

Vergaderjaar 1995–1996

24 516

Wijziging van de in artikel 7 van de Wet persoonsregistraties opgenomen termijn voor het indienen van een voorstel van wet

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 1996

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel tot wijziging van de in artikel 7 van de Wet persoonsregistraties opgenomen termijn voor het indienen van een voorstel van wet inzake **gevoelige persoonsgegevens** (Kamerstukken II 1995–1996, 24 516, nrs. 1–3) heb ik toegezegd U kort te informeren over de hoofdpunten en de verdere procedure inzake de implementatie van de EG-richtlijn bescherming persoonsgegevens. Deze brief dient ter uitvoering van deze toezegging.

1. De totstandkoming van de EG-richtlijn

Op 24 oktober 1995 is totstandgekomen de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. De richtlijn werd gepubliceerd op 23 november 1995 (PbEG L 281/31). Een kopie van de aldus gepubliceerde tekst heb ik ter kennisname bijgevoegd.¹ Krachtens artikel 32 van de richtlijn dient deze uiterlijk op 23 oktober 1998 in de Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd.

De richtlijn kent een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1979 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin de Commissie uitdrukkelijk wordt gevraagd een richtlijn te ontwerpen. Dit verzoek heeft de Europees parlement in 1982 nog eens herhaald. Met het oog op de voltooiing van de interne markt heeft de Commissie op 27 juli 1990 een eerste voorstel ingediend bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers voor een richtlijn die bescherming gaf aan natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens. Na intensieve onderhandelingen tussen de Lidstaten en tweevoudige consultatie van het Europees Parlement is de richtlijn uiteindelijk oktober vorig jaar door de voorzitters van het Parlement en de Raad ondertekend en daarmee vastgesteld.

Gedurende de onderhandelingen is met Uw Kamer vanaf 1993 regelmatig overleg gepleegd over de Nederlandse opstelling terzake. Op

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

27 oktober 1993 heeft er een eerste overleg plaatsgehad tussen de vaste commissie voor Justitie en de Minister van Justitie¹. Op 29 september 1994 hebben de vaste Kamercommissie voor Justitie en de algemene Commissie voor Europese Zaken een nader overleg gehad met de Minister van Justitie². Op 9 november vond er een besloten overleg plaats met de ambtenaren van de Europese Commissie² en tot slot vond op 7 december 1994 een laatste overleg van beide commissies plaats met de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

Op basis van dit overleg heeft de Nederlandse regering zich op 8 december 1994 in de Raad van Ministers van de Europese Unie uitgesproken ten gunste van een gemeenschappelijk standpunt overeenkomstig het ontwerp van de richtlijn.

Mede naar aanleiding van het overleg met de commissies uit de Tweede Kamer heeft de Nederlandse delegatie tot uitgangspunt genomen dat aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals deze is geregeld in de Wet persoonsregistraties in beginsel geen afbreuk kan worden gedaan.

2. De implementatiewetgeving

Van belang voor de implementatiewetgeving is dat de richtlijn niet strekt tot een volledige harmonisatie van de privacywetgeving. Zij biedt als kader een zekere bandbreedte; er is een zeker minimum en een maximum dat niet mag worden overschreden. Binnen dit kader zijn de Lid-Staten vrij hun wetgeving in te richten, hoewel artikel 5 van de richtlijn verplicht tot precisering van een aantal normen van de richtlijn. Binnen de door de richtlijn gestelde randvoorwaarden, wordt conform de uitkomsten van het eerdere overleg met verschillende commissies van de Tweede Kamer bij de voorbereiding van de benodigde wetgeving uitgegaan van het beschermingsniveau van de Wet persoonsregistraties, voor zover de evaluaties van laatstgenoemde wet geen aanwijzingen hebben opgeleverd voor een afwijkend standpunt.

