van de verstrekking van (lijsten van) adressen uit de Gemeentelijke basisadministratie in relatie tot het oorspronkelijke doel van de GBA. In een voorstel van wet tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (aanpassingswet), in het kader waarvan ook de Wet gemeentelijke basisadministratie (GBA) wordt gewijzigd, wordt de in de GBA-wet bestaande mogelijkheid om bij raadsverordening regelen te stellen voor verstrekking van gegevens aan vrije derden aangepast aan de vereisten van de richtlijn. Dit wetsvoorstel is voor advies aanhangig gemaakt bij de Raad van State.

Artikel 8

Onderdeel a

De leden van de PvdA vroegen zich af welke wet de toestemming van de betrokkene als rechtvaardigingsgrond uitsluit. In antwoord daarop kan worden opgemerkt dat op grond van artikel 5 van de Wet op de medische keuringen is uitgesloten dat in verband met het aangaan of wijzigen van een verzekering gegevens worden verzameld met betrekking tot bepaalde ernstige, niet behandelbare erfelijke ziekten van de bloedverwanten van de aspirant-verzekerde en, tenzij de ziekte manifest is, van de aspirant-verzekerde zelf, indien de te sluiten verzekering de vragengrens niet overschrijdt. Het gaat hier om een absoluut verbod. De toestemming van de aspirant-verzekerde kan daar niets aan veranderen. Dit absolute verbod doet recht aan de geldende machtsverhoudingen in het maatschappelijk verkeer. Een aspirant-verzekerde bevindt zich immers in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de verzekeraar en zou onder druk kunnen worden gezet, op straffe van het niet tot stand komen van de overeenkomst, om toch toestemming te verlenen de in artikel 5 genoemde gegevens te verstrekken.

Een ander voorbeeld is de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden. In artikel 4 van deze wet is bepaald dat de werknemer aan zijn werkgever een gelimiteerd aantal gegevens dient te verstrekken opdat de

laatste op basis van die gegevens vast kan stellen of betrokkene behoort tot de in de wet aangewezen doelgroepen. Het is de werkgever in dit verband niet toegestaan, ook niet met de uitdrukkelijke toestemming van de werknemer, andere gegevens betreffende iemands ras te verwerken.

In het algemeen deel van deze nota onder 9.2 wezen wij er reeds op dat in de artikelen 17, derde lid, 18, 19, tweede lid, 20, tweede lid, en 21, vierde lid, van het wetsvoorstel zelf ook de toestemming niet als rechtvaardigingsgrond voor gegevensverwerking wordt aanvaard.

Onderdeel b

De leden van de D66-fractie wezen op vragen uit het bedrijfsleven over het noodzakelijkheids criterium. De banken zouden voorkeur geven aan de termen «redelijkerwijs nodig». Het lijkt mij minder juist om het begrip «necessary» van de richtlijn aldus in het Nederlands te vertalen. Het is Nederlands wetgevingsbeleid om bij de implementatie van Europese richtlijnen zo dicht mogelijk de tekst van de Europese regels te volgen en daaraan geen eigen interpretatie te geven. Daarvoor is in dit geval te meer reden. De herkomst van begrip «noodzakelijk» ligt in deze context in artikel 8, tweede lid, EVRM. In de oorspronkelijke Nederlandse vertaling van het EVRM in het Tractatenblad van 1951 (154), is dit begrip vertaald met «nodig». In het licht van de daaropvolgende jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is in de nieuwe vertaling van 1990 (Trb. 156) dit begrip vertaald met «noodzakelijk». De in de Europese en Nederlandse jurisprudentie onder meer daarmee verbonden begrippen als «proportionaliteit» en «subsidiariteit» zouden minder duidelijk tot hun recht komen wanneer nu weer zou worden teruggekeerd tot het oude begrip «nodig». De Nederlandse burger zou in de Nederlandse wet verkeerd worden geïnformeerd over de strekking van de bepaling, waarvan in laatste instantie toch de betekenis wordt vastgesteld door het Hof van Justitie in Luxemburg. Deze pleegt in zijn jurisprudentie, waar het gaat om de interpretatie van grondrechten, die van het EHRM te volgen.

Onderdeel e

De leden van de CDA-fractie plaatsten kanttekeningen bij de aanduiding in de toelichting van een bijzondere school als bestuursorgaan. Het begrip «bestuursorgaan» in het wetsvoorstel heeft dezelfde betekenis als in de Awb. In het kader van de behandeling van de Wbp onthouden wij ons liever van een gedachtewisseling over dit begrip uit de Awb. Uitspraken van de regering over de Algemene wet bestuursrecht die van belang kunnen zijn voor de interpretatie van die wet en de rechtsvinding, zullen immers niet snel in de parlementaire stukken over een andere wet worden gezocht. In de toelichting op de Wbp hebben wij slechts beoogd weer te geven wat onder de Awb geldt.

Met het begrip «publiekrechtelijke taak» denken wij aan een taak die wordt uitgevoerd omdat enige wet die aan een orgaan of een private instelling opdraagt. De verkoop van een pand door de gemeente, zijnde een civielrechtelijke contract zoals iedere burger die kan aangaan, rekenen wij daar niet toe. Het moge passen in de bestuurstaak van de gemeente, het is niet een taak die de wet opdraagt.

Onderdeel f

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij eens dat dit onderdeel alleszins vaag is. Veel gerechtvaardigde vormen van gegevensverwerking zullen onder dit criterium vallen, eerder dan onder de andere criteria. In het

algemeen wijzen wij erop dat gegevensverwerkingen die nodig zijn om een organisatie naar behoren te laten functioneren, door dit criterium worden gedekt. De door de leden genoemde verwerking om een schatting te kunnen maken van de productie, wordt hierdoor gedekt, aannemende dat een dergelijke schatting zonder persoonsgegevens niet, althans niet zonder onevenredig veel extra kosten, kan worden gemaakt. Kan een schatting worden gemaakt die wellicht iets minder nauwkeurig is doch evenzeer aanvaardbaar voor het doel waarvoor die wordt gemaakt, doch waarbij een massale vorm van verwerking van persoonsgegevens kan worden vermeden, dan staat deze bepaling evenwel aan een dergelijke verwerking weer in de weg.

Het hebben als hoofdactiviteit het verwerken van gegevens, zonder nadere precisering van het doel waarvoor wordt verwerkt, wordt niet gedekt door deze bepaling. Het verwerken van persoonsgegevens, of onderdelen daarvan zoals het desgevraagd verstrekken, het verkrijgen van inzicht e.d., kan geen gerechtvaardigd doel in zichzelf zijn. Enige toets of een bepaalde vorm van gebruik al dan niet verenigbaar is met het oorspronkelijk doel van verzamelen, zou daardoor immers onmogelijk worden. Een handelsinformatiebureau dat gegevens verwerkt om derden – al dan niet tegen betaling – te informeren over de kredietwaardigheid van derden, heeft wel een toereikende doelstelling.

Voorbeelden van gegevensverwerking waarbij beslist geen gerechtvaardigd belang aanwezig is, zijn

- de opslag van persoonsgegevens door een particulier recherchebureau zonder concrete onderzoeksopdracht louter voor het geval omtrent die personen mogelijk alsnog een dergelijke opdracht wordt ontvangen;
- het opslaan van klantgegevens terwijl de rekening reeds is betaald ter fine van direct marketing zonder dat concrete voornemens bestaan om op deze wijze een klantrelatie in stand te houden of waarbij de klant heeft laten weten daarin niet meer geïnteresseerd te zijn;
- het bewaren van gegevens omtrent bezoekers van een pand terwijl deze reeds lang de instelling hebben verlaten en de gegevens niet meer van nut kunnen zijn om onregelmatigheden op te sporen omdat inmiddels is gebleken dat zich geen onregelmatigheden hebben voorgedaan.

Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat het verzamelen van gegevens over willekeurige burgers voor een doel dat mogelijk in de toekomst relevant zal zijn, in beginsel niet is toegestaan. Het vergaren van persoonsgegevens uitsluitend «omdat dat misschien in de toekomst handig kan zijn», of voor «je weet maar nooit» kan dus niet. Dat betekent dat in de regel een rechtvaardiging voor gegevensverwerking aanwijsbaar moet zijn in de individuele persoon over wie gegevens worden vergaard. Dit leidt uitzondering indien bijvoorbeeld een bedrijf daadwerkelijk wordt of dreigt te worden geconfronteerd met stelselmatige fraude waarvan hijzelf slachtoffer is. Onder dergelijke omstandigheden kan een gegevensverwerking met het oog op fraudebestrijding ten aanzien van alle klanten gerechtvaardigd zijn. Zie ook artikel 22, tweede lid, onder b, dat onder deze omstandigheden het verbod opheft om dergelijke strafrechtelijke gegevens te verwerken, waardoor de hier aan de orde zijnde toets aan artikel 8, onder f, mogelijk wordt: een voorbeeld van de gelaagdheid van de wet. De uitzondering op de informatieplicht van artikel 33 of 34, die artikel 43 biedt, wanneer het gaat om de voorkoming of opsporing van strafbare feiten, beperkt zich dan weer evenwel tot het individuele geval van een concrete verdenking van een strafbaar feit.

De leden van de CDA-fractie vroegen of dit onderdeel in het licht van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet een voldoende specifieke beperking is. Wij wijzen erop dat de tekst strikter is dan artikel 18, eerste en tweede lid, van de Wpr, in die zin dat naast het noodzakelijkheids criterium nog eens de afweging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene is voorgeschreven. Nu de Wpr als voldoende specifiek in het licht van de Grondwet wordt geacht, is dit onderdeel van het wetsvoorstel dat temeer. Het antwoord op een vraag van de leden van deze fractie of voor de private sector dit criterium onontkoombaar is op grond van de richtlijn, beantwoorden wij bevestigend. Wij menen dat een andere formulering ongerechtvaardigde verwachtingen wekt in het licht van de richtlijn.

De leden van de CDA-fractie konden de vermelding van het gemeentelijk energiebedrijf niet plaatsen. Zij hebben gelijk dat hier aan de redactie van de toelichting onvoldoende zorg is besteed. De vermelding is zonder betekenis. Wij betreuren deze onnauwkeurigheid

Artikel 9

Soms kunnen – dit in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie – gegevensverwerkingen voor journalistieke, artistieke of literaire doeleinden als bedoeld in artikel 3 tevens een gegevensverwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden als bedoeld in het tweede lid van deze bepaling zijn. Dit is echter niet altijd het geval.

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie vroegen waarop de opvatting stoelt dat de bevoegdheid van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering tot aangifte van een strafbaar feit, wordt beperkt door het tweede lid (het verslag verwijst ten onrechte naar het eerste lid) van deze bepaling. Wij wijzen erop dat in de juridische doctrine algemeen wordt aanvaard dat de z.g. klassieke geheimhouders zoals artsen, geestelijken en notarissen, geen aangifte van een strafbaar feit mogen doen uit hoofde van hun beroep. Hun geheimhoudingsplicht wordt niet doorbroken door artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 12 van het wetsvoorstel stelt nu bewerkers en degenen die voor hen werken daarmee op één lijn. Overtreden zij hun geheimhoudingsplicht, dan zijn zij evenals de klassieke geheimhouders, strafbaar op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Uit het slot van de bepaling blijkt dat het klachtvereiste is opgeheven.

Artikel 14

Een freelance journalist kan niet worden aangemerkt als een bewerkster – zo beantwoorden wij een vraag van de leden van de CDA-fractie – omdat hij zelf doel en middelen van de gegevensverwerking bepaalt. Daarmee is hij zelf verantwoordelijke. Er is immers geen verbintenis tussen deze journalist en bijvoorbeeld de redactie van een krant, in het bijzonder gericht op de verwerking van gegevens, zoals bedoeld in het tweede lid van deze bepaling. Om als bewerkster te kunnen optreden dient het onderwerp van een dergelijke verbintenis (in de regel op grond van een contract) gericht te zijn op die verwerking. Ook een journalist in dienstverband is geen bewerkster. Weliswaar heeft hij een contract met de krant, doch dit heeft niet tot voorwerp de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de redactie.

Artikel 17

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of zij het goed hebben gezien dat het na de inwerkingtreding van de onderhavige wet voor een kerkgenootschap niet meer mogelijk zal zijn om de zogenaamde slapende, niet-actieve leden van de betreffende kerk in de administratie te houden. Deze veronderstelling is niet juist. De rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens van personen die tot een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke grondslag behoren, is gelegen in het lidmaatschap van deze personen zolang zij dat niet hebben opgezegd. Zij «behoren» tot het kerkgenootschap in de zin van het eerste lid, onder a. De precieze reikwijdte van dit begrip wordt bepaald door het statuut van het desbetreffende kerkgenootschap. De wet verwijst in dit opzicht naar rechtsvorming in private kring, zij het dat natuurlijk nooit iemand tegen zijn kenbaar gemaakte wens als behorende tot een kerkgenootschap kan worden beschouwd. Er is slechts een beperking ten opzichte van de bestaande regeling in het Besluit gevoelige gegevens in die zin dat omtrent de godsdienst van gezinsleden gegevens mogen worden verwerkt in geval van «regelmatige» contacten met het lid van het kerkgenootschap. In het kader van pastorale zorg bestaat er een behoefte om gegevens bij te houden over de gezinsleden van de personen die zij regelmatig bezoeken teneinde hun houding bij bezoek aan het gezin daarop te kunnen afstemmen. Het bestaande artikel 2, eerste lid, onder c, in verband met het derde lid, was ruimer in die zin dat de eis van «regelmatige» contacten daarin niet voorkomt. Dit liet de mogelijkheid open ook omtrent de gezinsleden van niet-actieve leden gegevens bij te houden. Deze mogelijkheid komt onder de nieuwe wet te vervallen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de vrijheid van instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag zo vergaand wordt beperkt. Wij vrezen dat hier sprake is van een misverstand. Aanleiding hiertoe is waarschijnlijk de voor de hand liggende, doch onjuiste veronderstelling dat het begrip «regelmatige contacten» (in de Franse tekst «contacts réguliers») dezelfde betekenis heeft als dezelfde woorden in artikel 17, tweede lid, onder a. De implementatie is echter minder rechtstreeks. De tekst van de richtlijn is aldus omgezet dat «contacts réguliers» naast een feitelijke ook een normatieve component bevat. Deze zijn in het wetsvoorstel uiteengezet. De normatieve kant komt tot uitdrukking in het eerste lid, onder a: de personen die blijkens het statuut van het kerkgenootschap daartoe behoren, kunnen worden geregistreerd. Daarnaast komt de feitelijke component aan de orde met betrekking tot de gezinsleden genoemd in het tweede lid. Alleen ten aanzien van deze laatsten vloeit uit de richtlijn een beperking voort ten opzichte van het Besluit gevoelige gegevens in die zin dat omtrent gezinsleden van slapende leden geen gegevens mogen worden verwerkt. Ongewijzigd blijft de regel dat een bezwaar tegen verwerking van zo een gezinslid onder alle omstandigheden moet worden gehonoreerd. We spreken de hoop uit dat de leden van de CDA-fractie met ons eens zijn dat deze wijziging in de regeling niet kan worden aangemerkt als een vergaande beperking van de vrijheid van godsdienstige of levensbeschouwelijke instellingen.

Artikel 18

De leden van de PvdA-fractie constateerden terecht een inconsistentie tussen artikel 18 en de memorie van toelichting. Artikel 18 bestaat inderdaad uit één lid, terwijl de memorie van toelichting, per abuis, naar meerdere leden verwijst. Daar waar in de toelichting op artikel 18 (blz. 104–105) verwezen wordt naar het eerste lid van artikel 18, had verwezen moeten worden naar onderdeel a. Daar waar verwezen wordt naar het

tweede lid van artikel 18, had verwezen moeten worden naar onderdeel b. In het voorgaande boden wij reeds daarvoor onze excuses aan.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de mogelijkheid voor voorkeursbeleid niet te zeer ten koste gaat van de bescherming van gevoelige gegevens, in casu ras. Wij menen dat dat niet het geval is. De in artikel 18, onder b, opgenomen voorschriften voor het verwerken van gegevens betreffende iemands ras, voorzien in een afgewogen regeling voor het voeren van voorkeursbeleid. Zonder enige verwerking van persoonsgegevens omtrent ras is het voeren van een gerechtvaardigd voorkeursbeleid, conform artikel 2 van de Algemene wet gelijke behandeling, onmogelijk. In overeenstemming met de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (tot 31 december 1997 was dit de Wet bevordering evenredige deelname arbeidsdeelname allochtonen) kan ingevolge artikel 18, onder b, ten behoeve van het voeren van voorkeursbeleid slechts een limitatief aantal gegevens worden verwerkt, te weten de geboorteplaats van betrokkene, zijn ouders dan wel zijn grootouders, die doorgaans onontbeerlijk zijn voor een objectieve vaststelling van het feit of een persoon al dan niet tot een bepaalde minderheidsgroepering behoort.

Bij nota van wijziging wordt artikel 18, onder b, overigens uitgebreid met één nieuwe categorie. Naast de verwerking van gegevens omtrent iemands geboorteland, het geboorteland van diens ouders of grootouders, wordt het ook mogelijk dat de verwerking betrekking heeft op een ander, bij wet vastgesteld criterium, op grond waarvan op objectieve wijze kan worden vastgesteld dat betrokkene tot een bepaalde culturele of etnische minderheidsgroep behoort. Een dergelijk criterium is noodzakelijk omdat bijvoorbeeld de Molukse bevolkingsgroep, die zich op de arbeidsmarkt in een achterstandspositie bevindt, niet als doelgroep kan worden getraceerd door middel van het geboortelandprincipe. In artikel 4, eerste lid, onder d, van de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden, is daarom een ander criterium ingevoerd, te weten dat betrokkene, dan wel één van beide ouders van betrokkene is opgenomen in het register, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet Rietkerk-uitkering. Dat register vermeldt personen die door de zorg van de Nederlandse regering in 1951 of 1952 in groepsverband zijn overgebracht naar Nederland. Uit dit register kan derhalve op objectieve wijze worden afgeleid of iemand tot de Molukse bevolkingsgroep in Nederland gerekend kan worden.

Het is denkbaar dat ook voor andere minderheidsgroepen het geboortelandcriterium onvoldoende relevante informatie bevat voor de vaststelling of iemand al dan niet tot die groep behoort. Indien het noodzakelijk is ten behoeve van dergelijke minderheidsgroepen voorkeursbeleid te voeren omdat sprake is van een aangetoonde achterstandspositie in het maatschappelijk leven, dient op grond van relevante, nader te bepalen criteria te worden vastgesteld of iemand tot die groep behoort. Op grond van dergelijke criteria dient ingevolge het bij nota van wijziging, gewijzigde artikel 18, onder b, onder 2, op objectieve wijze vastgesteld te kunnen worden wie tot de minderheidsgroep behoort. Met andere woorden de bij wet vastgestelde criteria dienen tot een objectief gerechtvaardigd onderscheid van een bepaalde groep te leiden, waarvoor het voeren van voorkeursbeleid aangewezen is. Voorts dienen genoemde criteria bij wet te zijn vastgesteld, opdat de Staten-Generaal daaraan zijn goedkeuring kan verbinden.

Artikel 19

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 19, eerste lid, onder b, niet de volledige politisering van bestuursorganen en adviescolleges

legitimeert. Wij menen dat deze bepaling nimmer deze uitwerking kan hebben. Artikel 5, vierde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), heft het in artikel 5, eerste lid, van de Awgb vervatte verbod tot het maken van onderscheid op, indien dat onderscheid betrekking heeft op eisen met betrekking tot de politieke gezindheid die in redelijkheid kunnen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen. De legitimatie voor het maken van een dergelijk onderscheid is derhalve gelegen in de Awgb. Artikel 19, eerste lid, onder b, van het voorliggende wetsvoorstel sluit slechts aan bij deze bepaling.

Artikel 21

Bij de leden van de CDA-fractie is de vraag gerezen wat de toelaatbaarheid is van leerlingvolgsystemen die op alle leerlingen betrekking hebben. De regeling heeft inderdaad tot oogmerk om dergelijke algemene systemen met gevoelige gegevens niet toe te staan. Het is een uitwerking van de gedachte dat de verwerking van bijzondere gegevens in de zin van artikel 16, wanneer het niet gaat om instellingen die naar hun aard met dergelijke gegevens hebben te maken, haar rechtvaardiging moet vinden in het individuele geval.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of onder werkgever ook verstaan moet worden degene die een uitzendkracht inschakelt. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom artikel 21, eerste lid, onder e, onder 1, slechts ziet op de goede uitvoering van collectieve arbeidsovereenkomsten die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van betrokkene, en niet tevens op individuele arbeidsovereenkomsten die in dergelijke aanspraken voorzien. Wij zijn van mening dat het niet noodzakelijk is de bovengenoemde uitzonderingsbepaling in die zin uit te breiden, omdat in het kader van een individueel arbeidscontract tussen partijen afgesproken kan worden of, en welke gegevens door de werkgever verwerkt mogen worden teneinde de eveneens contractueel overeengekomen aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand, te realiseren. Artikel 23, eerste lid, onder a, (uitdrukkelijke toestemming) is dan van toepassing. Deze constructie laat de aspirant-werknemer de mogelijkheid om eventueel niet zijn uitdrukkelijke toestemming te verlenen en dientengevolge af te zien van dergelijke aanspraken, en doet in dit opzicht meer recht aan de contractvrijheid van werknemers. In dit verband wijzen wij erop dat «uitdrukkelijke toestemming» impliceert dat niet kan worden volstaan met ondertekening van een uit vele bepalingen bestaand arbeidscontract waarvan de toestemming één van de vele «kleine lettertjes» vormt, doch dat moet blijken dat de betrokkene in het bijzonder met de verwerking van deze gevoelige gegevens heeft ingestemd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de in het vierde lid voor erfelijke eigenschappen opgenomen regeling ook geldt in het geval van besmetting met een ernstige ziekte. Dit lid verbiedt het gebruik van erfelijke gegevens ten aanzien van anderen dan van wie ze zijn verkregen onder de daar genoemde omstandigheden, tenzij een zwaarwegend geneeskundig belang prevaleert, dan wel de verwerking noodzakelijk is ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek. Bij infectieziekten zal erfelijke bepaaldheid niet of nauwelijks een rol spelen. De beperking van het vierde lid is dan niet van toepassing. De verwerking van deze «gewone» medische gegevens in het kader van een geneeskundige behandelingsovereenkomst is op grond van het eerste lid, onder a,

toegestaan. Een nadere sectorale invulling is echter gegeven in andere regelingen.

Zoals in de toelichting op artikel 21 is vermeld, schept het voorliggende wetsvoorstel een algemeen kader voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. In artikel 21 in verband met artikel 23, is, uitvoering gevend aan artikel 8, derde lid, van de richtlijn, limitatief geregeld in welke gevallen medische gegevens mogen verwerkt. Indien aan dit regime is voldaan en dus sprake is van een situatie waarin op grond van de Wbp medische gegevens mogen worden verwerkt, zoals bijvoorbeeld in het kader van een geneeskundige behandelingsovereenkomst (artikel 21, eerste lid, onder a), is het vervolgens uiteraard mogelijk dat in bijzondere wetten, die regels bevatten over die specifieke, medische situatie, afgeweken wordt van het algemene verwerkingsregime van de Wbp, mits die sectorwetgeving eveneens voldoet aan de vereisten van de richtlijn. De desbetreffende wetgeving bevat doorgaans een op de sector toegepaste nadere precisering van de algemene regel en geldt uit dien hoofde als een *lex specialis* ten opzichte van de Wbp, hoewel de specialis dan niet afwijkt van de algemene regel doch daaraan nadere invulling bedoelt te geven voor de desbetreffende sector. Voor zover in de andere wettelijke voorschriften over een of meerdere aspecten van de verwerking van persoonsgegevens geen meer concrete regeling is getroffen, is de Wbp weer aanvullend van toepassing. Voorbeelden van bijzondere wetten in de sfeer van de gezondheidszorg, waarin specifieke, van Wbp afwijkende bepalingen voorkomen zijn de Wet BOPZ, de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO) en – zeer belangrijk – de artikelen 7:446 e.v. van het BW over de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Met name de artikelen 7:450 en 7:454 tot en met 7:458 bevatten een van de Wbp afwijkende, doch richtlijnconforme regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Deze artikelen hebben onder andere betrekking op vertegenwoordiging van minderjarigen en handelingsonbekwamen, op de bewaartermijnen voor patiëntendossiers, op de bevoegdheid van de patiënt om – in afwijking van het in de Wbp toegekende recht om te corrigeren, aan te vullen, te verbeteren en af te schermen – uitsluitend het dossier onbepaald en ongeclausuleerd aan te vullen, de geheimhoudingsplicht van de hulpverlener en een bijzondere regeling voor verstrekking ten behoeve van statistiek of medisch-wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de volksgezondheid.

Voor de beantwoording van de bovenvermelde vraag van de leden van de PvdA-fractie is met name artikel 7:457 BW van belang. Dit artikel bevat de geheimhoudingsplicht van de hulpverlener in het kader van een behandelingsovereenkomst. Ingevolge het eerste lid van deze bepaling dient de hulpverlener er zorg voor te dragen dat aan anderen dan de patiënt geen inlichtingen over de patiënt worden verstrekt dan met toestemming van de patiënt. Indien verstrekking plaatsvindt, geschiedt deze slechts voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander niet wordt geschaad. De verstrekking kan echter ook geschieden zonder inachtneming van de genoemde beperkingen, indien het bij of krachtens de wet bepaalde daartoe verplicht. Op grond van de Infectieziektenwet dient een arts die bij een door hem onderzocht persoon een infectieziekte, waar die wet op van toepassing is, vermoedt, daarvan melding te doen bij de directeur van de gemeentelijke gezondheidsdienst. Op basis van de in het kader van deze melding verstrekte gegevens – op grond van artikel 7 van de wet verstrekt de arts op verzoek van de directeur gegevens omtrent de mogelijke bron of plaats van besmetting – kan zo nodig een zogenaamd contactonderzoek gestart worden teneinde zo snel mogelijk met de behandeling van secundaire gevallen te beginnen.

Artikel 22

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of strafrechtelijke gegevens uitsluitend mogen worden verkregen krachtens de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag. Dit is niet het geval. Uit het tweede, vierde en vijfde lid blijkt dat particulieren onder omstandigheden ook strafrechtelijke gegevens mogen verwerken die zij zelf op enigerlei wijze hebben verkregen. Zo kan ingevolge het tweede lid bijvoorbeeld bij banken en andere grote bedrijven de eigen veiligheidsdienst strafrechtelijke gegevens vergaren in zaken waarbij het bedrijf slachtoffer is geweest, dreigde of dreigt te worden. Daarbij hoeft het niet alleen te gaan om slachtoffers van een strafbaar feit. Ook het mogelijk slachtofferschap als gevolg van een verkeerde lening die niet wordt terugbetaald omdat de klant in kwestie een notoire fraudeur is, kan aanleiding zijn voor de opslag van strafrechtelijke gegevens. Deze gegevens hebben deze instellingen zelf. Soms kent de overheid deze zelfs niet eens. Onderdeel b van het vierde lid opent de mogelijkheid dat strafrechtelijke gegevens aan derden binnen een concern worden verstrekt.

Het tweede lid gaat uit van de gedachte dat men zichzelf mag beschermen tegen personen van wie men weet dat men zich daartegen moet beschermen. Het moet dan gaan om betrokkenen waarmee het bedrijf zelf te maken heeft of te maken kan krijgen. Hiermee is onverenigbaar dat deze gegevens zonder meer gepoold worden met andere bedrijven of instellingen. De richtlijn bepaalt uitdrukkelijk in artikel 8, vierde lid, slot, dat een volledig register slechts onder toezicht van de overheid kan worden bijgehouden.

In het vierde lid is daarom voorzien in een procedure voor verdere rechtsvorming voor de situaties dat er een gerechtvaardigde behoefte bestaat voor een breder gebruik van strafrechtelijke gegevens. Daar de organisatiegraad onder voormalig veroordeelden in Nederland niet bijzonder hoog is, is toevlucht genomen tot een publiekrechtelijke «countervailing power», hetzij in de vorm van een vergunning op grond van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, hetzij op grond van de procedure van een voorafgaand onderzoek door het Cbp. In beide gevallen kunnen nadere voorwaarden worden verbonden aan een toestemming voor verwerking van deze gegevens. Een voorbeeld waar wel sprake is van een privaatrechtelijke «countervailing power» is te vinden in het derde lid van artikel 22: de ondernemingsraad. Dit betekent dat nadere concretisering van het recht op verwerking van strafrechtelijke gegevens in dat geval kan worden overgelaten aan zelfregulering. Wij hechten aan de notie van een procedureel tegenwicht bij de nadere invulling van de noodzakelijkerwijs vage normen voor deze categorie van bijzondere persoonsgegevens.

Onder de noemer van een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en met een dergelijke vergunning kunnen ook koepelorganisaties in een branche strafrechtelijke gegevens verwerken in gevallen waarin de partners in de branche worden bedreigd. De open norm op grond waarvan het Cbp verwerking kan toestaan is slechts beperkt doordat het geen inbreuk mag maken op het voorschrift in de laatste volzin van het vierde lid van artikel 8 van de richtlijn die luidt: «Een volledig register van strafrechtelijke veroordelingen mag alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid». Particulieren kunnen dus slechts dergelijke gegevens verwerken voor zover in het individuele geval met de betrokkene een bijzondere relatie met de verantwoordelijke bestaat of kan gaan bestaan. Hoewel strafrechtelijke veroordelingen in openbare terechtzittingen worden uitgesproken,

is de integrale opslag en verwerking van deze gegevens derhalve niet toegestaan, ook al zouden deze bijvoorbeeld zijn verkregen door middel van een organisatie die alle openbare terechtzittingen bijwoont. Ook de willekeurige opslag van gegevens waarover men toevallig de beschikking krijgt, wordt daarmee uitgesloten. De resocialisatie van veroordeelden na ommekomst van hun straf in de samenleving zou anders illusoir dreigen te worden.

Binnen deze procedurele ruimte kunnen de inhoudelijke plannen die zijn opgesteld in het kader van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing verder tot uitvoering worden gebracht. Beperkingen voor deze plannen liggen mogelijk in de Wet politieregisters en in de Wet justitiële documentatie. De eerste ondergetekende is voornemens om de mogelijkheden tot verstrekking op grond van deze wetten te verruimen. Over de criteria voor verruiming zal een regeringsnota «Uitwisseling justitiële en politieke gegevens» worden uitgebracht op basis van een advies van de Registratiekamer van 11 mei 1998 dat op ons verzoek is uitgebracht. Met de Wbp heeft dat overigens niet van doen.

De leden van de CDA-fractie wilden weten waarom het eerste lid van artikel 22, niet ziet op de reguliere politie. Artikel 22, eerste lid, ziet daar niet op omdat in artikel 2, tweede lid, onder c, verwerkingen ten behoeve van de politietaak, omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993, van de werking van de wet zijn uitgesloten. De politiegegevens worden geregeld in sectorale wetgeving die zo is ingericht dat alle relevante bepalingen om aan het Verdrag van Straatsburg uit 1981 te voldoen in de Wet politieregisters zijn opgenomen. Zie ook hoofdstuk 5, blz. 12 onderaan van de toelichting.

Artikel 23

De leden van de PvdA-fractie twijfelden aan de in het eerste lid, onder a, opgenomen verwerkingsgrond inzake de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene. Met name ten aanzien van de door middel van gedrag kenbaar gemaakte uitdrukkelijke toestemming zien zij problemen opdoemen en vragen daarom de regering deze vorm van wilsuiking nader toe te lichten en zo nodig, conform de huidige situatie, het vereiste dat de toestemming schriftelijk moet zijn gegeven, in het voorliggende wetsvoorstel over te nemen

Zoals in de toelichting reeds is aangegeven verdient het, met het oog op het toenemende belang van elektronische communicatie, niet de voorkeur om het schriftelijkheidsvereiste over te nemen. Juist in de telecommunicatiesector is de behoefte aan regulering ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer groot. Het zou jammer zijn om nieuwe vormen van communicatie (deels) van de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel uit te sluiten omdat de oude, techniekafhankelijke vormen van communicatie en daarmee samenhangende vormen van wilsuikingen daar niet goed op van toepassing zijn. Het is met name in de sfeer van de elektronische communicatie dat door middel van het verrichten van bepaalde handeling(en) uiting zal moeten worden gegeven aan de wil tot het geven van uitdrukkelijke toestemming. Ook voor deze vorm van wilsuiking geldt dat deze expliciet dient te zijn. Er moet sprake zijn van een positieve gedraging, waaruit naar de geldende opvattingen in het maatschappelijk verkeer blijkt dat de wil gericht is op het verlenen van uitdrukkelijke toestemming. Bij interactieve diensten zal de uitdrukkelijke toestemming bijvoorbeeld pas aanwezig mogen worden geacht wanneer de betrokkene zijn toestemming voor de verwerking van gegevens in het kader van de verstrekking van een specifieke dienst, door middel van een aparte klik of een combinatie van klikken heeft bevestigd. Wellicht zullen

de technologische ontwikkelingen op dit gebied in de toekomst nog mogelijkheden scheppen voor nieuwe, verfijndere, constructies voor het verlenen van uitdrukkelijke toestemming. De verantwoordelijkheid voor de constructie van een dergelijke door middel van een of meerdere handelingen tot stand gekomen uitdrukkelijke toestemming in het kader van elektronische communicatie, waardoor iedere twijfel wordt weggenomen omtrent de vraag of toestemming is verleend en of deze toestemming aan de noodzakelijke vereisten voldoet, ligt overigens bij de verantwoordelijke. Hij draagt het risico voor de eventuele nietigheid van een op basis van die toestemming tot stand gekomen rechtshandeling.

De leden van de PvdA-fractie waren voorts van mening dat conform de richtlijn en in navolging van het advies van de Registratiekamer, in het eerste lid, onder b, de toevoeging «duidelijk» opgenomen dient te worden. Wij zijn bij nader inzien ook van mening dat deze toevoeging een bruikbaar onderscheidend criterium oplevert tussen actief openbaar gemaakte gegevens en impliciete vormen van openbaarmaking en nemen die formulering alsnog bij nota van wijziging over. De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dit verband nog af of personen die zich om een of andere reden in de openbaarheid profileren en daarbij passief gevoelige gegevens openbaar maken, daarmee ook geacht worden een rechtvaardigingsgrond in het leven te roepen voor derden om die gegevens te verwerken. Wanneer iemand zich in de openbaarheid profileert, kan het immers gebeuren dat naast bepaalde actief in de publiciteit gebrachte gegevens, zoals bijvoorbeeld de politieke overtuiging in het geval van iemand die zich verkiesbaar heeft gesteld voor de volksvertegenwoordiging, ook andere, gevoelige, gegevens, zoals een godsdienstige overtuiging of een handicap, zonder dat daaraan een expliciete keuze ten grondslag ligt of kan liggen, aan de openbaarheid worden prijsgegeven. In dat geval is geen sprake van een duidelijk openbaar maken en heft onderdeel b het verbod op verwerking niet op, tenzij bijvoorbeeld de godsdienstige overtuiging een integrerend onderdeel is van de politieke overtuiging, die duidelijk actief wordt uitgedragen. Weer een andere situatie doet zich voor wanneer een persoon zich in de openbaarheid begeeft en op grond daarvan door derden onderzoek wordt gedaan naar voor het publiek «interessante feiten» uit het persoonlijke leven van de betrokkene, zoals diens strafrechtelijke verleden of zijn gezondheidstoestand. In dit geval is uiteraard in zijn geheel geen sprake van duidelijk openbaar gemaakte gegevens en is artikel 23, eerste lid, onder b, niet van toepassing.

Het is in dit verband van belang te memoreren dat ook de gegevens die wel duidelijk openbaar zijn gemaakt op grond van het voorliggende wetsvoorstel niet zonder meer verwerkt mogen worden. De verwerking moet immers in de eerste plaats geschieden conform paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van het voorliggende wetsvoorstel. Het openbaren van de politieke voorkeur door een persoon die verkiesbaar is voor de volksvertegenwoordiging, rechtvaardigt nog niet de verwerking van dat gegeven door bijvoorbeeld zijn werkgever in de personeelsadministratie. Artikel 23, eerste lid, onder b, beoogt slechts het verbod tot verwerking van het persoonsgegeven op te heffen, voor zover het de bijzondere, gevoelige aard van het gegeven betreft en verleent geen absolute rechtvaardiging voor de verwerking daarvan. Reeds eerder wezen wij op de gelaagdheid van de regelgeving, zoals ook het BW die kent.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich met betrekking tot artikel 23, eerste lid, onder b, af of het voor de toepassing van deze bepaling nog uitmaakt op welke wijze iemand zich in het publieke leven begeeft. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Het hierboven weergegeven

regime geldt zowel voor politici als voor zangers van het Nederlandse levenslied.

HOOFDSTUK 3 GEDRAGSCODES

Artikel 25

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de taak van het Cbp zich verhoudt tot die van de andere toezichthoudende instanties, zoals de OPTA ingevolge artikel 15.1, derde lid, van het voorstel voor een nieuwe Telecommunicatiewet. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel (Kamerstukken I 1997/98, 25 533, nr. 309) in de Tweede Kamer is in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 5, blz. 117 en 118) in reactie op dezelfde vraag, die door de leden van diverse fracties werd gesteld, ingegaan op de verhouding tussen Registratiekamer en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). De kern van dit betoog wordt hier nog eens weergegeven.

Op grond van artikel 51 van het voorliggende wetsvoorstel wordt het Cbp belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde. Dit betekent dat het Cbp een algemene toezichtsbevoegdheid heeft die zich niet alleen uitstrekt tot de naleving van het bij of krachtens het voorstel voor een Wet bescherming persoonsgegevens bepaalde, maar ook tot hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 11 van het voorstel voor een Telecommunicatiewet is bepaald, voor zover het de verwerking van persoonsgegevens betreft. Aan het Cbp is daartoe op grond van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel een aantal handhavingsbevoegdheden toegekend. Dit stelsel van toezicht en handhaving staat naast artikel 15.1, derde lid, van het voorstel voor een Telecommunicatiewet, op grond waarvan de OPTA een algemene toezichts- en handhavingsbevoegdheid heeft. De OPTA is ook belast met toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 11. Die bevoegdheden zullen met name betekenis hebben voor zover het niet de verwerking van persoonsgegevens betreft.

Deze beperkte proliferatie van toezichts- en handhavingsbevoegdheden op het terrein van de telecommunicatie is er niet zonder reden. De bepalingen uit het voorstel voor een Telecommunicatiewet die betrekking hebben op het specificeren van nota's, de beschikbaarheid en uitvoering van telefoongidsen, de beschikbaarheid en de uitvoering van nummer-identificatie en de bereikbaarheid van het alarmnummer 112 zijn namelijk niet uitsluitend relevant uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Europese richtlijnen inzake «Open Network Provision» (met name richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PbEG L 101)) bevatten op deze onderwerpen rechten voor abonnees en gebruikers en verplichtingen voor aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten. Deze rechten en verplichtingen regaderen niet zozeer het belang van de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer, maar eerder de kwaliteitseigenschappen van het aanbod van openbare telecommunicatiediensten. Wel is het zo dat richtlijn nr. 98/10 door middel van diverse verwijzingen beide categorieën belangen nadrukkelijk met elkaar in verband brengt. Het is daarom niet goed denkbaar de toezichts- en handhavingsbevoegdheden van het Cbp en de OPTA op aspectniveau van elkaar af te bakenen. In de gevallen waarin het toezicht op de naleving op de bepalingen van hoofdstuk 11 vergt dat zowel het Cbp als de OPTA hun

toezichtsbevoegdheden uitoefenen, mag van beide organisaties verwacht worden dat zij zorgvuldig samenwerken, en dat zij daarbij hun werkzaamheden behoorlijk op elkaar afstemmen.

De leden van de CDA-fractie hebben de bestuursrechtelijke status van de verklaring als bedoeld in artikel 25 aan de orde gesteld. In vergelijking tot de Wpr wordt in dit opzicht geen verandering beoogd. Evenals in artikel 15 Wpr wordt in artikel 25 bepaald dat de verklaring de rechter niet bindt. Zij moet worden beschouwd als een advies aan de rechter, te vergelijken met een deskundigenbericht in een civiele procedure of een strafproces. Derhalve staat met de verklaring – anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen – nog niet in juridische zin vast dat sprake is van een juiste uitwerking van de wet. Nu de verklaring niet bindend is dient er ook van te worden uitgegaan dat de verklaring rechtsgevolg ontbeert en derhalve geen besluit is in de zin van de Awb. Wel is duidelijk uit de evaluaties gebleken – in de memorie van toelichting is daar uitvoerig op ingegaan – dat behoefte bestaat aan rechtsbescherming tegen een dergelijke verklaring c.q. een weigering tot afgifte daarvan. Gelet op het maatschappelijk belang van een dergelijke verklaring achten wij deze behoefte gerechtvaardigd. Daartoe dient artikel 25, vierde lid. Van tegenstrijdigheid is naar onze mening geen sprake. Het staat de wetgever vrij om bezwaar en beroep open te stellen tegen overheidshandelingen die strikt genomen geen besluit zijn in de zin van de Awb.

HOOFDSTUK 4 MELDING EN VOORAFGAAND ONDERZOEK

Artikel 27

De leden van de PvdA-fractie vroegen of aan de ontheffing van de meldingsplicht voor handmatige bestanden, voldoende tegenwicht wordt geboden in de bijzondere situaties dat een voorafgaand onderzoek door het Cbp is aangewezen. Wij menen dat juist door de beperking tot de gevallen van een voorafgaand onderzoek, het toezicht aan effectiviteit kan winnen. Blijkens artikel 66 is de niet-naleving van de meldingsplicht van deze beperkte categorie handmatige bestanden, een strafbaar feit dat door het Cbp met een administratieve boete kan worden afgedaan. Dit betekent dat in aanvulling op de onderzoeksbevoegdheden van het Cbp ook de reguliere opsporingsorganen bevoegd zijn en waar nodig gebruik kan worden gemaakt van de bestaande instrumenten voor internationale rechtshulp in strafzaken.

Artikel 28

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de uitwerking van beveiligingsmaatregelen door de Registratiekamer. De Registratiekamer heeft in haar Advies over gegevensbeveiliging van 1994 een soort checklist van beveiligingsmaatregelen opgesteld. Deze is raadpleegbaar op de website van de Registratiekamer, in de toekomst het Cbp. Wij kunnen niet bevorderen dat het Cbp deze lijst up to date houdt, daar het ingevolge artikel 28, eerste lid, van de richtlijn een onafhankelijk orgaan betreft. Wij hebben echter alle vertrouwen dat het Cbp dat op eigen initiatief in de toekomst zal blijven doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of aan de lijst van te melden onderwerpen de wijze van verkrijging van gegevens zou kunnen worden toegevoegd. Op zichzelf zou artikel 19, eerste lid, van de richtlijn een dergelijke uitbreiding in de nationale wetgeving toestaan. Wij geven er echter de voorkeur aan de te melden onderwerpen te beperken tot waartoe de richtlijn verplicht. De gedachte is dat, tenzij het om een

vrijgestelde standaardverwerking gaat, de betrokkene in de gelegenheid moet worden gesteld om vermeende inbreuken op zijn grondrechten voor de rechter aanhangig te maken (artikel 13 EVRM). Is de betrokkene niet zelf door de verantwoordelijke geïnformeerd, bijvoorbeeld omdat dit een onevenredige inspanning voor de verantwoordelijke zou betekenen, dan kan de betrokkene langs deze weg zijn subjectieve rechten tot gelding brengen. Wanneer via de melding de betrokkene de identiteit en het adres van de verantwoordelijke kent, verschuift het initiatief van de verantwoordelijke naar de betrokkene. Deze laatste kan met gebruikmaking van artikel 35, tweede lid, slot, aanspraak maken op mededeling aan hem door de verantwoordelijke van de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens. Dit lijkt ons een evenwichtige verdeling van het initiatief gericht op transparantie van de gegevensverwerking tussen verantwoordelijke en betrokkene.

Artikel 29

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het zinvol zou kunnen zijn om bij de algemene maatregel van bestuur tot vrijstelling van de meldingsplicht onderscheid te maken tussen de publieke en private sector. Een aantal gegevensverwerkingen hebben beide sectoren gemeenschappelijk, bijvoorbeeld personeelsadministraties en administraties van ingekomen post. Het is ons oogmerk zoveel mogelijk standaard gegevensverwerkingen vrij te stellen. Dit is ook de bedoeling van de richtlijn. Daaronder vallen in ieder geval de bestaande vrijstellingen onder de Wpr in het Besluit genormeerde vrijstelling. Daarbij is echter nog uitgegaan van de gedachte dat registraties met gevoelige gegevens niet zouden kunnen worden vrijgesteld. Deze beperking willen wij verlaten. Zo zullen, in aanvulling op het Besluit genormeerde vrijstelling, administraties van medische beroepsbeoefenaars waar mogelijk worden vrijgesteld. Wij staan open voor suggesties van branches voor verdere vrijstelling, ook na de totstandkoming van het Vrijstellingsbesluit. Slechts waar het gaat om de verzameling van persoonsgegevens buiten de betrokkenen om, dus in de gevallen dat deze daarvan geen kennis dragen, menen wij dat een vrijstelling niet wenselijk is. We denken dan bijvoorbeeld aan de verzameling van persoonsgegevens in het kader van het gebruik van Internet buiten medeweten van de betrokkene. Een andere beperking bij vrijstelling is dat een gegevensverwerking zodanig moet kunnen worden omschreven dat exact duidelijk is wat daar wel en niet onder valt, omdat niet-naleving een strafbaar feit oplevert. Er ligt een duidelijk verschil tussen enerzijds de meer vage, vooralsnog civiel- of bestuursrechtelijk te handhaven normen die, zoals eerder gezegd, meer kristallisatiepunten voor verdere rechtsvorming zijn, en anderzijds de eenduidige gedragsvoorschriften in het Vrijstellingsbesluit die strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Dit verschil verklaart ook waarom het Besluit genormeerde vrijstelling in zijn detaillering zoveel verder gaat dan de Wpr. In de nieuwe situatie zal dat niet anders zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen waaruit blijkt dat het in het derde lid om bijzondere opsporingsdiensten gaat. Wij wijzen erop dat blijkens artikel 2, tweede lid, onder c, de Wbp niet van toepassing is op de politie voor zover het gaat om de uitvoering van de politietaken, dus onder meer om de opsporing van strafbare feiten. Blijven dus over andere verantwoordelijken die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Deze plegen te worden aangeduid met de weinig exacte term «bijzondere opsporingsdiensten». De exactheid wordt verkregen in de in dit lid genoemde algemene maatregel van bestuur.

Artikel 31

De leden van de CDA-fractie vroegen of bank- en gironummers onder het eerste lid vallen. Dit is het geval. De bepaling ziet op voorgenomen koppeling van gegevens, waarbij wordt gedacht aan het gebruik van persoonsgegevens in bulk voor andere doeleinden dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld. Een dergelijk nummer is bij uitstek een instrument tot bestandsvergelijking.

Artikel 32

De leden van de PvdA-fractie uitten hun twijfels over het voorgestelde systeem van het voorafgaand onderzoek. Zij menen dat het achterwege blijven van een verklaring moet worden aangemerkt als een positieve verklaring. Wij zijn het met deze leden oneens. Het voorgestelde systeem is het enige dat verenigbaar is met een College van de omvang in de orde van grootte die het nu heeft. Het moet aan dit College worden overgelaten op te pakken waaraan het prioriteit wil toekennen. Zou het niet-oppakken leiden tot een wettelijk veronderstelde rechtmatigheid, dan zouden wij de mankracht van het College aanzienlijk moeten uitbreiden. Wij zijn niet bereid de daarvoor benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen. De verantwoordelijke kan daarom niet van het risico van een achteraf onrechtmatig geoordeelde gegevensverwerking worden ontheven. Het ligt echter in de rede dat het College in voorkomend geval hem via een waarschuwing vooraf in de gelegenheid stelt zijn wijze van werken aan te passen, voordat tot daadwerkelijke sancties wordt overgegaan. Wij verwachten dat slechts in flagrante gevallen van onrechtmatig handelen de bestuursrechter het achterwege blijven van een waarschuwing als verenigbaar met beginselen van behoorlijk bestuur zal aanmerken. De ervaringen in andere landen van de Unie met een vergunningsstelsel (dus een uitspraak in alle voorgelegde gevallen) voor bepaalde categorieën kwetsbaar geachte verwerkingen, heeft duidelijk gemaakt dat in de toekomstige informatiemaatschappij een dergelijke benadering niet goed kan werken.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de verklaring in het vijfde lid geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De bepaling wil daarover mogelijke twijfel wegnemen, welke twijfel zou kunnen voortvloeien uit het feit dat de rechter niet gebonden is aan het oordeel van het Cbp. De uitspraken van het College hebben immers het karakter van een advies omtrent de rechtmatigheid van de gegevensverwerking en zijn dan ook niet gericht op rechtsgevolg.

HOOFDSTUK 5 INFORMATIEVERSTREKKING AAN DE BETROKKE

Artikelen 33 en 34

De leden van de CDA-fractie vroegen of niet de verantwoordelijke de betrokkene op het recht van verzet moet wijzen. Wij menen dat in beginsel de overheid zich terughoudend moet opstellen bij het voorschrijven van de inhoud van communicatie tussen private partijen. Het derde lid bevat een meer vage norm, die echter onder omstandigheden zeker met zich kan meebrengen dat de verantwoordelijke behoort te wijzen op het recht van verzet, zeker in situaties waarin dit zonder bijzondere inspanning kan plaatsvinden bijvoorbeeld bij interactief verkeer via Internet. Wij wijzen op de bijzondere regeling voor direct marketing, waarbij de verplichting om hierop te wijzen in deze sector nader is geconcretiseerd. Bij nota van wijziging is hierin nog een verdere vereenvoudiging aangebracht.

De leden van de PvdA-fractie gaven er de voorkeur aan dichter bij de tekst van de richtlijn te blijven. Wij zien niet het door deze leden verwoorde verschil in concreetheid tussen de richtlijn en de wettekst en begrijpen daarom niet waarom de wettekst tot meer discussie aanleiding zou kunnen geven dan de tekst van de richtlijn. Mocht zulks evenwel toch eens het geval zijn, dan kan de discussie over de wettekst worden beslecht door verwijzing naar de richtlijn die het beoogt te implementeren. Deze leden bepleiten verder om het koppelen van bestanden in de tekst van artikel 34 zelf te noemen. Wij geven er echter de voorkeur aan niet verder te gaan dan de richtlijn vereist teneinde onnodige discussies over de bedoeling van de wet te vermijden. Daardoor worden ook mogelijke onevenwichtigheden in de toekomst ten opzichte van de Europese rechtsontwikkeling vermeden.

Deze leden vroegen verder aandacht voor de overgangssituatie voor bestaande tot dusver nog niet aangemelde registraties. Ten onrechte is een beschouwing hierover in de toelichting achterwege gebleven. Op het moment van de inwerkingtreding van de Wbp geldt dat de artikelen 33 en 34 van toepassing zijn op gegevens die worden verkregen op een moment nadat de wet in werking is getreden. De artikelen zijn dus niet van toepassing op persoonsgegevens die zijn opgenomen in een persoonsregistratie en reeds zijn verkregen voorafgaand aan de inwerkingtreding. Wel zijn de bepalingen van toepassing op nieuwe gegevens die worden verkregen en worden verwerkt door opneming in bestaande persoonsregistraties.

HOOFDSTUK 6 RECHTEN VAN DE BETROKKE NE

Artikel 35

De leden van de CDA-fractie vragen of het geven van een zienswijze door een derde ingevolge het derde lid niet aan een termijn moet worden gebonden. Het derde lid is afgestemd op de bepalingen van de Awb inzake de voorbereiding van beschikkingen, in het bijzonder artikel 4:8 Awb. In de Awb-regeling is geen termijn opgenomen voor het inwinnen van de zienswijze van derden-belanghebbenden. Wij zien geen aanleiding om in afwijking van de Awb in artikel 35 wel een termijn te stellen. Een termijn is hier ook overbodig. De hoofdzaak is dat de verantwoordelijke ingevolge artikel 35, eerste lid, binnen vier weken na het verzoek de betrokkene moet mededelen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Binnen die termijn zullen ook eventuele derden moeten worden gehoord, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost.

Artikel 39

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de vergoeding van de kosten in verband met het uitoefenen van het recht op kennisneming. Deze bepaling continueert de situatie onder de Wpr. Het is niet onredelijk dat de verantwoordelijke zijn kosten in rekening kan brengen. Inderdaad geldt nu nog een regel dat niet meer dan tien gulden kan worden gevraagd. Het is de bedoeling dit bedrag op te trekken omdat de werkelijke kosten soms veel hoger zijn, zonder dat daardoor materieel belemmeringen worden opgeworpen voor de uitoefening van het recht op kennisneming. Artikel 7:456 BW bevat een bijzondere, doch vergelijkbare regeling voor de uitoefening van het recht op kennisneming in het kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst. De arts mag een «redelijke» vergoeding in rekening brengen bij het verstrekken van afschriften uit het medisch dossier. Ook artikel 12 van de Wet openbaarheid van bestuur

kent een regeling voor het in rekening van kosten in verband met gevraagde openbaarheid. De regeling heeft tot effect dat de betrokkene daadwerkelijk het belang afweegt bij de uitoefening van het recht. De verantwoordelijke blijft daardoor gevrijwaard van ongegronde verzoeken die mogelijk veel werk en daardoor weer extra kosten met zich meebrengen. Wij menen dat er aldus een afgewogen regeling geldt waarbij de belangen van verantwoordelijken en betrokkenen beide evenwichtig tot hun recht komen. Wij vrezen dat een kosteloze uitoefening van het recht op kennisneming kan leiden tot verstoring van dit evenwicht.

Artikel 40

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de toelichting in relatie tot de tekst van artikel 45. Vanzelfsprekend kan een afwijzing van het verzet slechts als een besluit gelden in de zin van artikel 1:3 Awb indien de beslissing is genomen door een bestuursorgaan. De in de vraag bedoelde passage uit de memorie van toelichting moet ook in deze zin worden gelezen. Overigens heeft het woord «deze» in artikel 45 – zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen – betrekking op alle in dat artikel genoemde beslissingen.

Dezelfde leden vragen waarom de door een bestuursorgaan genomen beslissingen als bedoeld in artikel 45, geen besluiten zijn in de zin van de Awb. In de memorie van toelichting betreffende artikel 45 zijn wij op het besluit-karakter van deze beslissingen ingegaan. Strikt genomen kan een uitdrukkelijke wetsbepaling als overbodig worden beschouwd. Aangenomen moet worden dat dergelijke beslissingen – in het verlengde van de WOB-jurisprudentie – door de bestuursrechter vaak als een besluit zullen worden aangemerkt. Het betreft een weigering of toewijzing door een bestuursorgaan van een recht dat aan de betrokkene krachtens het wetsvoorstel is toegekend, hetgeen als een rechtshandeling in de zin van artikel 1:3 Awb kan worden beschouwd. Niettemin hebben wij in de memorie van toelichting uiteengezet waarom wij een uitdrukkelijke wetsbepaling noodzakelijk achten. Evenals de Wpr is de Wbp een regeling die zich zowel tot de private als de publieke sector uitstrekt. Introductie van de Awb-rechtsgang brengt een wijziging teweeg ten opzichte van de Wpr die alleen de civiele verzoekschriftenprocedure kent. Met artikel 45 wordt buiten twijfel gesteld dat de Awb van toepassing is en op dit punt derhalve een verandering beoogt.

Artikel 41

De leden van de PvdA-fractie plaatsten enige kanttekeningen bij het verschijnsel direct marketing en gingen in het bijzonder in op het derde lid dat voorschrijft dat de betrokkene moet worden geïnformeerd over het recht om bezwaar te maken. Zij vroegen zich af of niet op het materiaal dat de betrokkenen wordt toegezonden, kan worden vermeld op welke wijze bezwaar kan worden aangetekend. Deze gedachte willen wij opnemen in artikel 41. In bijgaande nota van wijziging is dit verwerkt. Wij tekenen hierbij het volgende aan.

De richtlijn eist in beide opties dat de betrokkene vooraf wordt geïnformeerd. In de eerste optie dient de betrokkene individueel vooraf daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld. In de tweede optie dient hij te worden geïnformeerd voordat de gegevens aan derden worden verstrekt. In de tweede optie dienen de voor de verwerking verantwoordelijken de noodzakelijke maatregelen te nemen om te garanderen dat de betrokkenen op de hoogte zijn van het recht van verzet. In de Nederlandse versie van de richtlijn die is gepubliceerd in het Publikatieblad, is de verdeling in

alinea's niet goed tot zijn recht gekomen. Wanneer de tekst bijvoorbeeld wordt vergeleken met de Engelse, Franse en Duitse versie van de richtlijn dan wordt duidelijk dat artikel 14, onder b, beter de bedoeling van de richtlijn tot uitdrukking zou hebben gebracht wanneer deze als volgt was afgedrukt:

b) zich te verzetten, op verzoek en kosteloos, tegen de voorgenomen verwerking van hem betreffende persoonsgegevens door de voor de verwerking verantwoordelijke persoon met het oog op direct marketing

of

te worden ingelicht voordat persoonsgegevens voor de eerste keer aan derden worden verstrekt of voor rekening van derden worden gebruikt voor direct marketing, en het recht uitdrukkelijk ter kennis gebracht te krijgen dat hij of zij zich kosteloos kan verzetten tegen deze verstrekking of dit gebruik van gegevens.

De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de betrokkenen kennis hebben van het bestaan van het in de eerste alinea van b) bedoelde recht.

Als invulling van de waarborgen in de zin van de slotalinea, kan worden opgenomen dat de betrokkene middels het materiaal dat hij krijgt toegezonden, wordt geïnformeerd over het recht van verzet. Daartoe strekt de in de nota van wijziging voorgestelde aanvulling. Door deze waarborg kan de verplichting komen te vervallen om in geval van direct marketing voor eigen gebruik ook ten minste jaarlijks informatie te verspreiden over de mogelijkheid van verzet. Deze verplichting kan dan worden beperkt tot gevallen van gebruik van gegevens door derden of ten behoeve van derden. Deze tekst sluit dan ook dichter aan bij de richtlijn. Het derde lid is dan een invulling van de waarborgen als bedoeld in de slotalinea van artikel 14 van de richtlijn, terwijl het vierde lid een implementatie is van de tweede optie onder b van artikel 14.

Bij het wijzen op het recht op verzet wordt uiteraard bedoeld dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van de naam en het postadres, eventueel e-mailadres, van de verantwoordelijke, alsmede van het kosteloos zijn van het eventueel doen van verzet. Toezending van handelsreclame na uitoefening van het recht op verzet is onrechtmatig.

In het vorenstaande menen wij tevens antwoord te hebben gegeven op de vragen van de PvdA-fractie over de tekst van de richtlijn. Het is niet noodzakelijk dat de betrokkene vooraf wordt ingelicht bij direct marketing voor eigen gebruik.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het bestanddeel «graad van verwantschap» en de het daarmee verband houdende gebruik op de markt op een bepaald moment. Wij wijzen erop dat artikel 14 van de richtlijn een regeling bevat van het recht van verzet en de bijzondere informatieplicht jegens de betrokkene in geval van direct marketing over hoe en bij wie hij het recht op verzet kan uitoefenen. Het regelt niet de toelaatbaarheid van de gegevensverwerking voor dit doel. Dat wordt geregeld in de daaraan voorafgaande artikelen van de richtlijn. Met name artikel 6, eerste lid, onder b, – geïmplementeerd in artikel 9 van het wetsvoorstel – eist dat de verwerking verenigbaar moet zijn met het doel waarvoor de gegevens zijn vergaard. Deze verenigbaarheid kan afwezig zijn wanneer enige verwantschap tussen het doel van de gegevensverwerking en het werven voor commerciële of charitatieve doeleinden ontbreekt.

Deze leden vroegen verder of niet juist het selecteren op bepaalde gegevens ertoe kan leiden dat klanten verstoken blijven van voor hen overbodige informatie. De memorie van toelichting wijst erop dat de algemene toets van verenigbaar gebruik ook geldt voor gegevensverwerking voor direct-marketingdoeleinden. De gebruikelijke vormen van selectie voor dit doel sluiten aan bij de grond voor eerdere gegevensverwerking, al was het alleen maar om een in beginsel geïnteresseerd publiek te bereiken. De doeleinden van de direct marketing zullen in dit opzicht in de regel parallel lopen met die van de gegevensbescherming. Dit betekent echter niet dat de verenigbaarheidstoets niet van toepassing zou zijn. Verder worden er in de toelichting voorbeelden gegeven van ontoelaatbare verwerking van gevoelige gegevens voor doeleinden van direct marketing. De uitzonderingen op het verbod op verwerking van deze gegevens zijn in de wet limitatief omschreven. Direct marketing komt onder deze uitzonderingen niet voor.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor de striktere regeling van artikel 102 van de Wet GBA. Zien wij het goed, dan is artikel 102 in die zin strikter dat een termijn van vier weken wordt genoemd waarbinnen aan het verzoek van de geregistreerde om de verwerking van zijn gegevens te beëindigen moet zijn voldaan, alsmede een plicht van het gemeentebestuur om de betrokkene van de beëindiging in kennis te stellen.

Wij wijzen erop dat de Wet GBA een bijzondere regeling voor een bepaalde registratie is, te weten de bevolkingsadministratie. De Wet GBA omschrijft aan wie en in welke omstandigheden gegevens uit de bevolkingsadministratie mogen worden verstrekt. Het gaat hierbij dus om een gesloten verstrekkingensysteem. De geregistreerde kan slechts in een beperkt aantal gevallen tegen gegevensverstrekking uit de GBA in het geweer komen. De bijzondere regels die hiervoor gelden zijn niet zonder meer toepasbaar op andere persoonsregistraties of gegevensverwerkingen. Het gemeentebestuur ontvangt voortdurend verzoeken tot verstrekking van gegevens uit de basisadministratie. Daaraan moet – binnen de grenzen bij of krachtens de Wet GBA gesteld – worden voldaan, ongeacht of het initiatief bij de gemeente ligt of bij de verzoeker. Een bepaalde termijn voor de verwerking van een verzoek tot geheimhouding van de persoonsgegevens van een geregistreerde maakt expliciet duidelijk vanaf welk moment de gegevens waarvoor geheimhouding geldt, niet meer mogen worden verstrekt.

In geval van direct marketing van commerciële bedrijven of charitatieve instellingen ligt het initiatief tot gegevensverstrekking aan derden bij henzelf. Een verzoek tot beëindiging van de verwerking van gegevens van een burger in geval van direct marketing, dient de eerstvolgende keer dat tot verwerking van gegevens wordt overgegaan te zijn geëffectueerd. In beginsel kan dan niet tot verwerking van gegevens worden overgegaan zolang niet alle verzoeken tot beëindiging zijn verwerkt. Verder kan van de bedrijven niet worden gevergd dat zij in alle gevallen ook de betrokkene nog eens in kennis stellen van inwilliging van het verzoek. Daardoor zou het bedrijfsleven op onnodige kosten worden gejaagd.

HOOFDSTUK 9 TOEZICHT

Artikel 51

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de verhouding tussen de verschillende rollen van het Cbp. Wij verwijzen daarvoor naar ons antwoord hierboven op vragen van de D66-fractie paragraaf 11.1.

HOOFDSTUK 10 SANCTIES

Artikel 66

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of een boete van ten hoogste 5000 niet te laag moet worden geacht, gelet op de mogelijkheid in het geding zijnde belangen. Zoals hiervoor reeds vermeld wordt bij nota van wijziging voorgesteld de regeling inzake bestuurlijke boeten en derhalve ook artikel 66 als onderdeel daarvan, te schrappen. In het kader van de strafrechtelijke vervolging krachtens artikel 75 dat gehandhaafd blijft, geldt evenwel dezelfde maximum-boete. In het eerste lid is aangesloten bij de tweede geldboetecategorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze geldboetecategorie is gebruikelijk voor de overtreding van administratiefrechtelijke voorschriften. In geval van opzet kan op grond van artikel 75, tweede lid, van het wetsvoorstel een boete van de derde categorie worden opgelegd. Dat betekent dat het niet-nakomen van een waarschuwing leidt tot opzettelijk niet nakomen van de regels. Blijkens artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht kan daarbij voor rechtspersonen, indien anders geen passende bestraffing mogelijk is, worden uitgeweken naar de naasthogere categorie. Dit betekent dat een rechtspersoon die ondanks waarschuwing nalaat zijn verplichtingen na te komen, kan worden veroordeeld tot een boete van vijftienduizend gulden. Dit lijkt ons toereikend. Wij verwachten overigens voorshands meer van een doeltreffend gebruik van deze sancties, dan van een wettelijke verhoging van het strafmaximum.

HOOFDSTUK 12 OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 79

De leden van de CDA-fractie vroegen of de termijn van een half jaar niet onredelijk kort is. Wij wijzen erop dat de richtlijn voorziet in een termijn van ten hoogste drie jaren. Deze termijn is opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van de landen die nog in het geheel geen wetgeving hadden. Wij vrezen dat indien op voorhand een lange termijn wordt genomen, veel instellingen en bedrijven de herziening van hun gegevensverwerking pas over geruime tijd ter hand zullen gaan nemen. Eventuele problemen blijken alsdan en kunnen dan niet meer worden verholpen, wegens de termijn die in de richtlijn is voorgeschreven. Daarom is gekozen voor een kortere termijn die evenwel bij algemene maatregel van bestuur wat betreft de melding kan worden verlengd. Om enigszins aan het bezwaar van de CDA-fractie tegemoet te komen, wordt echter bij nota van wijziging voorgesteld de termijn van een half jaar te verlengen tot een jaar. Dit komt ook gedeeltelijk tegemoet aan de wensen die VNO/NCW hebben geuit.

Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel