

Tilburg University

Inleiding

Berkvens, J.M.A.; Prins, J.E.J.

Published in:
Privacyregulering in theorie en praktijk

Publication date:
1994

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Berkvens, J. M. A., & Prins, J. E. J. (1994). Inleiding. In J. M. A. Berkvens, & J. E. J. Prins (Eds.), *Privacyregulering in theorie en praktijk* (pp. 1-5). (Recht en praktijk; No. 75). Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Inleiding

J.M.A. Berkoens, J.E.J. Prins

1. VERSCHUIVENDE WAARDERING VAN PRIVACYBELANG

Begin 1994 meldde De Leeuwarder Courant dat burgers de belangen van veiligheid en fraudebestrijding laten prevaleren boven privacybescherming. De krant verwees naar een rapport van de Stichting Waakzaamheid Persoonsregistratie, waarin wordt geconcludeerd dat zolang het niet hun eigen levenssfeer betreft, burgers er geen bezwaar tegen hebben dat de overheid personen afluistert, fotografeert of op andere wijze in de gaten houdt ter bestrijding van fraude en criminaliteit. Ook andere publikaties signaleren een verschuiving in de waardering van het privacybelang. Steeds vaker wordt gewezen op en gekeken naar de doelmatigheid en de voordelen van het koppelen, uitwisselen of kruisen van bestanden met persoonsgegevens. Doelmatigheid staat ook voorop bij de toenemende tendens naar het gemeenschappelijk beheer van persoonsregistraties, waarvan de zogenaamde *civic centers* een duidelijk voorbeeld zijn. Met het oog op de service-verlening aan de burger kunnen bij deze 'centers' verschillende gemeentelijke diensten aan hetzelfde loket worden afgehandeld.

Privacy moet kennelijk wijken voor andere belangen, maar opvallend is daarbij wel dat meer en meer regels en regeltjes inzake privacy het licht zien. De terugtrek van het privacybelang gaat kennelijk gepaard met een toenemende regelgeving, waardoor de ontwikkeling van wet- en regelgeving met name de laatste jaren in een versnelling is geraakt. Zo is in nog geen twintig jaar tijd een enorm complex aan wet- en regelgeving op het terrein van de privacybescherming ontstaan. Naast de technologische ontwikkeling is de belangrijkste drijfveer achter deze ontwikkeling het toenemende belang van informatie.

2. INFORMATIE ALS PRODUKTIEFACTOR

Het functioneren van de wereld-economie was nog niet zo lang geleden nagenoeg volledig afhankelijk van een drietal produktie-factoren: kapitaal, arbeid en grondstoffen. Inmiddels is daar informatie als een vierde factor bij gekomen. Het relatieve belang van informatie is sterk toegenomen.

3. WAT IS INFORMATIE?

In de terminologie van de exacte wetenschappen vormt informatie de afbeelding van objecten, waarbij men bij objecten onder meer kan denken aan goederen, personen, gebeurtenissen, intenties of handelingen. Informatie kan op allerlei informatiedragers worden vastgelegd, waardoor ze vervolgens kan dienen voor

INLEIDING

eigen gebruik of voor overdracht aan derden. Deze overdracht aan derden kan beperkt of volledig zijn. In het kader van gebruik of overdracht vinden allerlei technische bewerkings-handelingen plaats, die variëren van verzamelen, opslaan, sorteren, manipuleren, combineren en transporteren tot verwijdering en ten slotte vernietiging.

Informatie kan in diverse contexten zijn vastgelegd. We onderscheiden hier primaire, accessoire en opzettelijk accessoire vastleggingen. Primaire vastlegging geschiedt ten behoeve van gebruik, terwijl accessoire vastlegging noodzakelijk is als onderdeel van bewerkings-processen en gebruiks-handelingen. Opzettelijke accessoire vastleggingen tenslotte geschieden in het kader van wettelijk verplichte reconstructie-doelstellingen.

4. INFORMATIE-REGULERING IN HET RECHT

In het juridische systeem trof men tot voor kort slechts weinig voorbeelden aan van specifieke informatie-regulering. Van de specifieke informatie-regulerings-systemen die reeds lange tijd bestaan noemen wij hier het auteursrecht en de wettelijke regelingen waarbij openbare registers in het leven zijn geroepen. Verder: alhoewel know how bescherming nooit wettelijk is geregeld heeft het wel gestalte gekregen door middel van op het begrip 'onrechtmatige daad' gebaseerde rechtspraak. Veel bepalingen in ons burgerlijk recht die zich ogenschijnlijk richten op informatie hebben uiteindelijk betrekking op rechten die in vastleggingen van informatie (akten) zijn belichaamd. De betreffende bepalingen richten zich dan op formele handelingen ten aanzien van de rechten in plaats van op rechtshandelingen met betrekking tot de informatie sec (een uitzondering als de bepalingen omtrent misleidende reclame daargelaten). In ons strafrecht heeft informatie inmiddels wel een zelfstandige positie gekregen. In 1993 heeft men bij wege van de Wet Computercriminaliteit inbreuken op aspecten van informatie strafbaar gesteld. Deze aspecten waren exclusiviteit, integriteit en beschikbaarheid.

5. REGULERING VAN PERSOONS-INFORMATIE

In de loop van de zeventiger jaren is de belangstelling voor de regulering van op personen betrekking hebbende informatie sterk toegenomen. Informatie als afbeelding van personen. De samenleving stond aan de vooravond van grote doorbraken op het terrein van de informatie-technologie en men was bezorgd over toenemende mogelijkheden van manipulatie van de samenleving in verband met de opslag van persoonsgegevens. Er werd op gewezen dat de bewerking van persoonsgegevens doorzichtig en beheersbaar moest blijven.

Bij de opzet van regelgeving die vervolgens van de grond kwam hebben publiekrechtelijke invalshoeken een belangrijke rol gespeeld. Uitgangspunt was de mogelijkheid tot het vastleggen van informatie, ongeacht of daar gebruik van zou worden gemaakt. Doorzichtigheid werd onder meer nagestreefd door een systeem van aanmeldingen. Hiervoor werd een onafhankelijk bestuursorgaan in het leven geroepen. Dit orgaan had tevens tot taak toezicht uit te oefenen, ontwikkelingen te signaleren, te bemiddelen en te adviseren. Alhoewel bij de opzet

van regelgeving de mogelijkheid om informatie-betrekkingen tussen burgers in het BW onder te brengen destijds werd overwogen, is deze optie toen terzijde geschoven.

6. CONCRETE UITWERKING

In de jaren tachtig begon geleidelijk een gigantisch wetgevings-complex van de grond te komen. Naast een grondwettelijke regeling en een algemene privacywet (de Wet persoonsregistraties - WPR) kwam op een groot aantal terreinen specifieke sectorale wetgeving tot stand. Dat gebeurde in de vorm van wetten met specifieke privacy-hoofdstukken of in de vorm van zelfstandige wetten. Wij noemen hier de Wet politieregisters, de Wet GBA, de Wet GBO, de diverse wetten betreffende openbare registers en de sociale zekerheids-wetgeving. Ook in de WPR zijn sectorale regelingen te vinden, zoals ten aanzien van direct marketing, informatiebureaus en onderzoek & statistiek.

Geleidelijk is de WPR verder uitgebouwd met een tiental AMvB's. Hiernaast is een wettelijke regeling ten aanzien van gevoelige gegevens in de maak en is door de regering advies aangevraagd ter zake privacy-aspecten van personeelsvolgsystemen. Ook de rechterlijke macht heeft zich onder invloed van de twintigjarige discussie over privacy-bescherming niet onbetuigd gelaten. In de afgelopen jaren is een groot aantal op het burgerlijk recht of op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebaseerde uitspraken gedaan. Verder mag de materie van de openbaarheid van bestuur niet onvermeld blijven, evenmin als de uitspraken van de ombudsman. Onder druk van de WPR ten slotte worden door diverse sectoren in de samenleving privacy-gedragscodes opgesteld. De Registratiekamer ten slotte heeft inmiddels op een groot aantal terreinen adviezen opgesteld.

7. INTERNATIONALE CONTEXT

De ontwikkeling van onze nationale privacy-regels vindt plaats in een sterk internationale context. Kijken we naar de benadering van onze WPR, dan blijkt dat deze mede is geïnspireerd door het sterk publiekrechtelijk getinte Zweedse model. De WPR bevat een paragraaf over de internationale uitwisseling van persoonsgegevens, die het spiegelbeeld vormt van vergelijkbare bepalingen in privacywetten in omliggende landen. Deze paragraaf is afgestemd op de regeling voor grensoverschrijdend gegevensverkeer uit het Verdrag van Straatsburg uit 1981 (Conventie 108), opgesteld door de Raad van Europa. Nederland heeft dit Verdrag ondertekend en geratificeerd, waardoor onze nationale regelgeving dient te voldoen aan de randvoorwaarden van Conventie 108. Hiernaast wordt bij de vaststelling van sectorale regelingen in Nederland gekeken naar de diverse aanbevelingen van de Raad van Europa die in het verlengde van Conventie 108 zijn opgesteld.

Inmiddels wordt door de Europese Commissie gewerkt aan richtlijnen op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens. De plannen van de Europese Commissie kunnen grote gevolgen hebben voor het huidige Nederlandse stelsel. De reden hiervan is dat de Europese Commissie voorstelt om iedere bewerking

INLEIDING

van persoonsgegevens op data niveau onder de werking van de richtlijn te brengen. Daarmee wordt de huidige Nederlandse beperking tot bestanden verlaten.

8. CONSEQUENTIES VOOR DE PRAKTIJK

De toenemende regeldichtheid en de voorwaarden en beperkingen die daarmee in het leven worden geroepen, vormen de aanleiding voor de kritiek dat het geleidelijk volstrekt onmogelijk wordt om zakelijke activiteiten te ontplooiën zonder dat op enigerlei wijze een groot aantal privacy-regels aan de orde komt. Iedere kleine onderneming in Nederland heeft wel een salaris- en een cliënten-administratie en komt daardoor in aanraking met de privacyregelingen. Hiernaast kunnen organisaties te maken krijgen met verzoeken om informatie van opsporings- en belasting instanties. Van hun kant kunnen organisaties ook behoefte hebben aan informatie, waaronder informatie die binnen de overheid is opgeslagen. Voor het verwerven van de gewenste informatie kunnen zij ondermeer informatiebureaus inschakelen.

Denkend aan gebruik en overdracht van persoonsgegevens komt een scala aan situaties naar voren. Wij noemen er hier slechts enkele. Zo vergt het voeren van juridische procedures, het overdragen van vorderingen maar ook de uitbesteding van administraties overdracht van persoonsgegevens. Verder leggen sommige organisaties medische gegevens vast binnen de eigen bedrijfsgeneeskundige dienst, andere dienen etnische gegevens van werknemers vast te leggen in het kader van de uitvoering van het minderhedenbeleid van de regering. Soms dienen organisaties in het kader van de beveiliging van hun economische belangen te kunnen beschikken over zogenaamde zwarte lijsten of zelfs informatie te kunnen uitwisselen met politie-autoriteiten.

Niet alleen bedrijven, ook overheidsorganisaties lopen tegen juridische privacyregels en -hobbels op. Overheidsinstellingen hebben bij hun onderlinge uitwisseling van persoonsgegevens te maken met een gecompliceerd regelsysteem variërend van verstrekkingverboden via geclausuleerde permissie tot de verplichte spontane verstrekking van gegevens.

Ook de burger heeft het niet makkelijk. Vaak wordt hij geconfronteerd met situaties waar op het eerste gezicht niet duidelijk is welke regels van toepassing zijn. Hij loopt het risico van de kast naar de muur te worden gestuurd.

9. KNELPUNTEN

Kort gesteld: er is sprake van een groeiende caleidoscoop van regels en regeltjes. Naast het oorspronkelijk bestaande recht ontwikkelt zich een parallel geheel van regels. De regels en definities uit het oude systeem lopen niet gelijk met die van het nieuwe systeem, waardoor er vaak botsingen ontstaan. Tevens is er sprake van problemen die voortvloeien uit onduidelijke of technologie-afhankelijke definities.

10. OPZET VAN DIT BOEK

Om de aldus ontstane doolhof aan regels en problemen inzichtelijker te maken is dit boek geschreven. Het beoogt de lezer een overzicht te geven van voor de praktijk belangrijke regelgevings-complexen op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij wordt enerzijds beschrijvend te werk gegaan en anderzijds een kritische verstaalslag naar de praktijk van alledag gemaakt. Alhoewel niet alle opgeworpen vragen kunnen worden beantwoord, is door de diverse auteurs wel getracht de onzekerheden zichtbaar te maken.

Het boek is in enkele, soms noodzakelijkerwijze overlappende, onderdelen verdeeld. Na een inleidend hoofdstuk worden enkele algemene publiekrechtelijke onderwerpen behandeld. Vervolgens worden afzonderlijke algemene en sectorale nationale wetgevingscomplexen behandeld. Het boek eindigt met enkele van belang zijnde internationale ontwikkelingen.

Diverse auteurs hebben een bijdrage geleverd aan dit boek. Hun namen worden afzonderlijk bij de door hen geschreven hoofdstukken vermeld.

De onderlinge afstemming van de diverse bijdragen, alsmede het camera-ready maken van het boek is verzorgd door mw. A. van Loon. De redactie is haar zeer erkentelijk voor haar inzet en vakbekwaamheid bij de totstandkoming van dit boek.