De richtlijn zal in het Nederlandse recht worden omgezet door middel van de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Deze wet zal de Wet persoonsregistraties (WPR) gaan vervangen. De nieuwe wet zal evenals de WPR tevens zijn gebaseerd op artikel 10 van de Grondwet. Daarnaast zal de wet zijn basis blijven vinden in het door Nederland geratificeerde Verdrag inzake gegevensbescherming van de Raad van Europa uit 1981 (Trb. 1988, 7) en de daarop gebaseerde aanbevelingen. Naast de vervanging van de WPR door de WBP zullen enkele bijzondere wetten worden aangepast.

Als gevolg van de richtlijn zal de WBP ten opzichte van de WPR een aantal wijzigingen bevatten. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- Het object van regelgeving is niet langer de «persoonsregistratie», maar de «verwerking van persoonsgegevens». Deze begripsaanpassing sluit aan bij de technologische ontwikkelingen op dit terrein.
- De informatieverplichtingen van de houder tegenover de betrokkene – d.w.z. degene over wie de gegevens worden verwerkt – worden uitgebreid, zij het dat belangrijke uitzonderingen mogelijk blijven.
- Het bestaande onderscheid tussen de publieke en private sector komt ingevolge de richtlijn te vervallen. De reglementsplicht voor de publieke sector wordt afgeschaft.
- Voor zover de houder niet wordt vrijgesteld van zijn verplichting om verwerkingen te melden bij de Registratiekamer, wordt een alternatief voor deze meldingsplicht gecreëerd: per organisatie of per branche kan een toezichthouder worden aangesteld die in dat geval in aanvulling op

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 9. Dit naar aanleiding van de beantwoording van een aantal schriftelijk beantwoorde vragen: Kamerstukken II 1992/93, 22 800 VI, nr. 43.

² Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VI, nr. 11. Dit gebeurde naar aanleiding van een brief van 27 juni 1994 van de Minister van Justitie, mede aangeboden namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, over de nadere ontwikkelingen bij de totstandkoming van de richtlijn: Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VI, nr. 11, p. 12 e.v.

³ Zie Kamerstukken II 1994/95 VI, nr. 13.

de Registratiekamer bepaalde toezichthoudende bevoegdheden kan uitoefenen.

– De bevoegdheden van de Registratiekamer worden uitgebreid. Het betreft onder meer de bevoegdheid om voorafgaand onderzoek te doen naar verwerkingen met bijzondere risico's en de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen. De rechtsbescherming tegen de beslissingen van de Registratiekamer wordt uitgebreid.

Deze wijzigingen laten onverlet dat de WBP op wezenlijke punten het bestaande beschermingsniveau zoals in de WPR verankerd, in stand laat. Dit betreft in het bijzonder het stelsel van materiële normen en de rechtspositie van de geregistreerde. Ook opent de nieuwe wet in het voetspoor van de WPR nadrukkelijk de mogelijkheid om de wettelijke regels nader in te vullen met behulp van gedragscodes.

3. De evaluaties van de WPR

Naast de richtlijn spelen de resultaten van de evaluaties van de WPR bij de voorbereiding van de implementatiewetgeving een belangrijke rol. Er zijn twee evaluaties verricht: een juridische en een sociaal-wetenschappelijke. De juridische evaluatie is verricht door mw. mr. G. Overkleeft-Verburg in haar dissertatie «De Wet persoonsregistraties, norm, toepassing en evaluatie» (Zwolle, augustus 1995). De studie werd begeleid door een commissie onder leiding van prof. mr. M. Scheltema. Als promotor trad op prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin. De sociaal-wetenschappelijke evaluatie, getiteld «In het licht van de Wet persoonsregistraties, zon, maan of ster?» (Alphen a/d Rijn, december 1995), werd verricht in het kader van het interdepartementale onderzoeksprogramma «Informatietechnologie & recht» (ITeR) onder het voorzitterschap van het Ministerie van Economische Zaken, door een team van de Katholieke Universiteit Brabant onder leiding van prof. mr. J. E. J. Prins. De studie werd begeleid door een commissie met onder meer vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven en onder leiding van H. Franken. Het werd afgerond in december 1995.

Beide evaluaties hebben duidelijk gemaakt dat de WPR slechts in beperkte mate de rechtsvorming in de omgang met persoonsgegevens heeft beïnvloed. De wet blijkt tot dusverre slechts een beperkte rol te hebben gespeeld in de jurisprudentie. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt vaak los van de wet juridisch vormgegeven op basis van de aan het publiek- en privaatrecht ten grondslag liggende algemene beginselen. Deze ontwikkeling acht ik ongewenst. In de nieuwe WBP zal daarom de inbedding van de wet in het overige Nederlandse recht worden verbeterd. Conform de juridische evaluatie zal onder meer aansluiting worden gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht.

Voorts is uit de evaluaties gebleken dat veel energie is gaan zitten in de uitvoering van de administratieve voorschriften, zoals het inzenden van meldingsformulieren en het opstellen van reglementen. Het doel achter deze voorschriften is daarmee enigszins uit zicht geraakt. In de nieuwe wet zal worden getracht om binnen het kader van de richtlijn de administratieve lasten terug te brengen. De richtlijn staat echter niet toe de meldingsverplichting af te schaffen. Een dergelijke afschaffing acht ik ook niet wenselijk, omdat in bepaalde gevallen een dergelijke verplichting noodzakelijk moet worden geacht uit een oogpunt van transparantie van de verwerking van persoonsgegevens. Wel zal worden gestreefd naar uitbreiding van de reeds bestaande vrijstellingen in die gevallen waarin melding bij de Registratiekamer als minder zinvol kan worden beschouwd. Zoals eerder vermeld zal bovendien de reglementsplicht voor de publieke sector worden afgeschaft. Voorts acht ik van belang dat in het

voetspoor van de Duitse wetgeving de richtlijn de benoeming van een toezichthouder per organisatie of specifieke branche als alternatief voor de verplichting tot melding bij de Registratiekamer, mogelijk maakt.

Ten slotte blijkt als algemene lijn uit de evaluaties dat ondanks de gebreken die aan de huidige wet kleven, de bescherming van persoonsgegevens als buitengewoon wenselijk wordt ervaren, te meer gelet op de ingrijpende technische ontwikkelingen. Hoewel tot dusverre nog maar weinig gebruik wordt gemaakt van de rechten die geregistreerden in staat stellen zicht behouden op het gebruik dat de houder en mogelijk anderen van zijn persoonsgegevens maken, is uit enquêtes gebleken dat geregistreerden hier zeer aan hechten. De conclusie uit de evaluaties is dat opnemings van deze rechten in de wet positief heeft uitgewerkt en het bestaan van die rechten inmiddels ook als algemeen aanvaard kan gelden. Ook overigens wordt grote waarde gehecht aan regels die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op dit terrein beschermen. Bij de voorbereiding van de nieuwe wet blijft de behoefte aan bescherming dan ook een belangrijke uitgangspunt.

4. De procedure

Zoals gezegd zal de vereiste wetgeving uiterlijk op 23 oktober 1998 in werking moeten treden. Gezien de omvang en de complexiteit van de problematiek is de implementatietermijn zeer kort. Thans bevindt de departementale voorbereiding van het wetsvoorstel zich in een gevorderd stadium. Er wordt op dit moment nog interdepartementaal overleg gevoerd. Voorts wordt er op basis van concept-teksten onder meer gesproken met de RCO en de VNG.

Het streven is om een concept-wetsvoorstel op korte termijn aan de Registratiekamer ter advisering voor te leggen. Na verwerking van de van diverse zijden gemaakte opmerkingen zal het wetsvoorstel in het najaar aan de ministerraad worden voorgelegd en bij de Raad van State om advies aanhangig worden gemaakt. Indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is op basis van dit tijdschema in de eerste helft van 1997 te verwachten.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager