

De Wet persoonsregistraties

norm, toepassing en evaluatie

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Brabant, op gezag van de rector magnificus, prof. dr. L.F.W. de Klerk, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college van dekanen aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op vrijdag 8 september 1995 om 14:15 uur

door

Margriet Overkleef-Verburg

Promotor: prof. dr E.M.H. Hirsch Ballin

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Inhoudsopgave.....	iii
1 Probleemstelling en plan van behandeling.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoek	4
1.3 De met de WPR beoogde doelen	5
1.4 Nadere afbakening onderzoek, probleemstelling.....	10
1.5 Toelichting op de probleemstelling	13
1.6 Plan van behandeling.....	15
2 Het recht op privacy als grondrecht.....	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Grondslag en samenhang.....	19
2.3 Definitie en rechtsaanspraken	21
2.4 De WPR in grondrechtelijk perspectief.....	23
2.5 Botsing van grondrechten	27
3 De voorgeschiedenis van de WPR.....	31
3.1 De WPR als resultaat van publiek debat en nationale rechtsontwikkeling	31
3.2 Privacybescherming: continuïteit en vernieuwing.....	31
3.3 De uitbouw van de verzorgingsstaat	34
3.4 Modernisering informatievoorziening overheid	36
3.5 De volkstelling	38
3.6 Een nieuwe aanpak.....	41
3.7 Tussenconclusie.....	44
3.8 De adviezen van de Staatscommissie	46
3.9 Doorwerking adviezen Staatscommissie.....	50
4 Parallele regelingen en jurisprudentie.....	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Nieuwe regelingen.....	53
4.3 Rechtsontwikkeling door rechtspraak.....	55
4.3.1 Jurisprudentie Hoge Raad	55
4.3.2 Jurisprudentie Afdeling rechtspraak Raad van State.....	59
4.3.3 Lagere rechtspraak.....	61
4.3.4 Ambtenarenrechtspraak	62
4.4 Tussenconclusie.....	63
4.5 Continuïteit in specifieke rechtsvorming na 1 juli 1989.....	63
4.5.1 Regelingscomplexen en clustering van privacy-jurisprudentie.....	64

4.5.2	Effecten van het bestaande stelsel in de jurisprudentie.....	72
4.6	Bevindingen en conclusies	79
5	De ontwikkeling van norm en regelingsystematiek.....	81
5.1	Inleiding	81
5.2	Het systeem van zelfregulering in de Wet persoonsregistraties	81
5.3	Wettelijke normstelling en zelfregulering, ideeënvorming en uitwerking.....	83
5.3.1	Het Interimrapport van de Staatscommissie.....	83
5.3.2	Het Eindrapport van de Staatscommissie	84
5.4	Zelfregulering als interim-voorziening.....	88
5.4.1	Aanwijzingen van de Minister-President	88
5.4.2	Gemeentelijke en provinciale privacy-verordeningen	90
5.4.3	Overige voorzieningen in de publieke sector.....	91
5.4.4	Zelfregulering in de particuliere sector	91
5.5	Het Wetsontwerp op de persoonsregistraties van 1981.....	91
5.6	Tijdelijke wet aanmelding geautomatiseerde persoonsregistraties.....	94
5.7	De invloed van de dereguleringsstudies.....	95
5.8	De Wet persoonsregistraties als nieuwe start.....	96
5.9	Effecten van wetsgeschiedenis en tijdsduur op de functionaliteit van de WPR	98
6	De gedragscode als collectieve zelfregulering.....	105
6.1	Algemeen	105
6.2	Weergave van het wettelijk regime	106
6.3	Goedgekeurde, niet-goedgekeurde en in behandeling zijnde gedragscodes	107
6.4	De door de Registratiekamer goedgekeurde gedragscodes naar inhoud, functie en betekenis binnen de sector	108
6.4.1	OAWS-Privacy Code met inbegrip van het modelreglement van de Organisatie voor adviesbureaus voor werving en selectie (OAWS).....	109
6.4.2	COSSO gedragscode persoonsregistraties van de COSSO Branchevereniging voor Informatietechnologie	111
6.4.3	VOI-gedragscode persoonsregistraties van de Vereniging van Onderzoek Instituten (VOI)	116
6.4.4	Privacy-gedragscode markt- en opinieonderzoek van de Vereniging van Marktonderzoekbureaus en de Nederlandse Vereniging van Marktonderzoekers (VMO en NVvM)	121
6.4.5	Privacy-Gedragscode van het Direct Marketing Instituut Nederland (DMIN)	123
6.4.6	Nefarma-Privacy-Gedragsregels van de Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie (Nefarma).....	135
6.4.7	FIDIN-privacygedragsregels van de Vereniging van Fabrikanten en Importeurs van Diergeneesmiddelen in Nederland (FIDIN).....	139
6.4.8	Gedragscode Nederlandse Postorderbond inzake de Wet Persoonsregistraties van de Nederlandse Postorderbond	140

6.4.9	Gedragcode Nederlandse Vereniging van handelsinformatiebureaus van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus (NVH).....	143
6.5	Per 1 juli 1995 nog bij de Registratiekamer in behandeling zijnde gedragscodes	149
6.5.1	Privacy-gedragcode voor het bankwezen van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)	149
	Organisatie en reglementering van het Bureau Krediet Registratie	168
6.5.2	Gedragcode Persoonsregistraties Verzekeringsbedrijf van het Verbond van Verzekeraars in Nederland.....	175
6.5.3	Gedragcode NOTU inzake Wet Persoonsregistraties van de Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers (NOTU)	183
6.5.4	ABU gedragscode persoonsregistraties van de Algemene Bond Uitzendondernemingen/ABU	187
6.5.5	FENIT Privacycode.....	189
6.5.6	Goed Gedrag, Gedragcode Gezondheidsonderzoek van de Federatie van medisch-wetenschappelijke verenigingen (FMWV)	191
6.6	Geweigerde goedkeuring, niet gevolgd door voortzetting van de procedure.....	193
6.6.1	Privacyregeling voor personeelsinformatiesystemen in het katholiek primair onderwijs van Vereniging van Schoolbesturen voor Katholiek Basis- en Speciaal Onderwijs (Bond KBO)	194
6.7	Bevindingen en conclusies	196
7	De gedragscode nader geanalyseerd.....	205
7.1	Inleiding	205
7.2	De gedragscode in het systeem van de WPR.....	206
7.3	De doorwerking van de Algemene wet bestuursrecht.....	209
7.4	De functie van de gedragscode volgens betrokkenen	218
7.5	Sectorafbakening en toepassingsgebied	223
7.6	Toetsingsprocedure.....	231
7.7	Inhoud van de gedragscode	235
7.8	Betrokkenheid van belanghebbenden	238
7.9	Goedkeuringsbeleid van de Registratiekamer.....	246
7.10	Kenbaarheid	252
7.11	De Europeesrechtelijke dimensie van de gedragscode.....	253
7.12	Rechtsbescherming	256
7.13	De regelingsbevoegdheid van de Kroon ex art. 16 WPR	258
7.14	Bevindingen en conclusies	259
8	De WPR-gedragscode in relatie tot het algemeen wetgevingsbeleid	267
8.1	Inleiding	267
8.2	Denkbeelden over zelfregulering in wetgevingsleer en -beleid.....	269
8.2.1	De theoretische inzichten van Gunther Teubner	269
8.2.2	Zelfregulering in de wetgevingstheorie.....	272

8.3	Geconditioneerde zelfregulering als regelingsvariant	279
8.4	De WPR en de keuze voor zelfregulering	288
8.5	Voor- en nadelen van het zelfreguleringsconcept.....	292
8.5.1	Risico's van zelfregulering als uitvoeringsregeling	292
8.5.2	Voordelen van zelfregulering via gedragscodes.....	295
8.5.3	Voor- en nadelen van zelfregulering in de literatuur, een vergelijking tussen theorie en praktijk.....	297
8.6	Bevindingen en conclusies	298
9	Het Besluit genormeerde vrijstelling	307
9.1	Inleiding	307
9.2	Het wettelijk regime	307
9.3	De inrichting	309
9.4	De methode van normstelling.....	310
9.5	Standaardregimes naar vorm en inhoud	312
9.6	Het BGV en de materiële bepalingen in de WPR.....	318
9.7	De sanctionering van het BGV	321
9.8	De effecten van het BGV	322
9.9	Het aanmeldingsregime in de ontwerp-EG Richtlijn	325
9.10	Bevindingen en conclusies	327
10	Differentiatie in WPR en Afbakeningsbesluit	331
10.1	Algemeen	331
10.2	Het afbakeningsregime in WPR en Afbakeningsbesluit.....	332
10.3	Art. 17 aanhef en sub a WPR nader uitgewerkt	334
10.3.1	De betekenis van het begrip openbaar lichaam.....	334
10.3.2	De betekenis van het element “ressorteren onder”	337
10.3.3	Uitleg en toepassing door de Registratiekamer.....	345
10.4	Het Afbakeningsbesluit, inhoud en werking.....	352
10.5	De uitleg van het Afbakeningsbesluit door de Registratiekamer.....	357
10.6	Kwantitatieve gegevens omtrent de effectiviteit van het Afbakeningsbesluit	359
10.7	De ontwerp-EG Richtlijn en de differentiatie in sectoren	363
10.8	Bevindingen en conclusies	365
11	Houderschap en zelfregulering.....	369
11.1	Inleiding	369
11.2	Houderschap in ontwikkelingsperspectief.....	370
11.2.1	Het houderschap in de visie van de Staatscommissie.....	371
11.2.2	Het houderschap in het Wetsontwerp van 1981	372
11.2.3	Het houderschap in de WPR.....	372
11.2.4	De Privacy-Aanwijzingen van 1975.....	375

11.2.5	Conclusies op basis van de wetsgeschiedenis	376
11.3	Het karakter van de WPR in relatie tot de hoofdgebieden van het positieve recht...	378
11.4	Functie en betekenis van het houderschap in het systeem van de wet.....	381
11.5	Het houderschap in verdragsrechtelijk perspectief.....	382
11.6	Houderschap en zelfregulering.....	384
11.7	De organisatie van de houder.....	389
11.8	Het beleid van de Registratiekamer	392
11.9	Het houderschap in de literatuur	400
11.10	De structuur van regulering in de uitvoeringspraktijk	407
11.11	De gevolgen voor de geregistreerde	410
11.12	Het houderschap in cijfers, een kwantitatieve analyse.....	411
11.13	Bevindingen en conclusies	414
12	De reglements-, formulier- en aanmeldingsplicht.....	421
12.1	Inleiding	421
12.2	Het wettelijk regime	422
12.3	De infrastructuur	423
12.4	Zeggenschap en verantwoordelijkheid.....	425
12.5	Sancties op niet-naleving van de aanmeldingsplicht.....	425
12.6	De invoeringsfase	428
12.7	Acceptatie en verwerking van aanmeldingsformulieren.....	431
12.8	Aard en functie van het aanmeldingenbestand.....	434
12.9	De inbreng van branche-, beroeps- en koepelorganisaties	436
12.10	Het handhavingsbeleid van de Registratiekamer.....	437
12.11	De aanmeldingsplicht onder het regime van de ontwerp-Richtlijn.....	440
12.12	Bevindingen en conclusies	442
13	De naleving van de aanmeldingsplicht in kwantiteit en kwaliteit.....	447
13.1	Inleiding	447
13.2	Aanmeldingen in de tijd.....	448
13.3	Conclusies op basis van het aantal aanmeldingen	449
13.4	Aanmeldingen per houder.....	450
13.5	De aanmelding van wijzigingen en opheffingen.....	453
13.6	Aanmeldingen in de overheidssector	455
13.7	Aanmeldingen in de particuliere sector.....	457
13.8	Aanmeldingen uit sectoren met een gedragscode	458
13.9	Aanmeldingen naar type persoonsregistratie	459
13.10	Differentiatie naar de aard van de gegevensverwerking.....	460
13.11	De kwaliteit van de zelfregulering.....	461
13.12	Bevindingen en conclusies	463

14	Uitvoeringsregelingen, handhaving en alternatieven.....	467
14.1	Inleiding	467
14.2	Gegevensbesluit en aanmeldingsformulieren.....	467
14.3	De werking van het Bekendmakingsbesluit	469
14.3.1	Algemeen	469
14.3.2	Aanvullende verplichtingen in gemeentelijke en provinciale verordeningen.....	472
14.3.3	De naleving van wet en Besluit	473
14.3.4	Conclusies en aanbevelingen	476
14.4	Het modelreglement in de WPolR als alternatief.....	478
14.4.1	Het modelreglement als methode van zelfregulering	478
14.4.2	Ervaringen met de reglements- en aanmeldingsplicht.....	479
14.4.3	Neveneffecten van de inzet van modelreglementen.....	482
15	De juridische dimensie van de zelfreguleringsverplichting	487
15.1	Algemeen	487
15.2	De functies van de reglements- en formulierplicht.....	488
15.3	Zelfregulering als geconditioneerde regelingsverplichting.....	489
15.4	De reglements- en formulierplicht als zelfregulering.....	490
15.5	Schakeling van wettelijke normstelling en zelfregulering.....	493
15.5.1	Koppeling van normstelling in het systeem van de WPR.....	493
15.5.2	De uitvoeringspraktijk	495
15.5.3	Het doelbindingscriterium in het beleid van de Registratiekamer.....	498
15.6	De reikwijdte van de zelfreguleringsplicht	505
15.6.1	De invulling van het begrip persoonsregistratie	506
15.6.2	De betekenis van de begrippen gegevensverwerking en gegevensbestand in de ontwerp-Richtlijn.....	522
15.6.3	De nadere concretisering van het begrip persoonsgegevens	524
15.7	De zelfreguleringsplicht in de ontwerp-Richtlijn	541
15.8	Bevindingen en conclusies	544
16	Conclusies en aanbevelingen.....	551
16.1	Inleiding	551
16.2	De gedragscode ex art. 15 WPR.....	551
16.3	De werking van het Besluit genormeerde vrijstelling.....	554
16.4	De infrastructuur van de meldings- en zelfreguleringsplicht.....	555
16.5	De naleving van de meldings- en zelfreguleringsplicht	560
16.6	De evaluatie van de meldings- en zelfreguleringsplicht	561
16.7	De werking van de Wet persoonsregistraties	564
16.8	Slotbeschouwing.....	569
	Summary	571

1. Introduction	571
2. History of WPR development.....	571
3. Structure of the WPR	572
4. Experiences with the system of self-regulation by sector.....	572
5. Function of the Decree on Conditional Exemption	574
6. Function of the obligation of notification and self-regulation.....	574
7. Function of the WPR's structural components	576
8. Main recommendations	579
Zakenregister.....	581
Personenregister	589

3 De voorgeschiedenis van de WPR

3.1 De WPR als resultaat van publiek debat en nationale rechtsontwikkeling

De WPR is een wet met een verleden. De wetsgeschiedenis telt bijna 20 jaren en is daarmee uitzonderlijk lang. Met de inwerkingtreding van de uiteindelijke wet kon dit voortraject niet volledig worden afgesloten. In deze periode gevestigde waardenoriëntaties en verwachtingspatronen blijken door te werken in de uitvoeringspraktijk, kleuren de interpretatie van alsmede de houding tegenover de wet en zijn aldus van invloed op de wijze waarop de WPR wordt nageleefd. Om deze achterliggende factoren op te kunnen sporen is een analyse van de ontstaansgeschiedenis van deze regeling derhalve onontbeerlijk. Dit geldt temeer, daar de WPR niet kan bogen op maatschappelijke consensus omtrent doelen en middelen. Het verhelderen van tijdens de verschillende fasen van totstandkoming gemaakte keuzes is een tweede reden om het voortraject van de WPR in deze studie te behandelen¹⁰⁰.

3.2 Privacybescherming: continuïteit en vernieuwing

De WPR is in belangrijke mate het produkt van de rechtsontwikkeling in de turbulente jaren zestig en zeventig¹⁰¹. Anders dan wel wordt verondersteld, is het recht op privacy en de bescherming daarvan echter geen recente verworvenheid¹⁰². Privacyrechten als het huisrecht, het briefgeheim en de bescherming van eer en goede naam hebben een zeer lange historie. Afgezien van het als grondrecht gegarandeerde huisrecht (1815)¹⁰³ en briefgeheim (1848), was deze

¹⁰⁰ In hoofdstuk 5 komt de wetsgeschiedenis opnieuw aan de orde, dan toegespitst op de ontwikkeling van het zelfreguleringsconcept. De hoofdstukken 3 en 5 sluiten in die zin op elkaar aan, dat in het eerste de zgn. uitwendige geschiedenis van de WPR aan de orde komt en in hoofdstuk 5 de eigenlijke ontwikkeling van idee en vorm van deze regeling.

¹⁰¹ Ondanks gemeenschappelijke basistrekken, eigen aan de Europees-continentale en de Anglo-Amerikaanse rechtsfamilies, is de ontwikkeling van de informatiele privacy tevens sterk nationaal gekleurd. Vgl. de rechtsontwikkeling in de Bondsrepubliek Duitsland waar de totstandkoming en toepassing van het eerste Bundesdatenschutzgesetz van 1978 sterk onder invloed heeft gestaan van het studentenprotest (vgl. Berufsverbote en Radikalenerlaß), de strijd tegen binnenlands terrorisme (RAF) en buitenlandse spionage (koude oorlog). Sporen daarvan zijn nog terug te vinden in het reeds genoemde Zensus-Urteil van het Bundenverfassungsgericht van 1983. Zie over de invloed van nationaal gekleurde tradities en cultuurpatronen met name T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer 1986, p. 259 e.v. Voor een algemeen rechtsvergelijkend overzicht inzake de ontwikkeling van privacyrechten zij verwezen naar: Konrad Zweigert and Hein Kötz (vertaald en bewerkt door Tony Weir), *An introduction to comparative law*, Volume II, Oxford 1987, in het bijzonder hoofdstuk 20: *Invasions of the Right of Personality*, p. 378 e.v.

¹⁰² Anders onder meer T. Koopmans in *Vrijheden in beweging*, Voordracht gehouden aan de Rijksuniversiteit te Gent op 5 maart 1976, opgenomen in de bundel *Juridisch stippelwerk*, Deventer 1991, p. 48. Deze noemt het recht op privacy een betrekkelijke nieuweling in de rij van klassieke grondrechten, daarbij verwijzend naar het veelgeciteerde artikel van Samuel D. Warren en Louis D. Brandeis, *The right to privacy*, *Harvard Law Review* 1890, no. 5 p. 193 e.v. Een analyse van de geschiedenis van totstandkoming van de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 1948, de grondslag van zowel EVRM als IVBP, laat zien, dat het hierin in art. 12 opgenomen algemene privacy-recht (*arbitrary interference with his privacy*), de expliciete uitdrukking vormt van het aan bestaande (traditionele) grondrechten als het huisrecht en het briefgeheim ten grondslag liggende algemene (grond)rechtsbeginsel. Een relatie met het, voor de ontwikkeling van de privaatrechtelijke privacybescherming via torts (vgl. 1401 BW), baanbrekende artikel van Warren en Brandeis wordt hierin niet gevonden.

¹⁰³ Vgl. art. 39 van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798: “Ieder Burger is onschendbaar in zijne Wooning. Zijns ondanks, mag men nimmer in dezelve treden, ten zij uit kragt van een order, bevel, of decreet van gijzeling, eener daartoe bevoegde Magt.” Zie voorts het oud vaderlands recht met betrekking tot de sanctionering van privacy-delicten, in het bijzonder betreffende huisvredebreuk en belediging (eer en goede naam).

bescherming echter niet rechtstreeks gepositieerd in de vorm van individuele aanspraken, maar kreeg deze primair inhoud via de sanctionering van privacy-schendingen, met de nadruk op specifieke strafbaarstellingen.

Aan het begin van de jaren zeventig was het systeem van privacybescherming derhalve naar z'n aard verbrokken, immers vooral toegesneden op specifieke inbreuken. De grondwettelijke bescherming van het huisrecht en het brief- en telefoongeheim, doorwerkend via corresponderende strafbepalingen, had hierin een centrale plaats. Kenmerk van deze strafrechtelijke sancties was de concreet gebleken behoefte aan bescherming tegen bepaalde, als zodanig gedefinieerde inbreuken¹⁰⁴. Privacybescherming betreffende geregistreerde persoonsgegevens maakte traditioneel deel uit van dit stelsel. In de overheidsfeer werd deze functie vervuld door de algemene – door (disciplinaire en) strafrechtelijke sanctionering relatief strikt gehandhaafde – bestuurlijke en ambtelijke geheimhoudingsverplichtingen¹⁰⁵. Enkele deelreinen kenden bijzondere voorzieningen in de vorm van wettelijke informatieregelingen, onder uitdrukkelijke verdiscontering van het individuele privacybelang. Voorbeelden van deze sectorbenadering zijn de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag van 1955 en het Besluit bevolkingsboekhouding van 1967. Art. 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen, de geheimhoudingsplicht van de belastingdienst, werkt door de ministeriële ontheffingsbevoegdheid jo. de nadere verbijzondering in het Voorschrift informatieverstrekking, eveneens als een zelfstandig informatieregime¹⁰⁶. Tevens kon onder omstandigheden, als nevengebruik, bescherming worden ontleend aan verspreid opgenomen wetsbepalingen. De afbakening van de gemeentelijke regelingsautonomie in relatie tot de bijzondere belangen van de ingezetenen in art. 168 oude Gemeentewet vormde hiervan het meest sprekende voorbeeld. In die zin is de principiële betekenis voor de bescherming van het recht op privacy van het arrest van de Hoge Raad inzake de anti conceptiva-verordening Bergen op Zoom uit 1962 uit dogmatisch oogpunt eigenlijk nooit voldoende op waarde geschat¹⁰⁷.

Deze sectorbenadering was zo sterk, dat het algemeen geformuleerde grondrecht op eerbiediging van het privé leven in art. 8 EVRM, sinds 1954 onderdeel van onze rechtsorde, tot in deze periode als – dynamische – bron van privacy-aanspraken zo goed als onbenut bleef, immers de wetsconforme uitleg van deze bepaling in de rechtspraak prevaleerde¹⁰⁸. Het grondrecht speelde

¹⁰⁴ Vgl. de uitbreiding van de strafrechtelijke bescherming tot het heimelijk afluisteren en opnemen en doorgeven van (telefoon)gesprekken, het aanprijzen, plaatsen en doorgeven van afluisterapparatuur en het heimelijk maken van foto's (artt. 139a e.v. en de artt. 441a en 441b Sr.) bij Wet van 7 april 1971, Stb. 180. Zie de hieraan ten grondslag liggende voorstudie: de preadviezen voor de NJV van P.J.W. de Brauw en Th.W. van Veen over het thema: "Behoort de wetgever regelen te treffen ter bescherming van de individu tegen het doen, het gebruiken en het openbaar maken van waarnemingen, diens persoonlijke sfeer betreffende?", *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereeniging* 1965. Vgl. de invloed van de foto's die fotojournalist John de Rooy op 1 mei 1965 met telelens maakte van prinses Beatrix en Claus von Amsberg in de tuin van Drakesteyn. Zie: Henri Beunders en Herman Setier, *Hoe een gearmd stel Het Paar werd in de Volkskrant van 29 april 1995*.

¹⁰⁵ Vgl. met name art. 272 Sr. als algemene strafsancie op geheimschending. De inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581), in 1991 vernieuwd (Stb. 1991, 703), met openheid en openbaarheid van het functioneren van de overheid als uitgangspunt, vormt een principiële breuk met het daarvoor geldende primaat van geheimhouding in de overheidsdienst.

¹⁰⁶ Zie Voorschrift informatieverstrekking 1993 (VIV 1993), Stcrt. 1992, 251.

¹⁰⁷ Zie HR 12 juni 1962, NJ 1962, 484 betreffende art. 102 van de APV van Bergen op Zoom, het verbod op het verstrekken of voorhanden hebben van anti-conceptiva.

¹⁰⁸ Zie G. Overkleeft-Verburg, *Jeukensbundel*, a.w., p. 241 e.v. Vgl. als voorbeeld van deze terughoudende benadering het arrest van de Hoge Raad van 10 december 1974, NJ 1975, 178 inzake Stad Rotterdam-FIOD. Het arrest inzake de Recreatiewoning Numansdorp, HR 14 februari 1984, NJ 1984, 289, beschouw ik als een kentering in deze jurisprudentie. Het arrest van de Hoge Raad inzake de Bespiede bijstandsmoeder van 9 januari 1987, NJ 1987, 928 vormt de definitieve omslag, immers profileert art. 8 EVRM als dynamische rechtsbron van privacy-aanspraken, op basis van de hieraan toegekende horizontale werking tevens doorwerkend in particuliere verhoudingen.

derhalve evenmin een rol als grondrechtelijk integratiekader voor (partiële) informatieregelingen¹⁰⁹.

Hierin is eerst verandering gekomen toen het bestaande evenwicht in rechtswaarborgen onder invloed van technologische, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen ging schuiven en als tegenwicht, behoefte aan nieuwe geconcretiseerde rechtswaarborgen ontstond.

De inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur op 1 mei 1980 vormde in dit innovatieproces een belangrijke mijlpaal, immers voegde een nieuwe dimensie aan de bestaande waarborgen toe in de vorm van een algemeen geformuleerd inzagerecht van de geregistreerde in overheidsdocumenten. Deze kreeg hiermee in de overheidssector de beschikking over een actief controlerecht¹¹⁰. Tevens werd de informatieverplichting van overheidsorganen in de Wob geclausuleerd in de vorm van een afwegingsverplichting. Het in een concrete belangenafweging als prevalerend op te vatten recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n) vormt een uitzondering op de openbaarheidsverplichting. Sindsdien is de Wob een belangrijke bron van privacy-jurisprudentie gebleven¹¹¹.

In rechtsbetrekkingen tussen particulieren onderling werd de privacybescherming in relatie tot gegevensopslag en -gebruik traditioneel vooral gewaarborgd via professionele, tucht- en strafrechtelijk gesanctioneerde geheimhoudingsverplichtingen en verschoningsrechten¹¹². Zie de arts, notaris, advocaat en geestelijke als de vier klassieke geheimhouders. Met name het – ongeschreven – medisch beroepsgeheim is steeds van grote betekenis geweest als instrument van privacybescherming¹¹³. Echter ook andere beroepsgroepen, met name in de zakelijke dienstverlening (accountants, belastingadviseurs e.d.) en hulpverleners (o.m. psychologen),

¹⁰⁹ Het tekort aan theorievorming heeft ook te maken met het achterwege blijven van theoretisch getinte belangstelling voor (privaatrechtelijke) persoonlijkheidsrechten. Vgl. Heinrich Hubmann, *Das Persönlichkeitsrecht*, Köln, Graz 1967, en voorts F. de Graaf, *Bescherming van persoonlijkheid, privéleven, persoonsgegevens*, Alphen aan den Rijn, 1977. Zie echter het reeds genoemde arrest Valkenhorst van 15 april 1994, RvdW 1994, nr. 94 C, waarin de Hoge Raad het algemene persoonlijkheidsrecht als grondrechtsaanspraak formuleert.

¹¹⁰ Zie voor de betekenis van de Wob i.v.m. privacyrechten: G. Overkleeft-Verburg, *Het wetsontwerp persoonsregistraties en verdere wetgeving met een privacy-regime*, Informatie mei 1986, speciaal nummer, p. 374 e.v.

¹¹¹ Zie met name de vernietiging van een weigeringsbesluit inzake inzage in een politieregister door de Afdeling Rechtspraak, Afd. rechtspraak RvSt van 30 september 1985, No. R03.83.0603 alsmede de veelbesproken uitspraak van de Voorzitter Afd. rechtspraak RvSt van 18 december 1984, KG 1985, 63, inzake Opmeer-Gemeenschappelijk Gasbedrijf Kop Noord-Holland. Zie voor de blijvende betekenis van de Wob als “achterwacht” voorts de belangrijke uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het inzagerecht in BVD-registers de uitspraken van 16 juni 1994 (van Baggum en Valkenier), No. Ro1.91.1588 en No. Ro1.91.0306, NJCM-Bulletin, 19-8 (1994, p. 981 e.v. Zie de Nota van de ministers van Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken, Defensie en Justitie met een analyse van de reikwijdte en consequenties van deze uitspraken TK 1994-1995, 22036, nr. 6, als onderdeel van de kamerstukken betreffende de verwijdering en vernietiging van dossiers van de Binnenlandse Veiligheidsdienst.

¹¹² Zie onder meer J.J.I. Verburg, *Het verschoningsrecht van getuigen in strafzaken* (een studie over art. 218 Sv.), Groningen 1975 alsmede J.B.M. Vranken en A.G. Lubbers, *Het professionele (functionele) verschoningsrecht*, Handelingen 1986 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1, tweede stuk, Zwolle 1986. Zie voorts de volgende, hiervoor reeds genoemde arresten: HR 2 oktober 1990, NJ 1991, 124, HR 23 november 1990, NJ 1991, 761 en HR 8 november 1991, NJ 1992, 277, alsmede de in conclusies en noten genoemde literatuur en jurisprudentie. Opmerkelijk is, dat de nationale behoefte aan privacybescherming tot op zekere hoogte correspondeert met de beschikbaarheid en effectieve werking van professionele geheimhoudingsregimes. Dit geldt in het bijzonder voor de bescherming van medische gegevens. In sommige landen (Verenigde Staten, Canada) is de bescherming hiervan urgent, in andere echter beduidend minder.

¹¹³ Vgl. de op 1 april 1995 in werking getreden Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst, Stb. 1994, 837 (afdeling 5 van Boek 7 BW, Stb. 1994, 838). Hierin is het medisch beroepsgeheim met betrekking tot het behandelingsdossier partieel gecodificeerd.

kennen professionele geheimhoudingsverplichtingen, die (mede) de individuele privacy beogen te waarborgen.

Daarnaast is geheimhouding steeds op grote schaal verbintenisrechtelijk verzekerd, al dan niet strafrechtelijk gesanctioneerd. Zie ook de bescherming van bedrijfsgeheimen¹¹⁴. Naast privacyvoorzieningen in specifieke wetten, bijvoorbeeld in de Auteurswet, kon voorts in voorkomende gevallen worden teruggegrepen op de open normen in het burgerlijk wetboek, in het bijzonder op de concretisering van de goede trouw (redelijkheid en billijkheid) en de onrechtmatige daad¹¹⁵.

3.3 De uitbouw van de verzorgingsstaat

In de jaren zestig is dit flexibele systeem van privacy deelvoorzieningen met een –directe of indirecte – waarborgfunctie onder druk komen te staan. Hiervoor zijn verschillende redenen aanwijsbaar.

Naast de in die periode doorzettende sterke groei van de industriële, markt- en dienstensector, deels gekenmerkt door schaalvergroting en verdergaande internationalisering (multinationals), vormen de jaren zestig en zeventig ook de periode van de uitbouw van de verzorgingsstaat en de daarmee samenhangende (aanzienlijke) uitbreiding van de collectieve sector¹¹⁶. De mogelijkheden tot verwezenlijking van een ambitieus overheidsprogramma werden verder verruimd door substantiële overheidsinkomsten uit de aardgasopbrengsten¹¹⁷

De modernisering van de informatievoorziening, met name door de inzet van computers bij grootschalige administratieve processen, bleek hiertoe een min of meer dwingende voorwaarde¹¹⁸.

¹¹⁴ Zie de betekenis van maatschappelijke waarden- en normenpatronen (discretie als fatsoensnorm) als voorwaarde voor een effectieve privacybescherming. Vgl. daarentegen de sociale controle binnen groepsverbanden. Zie hieromtrent ook Koopmans in verband met de Britse traditie van bescherming van de individuele vrijheid, *Vergelijkend publiekrecht*, a.w. p.214.

¹¹⁵ In de wat oudere jurisprudentie zijn verschillende arresten aanwijsbaar, die in het thans gebruikelijke begrippen- en normeringskader als privacy-kwesties zijn te bestempelen. Zie als voorbeelden: HR 1 maart 1968, NJ 1968, 221 inzake de rechtmatigheid van de waarschuwingssysteem van de Vereniging van financieringsinstellingen en Vz. Afd. Rechtspraak RvSt van 16 september 1982, AB 1983, 38, gevolgen van plaatsing op een zwarte lijst wegens drankmisbruik. Vgl. deze ontwikkeling, waarbij het als privacy-aanspraak gedefinieerde informatie-aspect in de juridische oordeelsvorming in toenemende mate is verzelfstandigd, conform het in bredere zin verzelfstandigen van informatiebetrekkingen. Zie als illustratie van de verheldering door een dergelijke perspectiefverbreding: J.B.M. Vranken, *Mededelings-, informatie- en onderzoeksplichten in het verbintenissenrecht*, Zwolle 1989.

¹¹⁶ Zie met betrekking tot de ontwikkeling van de verzorgingsstaat als ontwikkelingsmodel: Abram de Swaan, *Zorg en de Staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989. Zie met het oog op de uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid met name de volgende politieke autobiografieën: G.M.J. Veldkamp, *Herinneringen 1952-1967, Le carnaval des animaux politiques*, bewerkt door P.G.T.W. van Griensven en J.M.M.J. Clerx, 's-Gravenhage 1993, alsmede: Jelle Zijlstra, *Per slot van rekening, Memoires*, Amsterdam/Antwerpen 1992.

¹¹⁷ Vgl. de in het verlengde van de oliecrisis medio jaren zeventig op gang gekomen discussie over de financiële en bestuurlijke beheersbaarheid (en betaalbaarheid op termijn) van de verzorgingsstaat alsmede over de structurele uitwerking ervan op de maatschappelijke verhoudingen (onder meer: afhankelijkheid van het individu, gevaar van belangendemocratie). Zie hieromtrent: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel 1978. Zie voor een overzicht van de kwantitatieve ontwikkeling alsmede de institutionele inrichting van de verzorgingsstaat de bijdrage van J.A.A. van Doorn, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*, p. 17 e.v. Zie voorts C.J.M. Schuyt, *Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat*, p. 73, waarin de rechtssociologische component van deze maatschappijvorm wordt toegelicht, met name de fragmentering van de persoon in talloze rollen, immers een uitvloeisel van als rechten gedefinieerde voorzieningen en bevestigd door een daarop toegesneden uitvoeringsbureaucratie, resulterend in vervreemdingsverschijnselen. Vgl. in dit verband de versterkende functie van de informatievoorziening en de privacyclaim als weerwoord.

¹¹⁸ Vgl. wat de overheid betreft de volgende uitgave: H. Reinoud, G.J. Hennephof, F.J.E. Hogewind en J.M. van Oorschot (red.), *Automatisering en overheid, Computertoepassingen in de rijksdienst, bij PTT, Spoorwegen, Marka-pocket*, Utrecht 1966. Het beleidsdoel van de regering om via een grootschalige inzet

De automatisering van de gegevensverwerking werkte als zodanig weer als aanjager van innovatie en diversificatie van produkten, diensten en voorzieningen¹¹⁹.

Toeneming in welvaarts groei en overheidszorg gaat in deze jaren echter gepaard met groeiende maatschappijkritiek¹²⁰ en ideologisch getint politiek activisme, onder meer gericht op het openbreken van bestaande politieke en maatschappelijke structuren¹²¹. De steekwoorden waarmee de in die jaren bewerkstelligde maatschappelijke cultuurbreuk in de sociale wetenschappen wordt beschreven zijn: ontzuiling, deconfessionalisering, politisering en polarisering. In zijn verhelderende analyse van de politieke maatschappelijke veranderingsprocessen in deze periode plaatst Ernest Zahn het emancipatie- en democratiseringsstreven centraal. Hij laat zien dat het begrip emancipatie in deze periode van betekenis verandert. Het hieraan ten grondslag liggende ideeëngoed beschrijft hij als volgt: “Volgens de ideologie van de emancipatie zijn wij allen onderdrukt en onvrij in die zin, dat het keurslijf van de maatschappelijke structuren, de dwang van het technocratisch en bureaucratisch apparaat, en de verstriking in het beheersingssysteem van een noodlottig produktiestelsel, ons verhinderen onze ware bestemming te vinden”. Emancipatie krijgt hiermee een politiek ethische, tevens activistische lading: “Emancipatie betekent het zich bewust worden van het inhumane, verderfelijke karakter van die maatschappij en het zich ontworstelen aan de “ingebouwde” onvrijheid, in het vooruitzicht de maatschappij hierdoor te kunnen veranderen”¹²². Emancipatie is hiermee een sociaal-ethisch gelegitimeerde opdracht geworden¹²³.

Het streven naar democratisering is primair gericht op een vergroting van openheid, openbaarheid, inspraak en medezeggenschap. Zelfbestuur in alle institutionele verbanden is daarbij het uitgangspunt. Daarnaast is de breed gesteunde wens tot uitbreiding en versterking van (preventieve) rechtsbescherming een gevolg van de toenemende betekenis van het overheidshandelen voor de individuele burger.

Het in mei 1973 aantredende Kabinet-Den Uyl heeft dit in de jaren zestig ontwikkelde ideeëngoed, met name het emancipatie- en democratiseringsstreven, tot regeringsprogramma

van computers, de efficiency en beperking van de groei van het rijksapparaat te bevorderen krijgt met name aandacht in de bijdrage van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, p. 9 e.v. Opmerkelijk in deze uitgave is het uitgedragen vooruitgangsgeloof, mede in samenhang met een naïef efficiëncystreven. Weliswaar wordt een onderdeel gewijd aan de sociale en psychologische aspecten van de automatisering, acceptatieproblemen in de relatie overheid-burger worden hierin echter in het geheel niet voorzien.

¹¹⁹ Zie met betrekking tot de geschiedenis van de automatisering in Nederland: *Historie van de automatisering in Nederland*, Inventariserende studie als aanzet tot een landelijk historisch documentatiecentrum, uitgebracht in NGI-verband, Amsterdam 1988 en M. Looijen, *Grepen uit de geschiedenis van de automatisering*, Deventer 1992. Zie voor een breder perspectief: Hartmut Petzold, *Moderne Rechenkünstler, Die Industrialisierung der Rechentechnik in Deutschland*, München 1992.

¹²⁰ Deze kritiek betrof met name de aard en inrichting van het economisch bestel “kapitalistisch”, het buitenlands beleid (vredepolitiek en ontwikkelingssamenwerking), milieubehoud en -bescherming alsmede binnenlandse problemen als woningnood e.d. Vgl. ook de oorlog in Vietnam en de brede aantrekkingskracht van het communistisch model in het Oostblok, Cuba en later China en de kritiek op de Bondsrepubliek Duitsland (Berufsverbote) en de Verenigde Staten (oorlog in Vietnam).

¹²¹ Vgl. de activiteiten van Provo en Dolle Mina, de rellen bij “het huwelijk” van prinses Beatrix in 1966 en de universitaire bezettingen in Tilburg en Amsterdam. Zie als een van de vele illustratieve uitgaven over deze periode: H.J.A. Hofland, M. van Leeuwen en N. Punt, *Een teken aan de wand*, Album van de Nederlandse samenleving 1963-1983, Amsterdam 1983 en de daarmee “contrasterende” uitgave: “Leden van de Staten-Generaal”, *Nederland onder Juliana*, De troonredes, met commentaar van Jan Blokker, Bussem 1981. Zie ook: A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem 1994, die deze roerige periode beschrijft vanuit de optiek van de strafrechtshandhaving, i.h.b. de pp. 17 t/m 84.

¹²² Ernest Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren*, Een visie op Nederland en de Nederlanders, Amsterdam 1991, p. 220.

¹²³ “De confessionele attitudes waren niet verdwenen, de geloofsinhouden waren anderen geworden, gesecculariseerd”, aldus Zahn, a.w. p. 232.

gemaakt. Het realiseren van structurele maatschappijveranderingen met als leidend beginsel: “spreiding van kennis, macht en inkomen” vormde de centrale doelstelling in deze regeringsperiode¹²⁴.

In het toenmalige denken zijn met het oog op het onderwerp van deze studie in het bijzonder de volgende elementen van belang.

Allereerst de in ruime kring bestaande onvrede met en afkeer van de prestatie- en consumptiemaatschappij, in combinatie met een zeer kritische houding tegenover de als ondemocratisch en onrechtvaardig beoordeelde markteconomie, in het bijzonder de afwijzing van het internationaal georiënteerde deel van het bedrijfsleven. Wat voorts opvalt is een sterk vooruitgangsgeloof: de maakbaarheid van de samenleving via de macht van het recht als instrument van verandering van maatschappelijke verhoudingen. De relatie tot de overheid is daarmee ambivalent geworden. Het beeld van de overheid als onderdeel van de bestaande, als zodanig “verdachte” machtsstructuur¹²⁵ gaat samen met een vertrouwen op de overheid als machtsfactor, instrumenteel aan het realiseren van de gewenste maatschappijhervormingen¹²⁶. Opmerkelijk is voorts het positieve mensbeeld als uitgangspunt van de in die periode tot stand gebrachte subsidie- en uitkeringsregelingen. Zoals Zahn terecht constateert, was aan het einde van de jaren zestig een geheel van sociale voorzieningen en subsidieregelingen ontstaan zonder aandacht te schenken aan goede bestuurs- en controlemechanismen¹²⁷. In het toen heersende denkklimaat bestond immers geen enkele aandacht voor de sociaal-psychologische en gedragseffecten van deze omvangrijke herverdelings-arrangementen op lange(re) termijn. Toen de veronderstellingen te optimistisch bleken, bleef onderzoek naar fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik nog lange tijd taboe¹²⁸.

3.4 Modernisering informatievoorziening overheid

De in de jaren zestig ontstane privacykwesitie werd een belangrijke katalysator voor de bestaande emancipatie- en democratiseringstrend¹²⁹. Het door de televisieserie “De Bezetting” van dr L. de Jong in de jaren 1960-1965 en diens publikaties in gang gezette publieke debat over de bezettingsjaren, met name de rol van de (geperfectioneerde) bevolkingsadministratie bij de

¹²⁴ Vgl. de illustratieve openingspassage in de troonrede van 18 september 1973: “Veel van de verworvenheden van de afgelopen 25 jaar is thans onderwerp van discussie en herbezinning. Onze voorspoed kan niet verhullen dat in onze maatschappij gevoelens van verontrusting, bedreiging en vervreemding toenemen. De aandacht richt zich op wat in de ontwikkeling achterbleef: het inhoud geven aan de gelijkwaardigheid van alle leden van de samenleving, het vergroten van de mogelijkheid om eigen verantwoordelijkheid te dragen en het zorgvuldig beheren van de natuur en haar hulpbronnen”.

¹²⁵ Vgl. de machtskritische dimensie van het recht op privacy.

¹²⁶ Vgl. ook de bewustwording omtrent de machtpotentie van informatievoorziening. Zie daaromtrent het Interimrapport van de Staatscommissie Koopmans (§4 en de samenvatting) alsmede H.P. Bull, *Datenschutz oder Die Angst vor dem Computer*, München 1984, p. 20: “Informationen haben neben dem Unterhaltungswert vor allem Geldwert und Machtwert” en p. 34 e.v., alsmede van dezelfde auteur: *De fundamentele problemen van het informatierecht*, Zwolle 1985, p. 1 e.v.

¹²⁷ Ernest Zahn, a.w. p. 277. Zie ook H.J. Schoo, *Herdenken in deemoed, De toekomst van de Tweede Wereldoorlog*, Elsevier van 29 april 1995, p. 27 e.v.

¹²⁸ De start van het zgn. ISMO-beleid, Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, dateert van 1981 (TK 1981-1982, 17050, nr. 1). Tijdens de regeringsperiode van het kabinet-Lubbers III, de jaren 1989-1994, is het Ismo-beleid sterk uitgebreid en geïntensiveerd.

¹²⁹ Zie in dit verband het themanummer van *De nieuwe stem*, no. 9-10 van sept./okt. 1965 onder gastredactie van Annie Romein-Verschoor (pp. 513 t/m 647). Dit nummer bevat een groot aantal bijdragen, waaronder die van Annie Romein-Verschoor, R.F. Beerling, W.F. Wertheim, W.H. Nagel en A.L. Constandse, met indiscretie/privacy als verbindend motief. Hierin worden zeer uiteenlopende onderwerpen aan de orde gesteld, variërend van politieke en bedrijfsspionage, maatschappelijke bemoeizucht, nieuws- en sensatiezucht van de krant alsook pornografie. Het naschrift van Annie Romein is illustratief voor de bestaande huiver: “Mijn bezorgdheid (...) geldt allerm minst de vrijmoedigheid (...) maar de snelheid van onze in elkaar grijpende technische, economische en culturele ontwikkeling” (p. 647).

wegvoering van het Joodse bevolkingsdeel¹³⁰, alsmede de door literatuur gevoede angst voor de “machtspotentie” van het gebruik van computers¹³¹, bepaalden in belangrijke mate de toonzetting¹³².

De onvrede spitste zich toe op de modernisering van de informatievoorziening van de (rijks)overheid, met name de ontwikkeling van een centrale personenadministratie¹³³. In 1963 kregen deze plannen nader vorm door de installatie door de minister van Binnenlandse Zaken van een studiec commissie inzake de herinrichting en automatisering van de bevolkingsboekhouding. Deze Commissie-Simons adviseerde in haar in 1967 uitgebrachte rapport tot de inrichting van een centrale voor automatische informatieverstrekking ten behoeve van de gegevensverstrekking uit de bevolkingsadministratie aan (rijks)afnemers, in combinatie met de invoering van een algemeen administratienummer (A-nummer). Deze geautomatiseerde verstrekkingfunctie zou in potentie, door opname van informatie uit andere bronnen, kunnen uitgroeien tot een centrale gegevensbank. Het in te voeren “algemeen en uniform codenummer” voor de overheidsadministratie zou eventueel ook voor particuliere administraties beschikbaar moeten zijn¹³⁴. Het advies tot invoering van een administratief, niet-identificerend persoonsnummer is door de regering overgenomen en in 1968 in het Besluit bevolkingsboekhouding geïmplementeerd (Stb. 1968, 107)¹³⁵.

Had de Commissie-Simons nog oog voor andere waarden in het binnenlands bestuur dan louter efficiëncystreven, blijkend uit de aandacht voor de positie van de gemeenten en de sociaal-psychologische factor in de relatie overheid-burger¹³⁶, deze dimensie is nog slechts beperkt terug

¹³⁰ De serie De Bezetting werd in 1966/67 herhaald en in 1989 opnieuw bewerkt. Zie het indringende hoofdstuk 5, Verscherpte controle in: L. de Jong, Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 5, Den Haag 1974, p. 441 e.v. Zie voorts de betekenis van de publicatie in 1965 van het boek van Jaques Presser, *Ondergang*. Vgl. de doorwerking van het morele element in met name het werk van De Jong in het protest tegen de volkstelling.

¹³¹ Zie met name: Alan F. Westin, *Privacy and freedom*, New York/London 1966/1970, Alan F. Westin and Michael A. Baker, *Databanks in a Free Society, Computers, Record-keeping and Privacy*, New York 1972, Arthur R. Miller, *The Assault on Privacy, Computers, Data Banks and Dossiers*, Michigan Press 1971, Michael Stone and Malcolm Warner, *The Data Bank Society*, London 1970. Zie voor Nederland: L.E. Groosman en D. Overkleeft (red.), *Data base of data beast?*, Deventer 1973 alsmede de aan dit onderwerp gewijde bijdragen van Frank Kuitenbrouwen in *NRC/Handelsblad*. Zie van deze auteur onder meer: *Big brother is een bureaucraat van 10 oktober 1970*, opgenomen in de *Bloemlezing NRC Handelsblad 1970/1980*, p. 5 e.v. Zie ook de eerste over dit onderwerp in Amsterdam aan de VU verdedigde dissertatie: Oebele van Dyk, *Computer Data Banks and Human Rights*, New York 1970.

¹³² Zie ook J. Holvast, *Privacy in Nederland, Terugblik op dertig jaar discussie, rapportage ten behoeve van het Rathenau Instituut* (1994).

¹³³ Zie hieromtrent ook J.W. Sentrop, *Privacy-bescherming in Nederland, Schets van een ontwikkeling*, Deventer 1985, p. 43 e.v. en R.J.I. Dielemans, *Historisch overzicht van de bevolkingsadministratie in E.R. Brouwer e.a., Juridische aspecten van het GBA-project*, Amsterdam 1992, p. 13 e.v.

¹³⁴ Commissie automatisering inlichtingen bevolkingsregisters, *Rapport van 27 april 1967, 's-Gravenhage 1968*.

¹³⁵ Vgl. voorts de invoering van een nieuwe regeling betreffende de bevolkingsboekhouding op 1 januari 1968, op basis van het Besluit bevolkingsboekhouding, Stb. 1967, 442, gebaseerd op de Wet bevolkings- en verblijfsregisters van 17 april 1887, Stb. 1967, 442. In dit nieuwe besluit werd de toegang tot en de verstrekking van persoonsgegevens uit de bevolkingsregisters aanzienlijk beperkt, door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bij de installatie van de Commissie-Westerhout aangevoerd als “bewijs”, dat de regering diligent was op het gebied van de bescherming van de privacy.

¹³⁶ Zie de beschouwingen van deze commissie over het persoonsnummer en de eventuele invoering van een persoonsbewijs, rapport a.w. p. 22. Het psychologische en veiligheidsaspect zijn derhalve expliciet in de stellingname verwerkt: “De commissie meent dan ook duidelijk te moeten stellen, dat zij invoering van een A-nummer alleen aanbeveelt met de uitdrukkelijke toevoeging, dat dit een niet-onmiddellijk identificerend nummer behoort te zijn en dat die invoering niet gepaard moet gaan met het verplicht stellen van een door ieder bij zich te voeren document. Zij beoogt slechts een A-nummer, dat de bevolking wel mag, maar niet

te vinden in het in 1970 uitgebrachte rapport van de aansluitend in 1968 ingestelde Commissie Registratie Persoonsgegevens, de Commissie-Westerhout¹³⁷. Efficiëncystreven en facilitering van de verzorgingsstaat staan hierin centraal. Deze commissie adviseert tot de landelijke beschikbaarheid van het uniforme administratienummer, zowel als hulpmiddel in overheidsadministraties als ten behoeve van het bedrijfsleven¹³⁸. Als voordelen van deze maatregel signaleerde de commissie: de verbeterde communicatiemogelijkheden (koppelingen) tussen afzonderlijke administraties alsmede de mogelijkheid van gegevenskoppelingen op individueel niveau ten behoeve van statistiek en planning. Een tweede onderdeel van het rapport behandelt de inrichting en de taken van een geautomatiseerde basisadministratie op centraal niveau¹³⁹. Voorzover privacy-aspecten in het rapport aan de orde komen, zijn deze getransformeerd in beveiligingskwesties. Wat de rechtsgrondslag van de nieuwe basisregistratie betreft voorziet het advies in een wettelijke regeling van de instelling van de centrale personenadministratie, de taak en de beginselen van het beheer, terwijl de verdere uitwerking in een afzonderlijk AMvB zou moeten worden geregeld, aan te vullen met enkele ministeriële besluiten¹⁴⁰. Het rapport vond bij toezending door de regering aan de Tweede Kamer echter vooralsnog geen weerklank.

3.5 De volkstelling

Parallel aan de voorbereiding en besluitvorming omtrent de automatisering van de bevolkingsadministratie en wijziging en aanpassing van de regelgeving, werd ook de periodieke volkstelling in dit moderniseringsproces betrokken. Het ging hierbij zowel om een herziening van werkwijzen en methoden van gegevensverwerking (automatisering), voor het eerst bij de volkstelling in 1971, als om een ingrijpende herziening van de wettelijke grondslag, resulterend in een nieuwe Volkstellingenwet (Stb. 1970, 323)¹⁴¹.

behoeft te kennen, dat min of meer buiten de bevolking zelve omgaat, en dat dus vooral is bedoeld als een intern hulpmiddel voor de administratie”, Rapport a.w. p. 23.

¹³⁷ Het technocratisch gehalte van deze studie valt temeer op in relatie tot de aandacht voor deze aspecten in de installatierede van de staatssecretaris en het antwoord van de commissievoorzitter. Uit deze reactie ter illustratie de volgende passage: “In deze snel evoluerende tijd, waarin het kunnen van de techniek tot ongekende hoogte stijgt, is het van eminent belang dat de overheid metterdaad de grote voordelen van die techniek gebruikt om een zo doelmatig mogelijke overheidsadministratie te bevorderen. (...) Bij deze noodzakelijke technische vooruitgang zullen de menselijke aspecten echter extra aandacht behoeven. De mens zal beschermd dienen te worden tegen de robot. Ook hier ligt een taak voor de overheid, die ervoor zal dienen te zorgen, dat de zich steeds ontwikkelende maatschappij ook leefbaar blijft. Het aspect van de privacy, dat u noemde, Excellentie, is daarvan een van de belangrijke aspecten. Ik kan u dan ook verzekeren, dat dit aspect onze bijzondere aandacht zal hebben”, Rapport Commissie Registratie Persoonsgegevens, ‘s-Gravenhage 1970, p. 47.

¹³⁸ Het van gemeentewege ter beschikking stellen van persoonsnummers aan het bedrijfsleven werd gemotiveerd met bij enkele grote bedrijven bestaande plannen om in eigen kring uniforme persoonsnummers te gaan gebruiken.

¹³⁹ De relatie van de voorstellen met de zich ontwikkelende verzorgingsstaat komt pregnant tot uitdrukking in een overgenomen citaat van de Zweedse minister betreffende de niet-calculerbare voordelen van een dergelijke moderniseringsoperatie: “The need for using information and data originated by the civil registers for different functions in the society has increased widely during the last years. This refers especially to the planning functions. Extremely important are, for example medical treatment and hospitalisation, the welfare program for aged and disabled people, and the new education program, for all of which it is essential to continuously and very rapidly get pertinent data regarding demographic analyses, vital statistics and basic information for necessary filing purposes”, Rapport a.w. p. 37.

¹⁴⁰ Rapport a.w., pp. 41 en 42.

¹⁴¹ Zie J.W. Sentrop, Privacy-bescherming in Nederland, Schets van een ontwikkeling, Deventer 1985, p. 48 e.v. alsmede met betrekking tot de behandeling van het wetsontwerp Volkstellingenwet (TK 1969-1970, 10091, nrs. 1-3): Jan Holvast, “Op weg naar een risicoloze maatschappij?”, de vrijheid van de mens in het informatie-tijdperk, Schoonhoven 1986, p. 149 e.v. Een bijzonderheid van de volkstelling van 1971 was het telboekje, een verzameling ponskaarten ter vervanging van de voorheen gebruikelijke vragenformulieren.

Het is in deze context, dat in de zomer van 1970 onder invloed van een steeds kritischer pers de publieksdiscussie over de automatiseringsplannen van de rijksoverheid, de in het voorjaar van 1971 te houden volkstelling en de invloed van het toenemend computergebruik op de samenleving in alle hevigheid ontbrandde¹⁴². De scherpte en felheid van het debat was in de toenmalige verhoudingen ongeëvenaard. Het beoogde schokeffect bleef dan ook niet uit. De volkstelling van 28 februari 1971 werd daarmee tot een rechtstreekse confrontatie van goedwillende, echter technocratisch georiënteerde bestuurders enerzijds en kritische burgers en actiegroepen anderzijds, die diezelfde (paternalistische) overheid die pal stond voor de verwerkelijking van de verzorgingsstaat, als fundamentele vrijheidsbedreiging duiden (Big Brother) en voorts hun rechtstreeks aandeel in de publieke besluitvorming opeisten (basisdemocratie). Het parlement speelde in deze “cultuurclash” geen rol van betekenis, had zich immers min of meer vereenzelvigd met de regeringsplannen en was daardoor “medeaangeklaagde” geworden.

Vanwege de sterk beklemtoonde machtpotentie van gegevensverzameling (informatie is macht), kon het verzet tegen de volkstelling tevens als bedding dienen voor uiteenlopende vormen van maatschappelijke onvrede en protest, zowel betreffende de inkleuring van het economisch bestel, de prestatie- en consumptiementaliteit, de bestuurscultuur, het Nederlandse Navo-lidmaatschap, systeemkritiek alsmede de in gang zijnde processen van automatisering en bureaucrativering (technologie-angst)¹⁴³.

Toegespitst op de volkstelling zelf betroffen de bezwaren met name de vorm en methode van gegevensverzameling, de (gebrekkige) anonimisering van de aldus verkregen persoonsinformatie en de risico's van computergebruik, mede in verband met de voorstellen van de Commissie-Westerhout. Veel aandacht was er derhalve voor (potentiële) koppelingen, resulterend in persoons- en groeps(minderheids)profielen. De toonzetting van het protest werd echter vooral bepaald door het gebruik van schrille teksten en beelden, ontleend aan Nazi-ideologie en bezettingsjaren¹⁴⁴. Een op grote schaal verspreide affiche, oproepend tot weigering van medewerking aan de volkstelling, kreeg het volgende, suggestieve citaat uit het werk van Lucebert mee: “voor dat je ‘t weet is ‘t weer zo ver, dan draagt de een een zweep, een ander een jodenster”¹⁴⁵, terwijl opiniërende artikelen in dag- en weekbladen werden voorzien van suggestieve koppen, zoals in Vrij Nederland: “De Nederlandse neuzen worden geteld”¹⁴⁶ en “Het

Zie voor een afbeelding van deze ponskaarten: Günter C. Vieten, *Holland-ein Land läßt sich nicht zählen* in Jürgen Taeger (hrsg.), *Die Volkszählung*, Reinbek bei Hamburg, april 1983.

¹⁴² In het licht van het voorgaande is de constatering van Kuitenbrouwer: “Achteraf moet worden vastgesteld dat Nederland zijn informationele onschuld verloor op zondag 28 februari 1971 (...)”, enigszins bijgekleurd. Zie F. Kuitenbrouwer, *Privacy en persoonsregistratie: een overzicht* in: F. Kuitenbrouwer, D.W.F. Verkade en R.J.M. van der Horst, *Drieluik privacybescherming*, Deventer 1984, p. 3 e.v. Zie voorts van dezelfde auteur: *Het recht om met rust gelaten te worden*, Over Privacy, Amsterdam 1991, p. 65 e.v.

¹⁴³ In een uitgave van het Comité Rechtshulp Weigeraars (Coördinatie: Sjaloom, Odijk) van 1971 worden de motieven om medewerking aan de volkstelling te weigeren in een 14-tal punten samengevat. De volgende stellingen zijn illustratief: “Wij zijn en blijven tegen deze volkstelling omdat (...) 7. de vercomputering van onze samenleving zich geluidloos voltrekt en zonder dat tegenover deze nieuwe regeermacht nieuwe controle-rechten worden geformuleerd. (...) 10. de vragen al te eenzijdig zijn afgestemd op voortzetting van de huidige overspannen materiële welvaartseconomie. (...) 14. wij langzamerhand afglijden naar een almachtige bureaucratische autoriteit die in bondgenootschap met de economische machten de laatste resten vrijheid, fantasie, humaniteit bedreigt.”

¹⁴⁴ Zie ook de activiteiten van het Comité Waakzaamheid Volkstelling, beschreven in Holvast, a.w. p. 152 e.v.

¹⁴⁵ Opgenomen in H.J.A. Hofland, Marius van Leeuwen en Nel Punt, *Een teken aan de wand*, Album van de Nederlandse samenleving 1963-1983, Amsterdam 1983, p. 144.

¹⁴⁶ Martin van Amerongen in VN van 17 oktober 1970. Zie onder meer de volgende passage: “Kostelijk materiaal in handen van een kwaadwillende, minder liberale overheid als de huidige. Levensgevaarlijk materiaal, gezien onze recente ervaringen met de – dank zij het goed geoliede mechaniek van onze bevolkingsadministratie foutloos uitgevoerde -arbeidsinzet en de vakbekwamen oplossing van het joodse

systeem van Westerbork en de volkstelling van 1971¹⁴⁷. Uiteindelijk weigerde 6% van de bevolking zijn medewerking aan de volkstelling en gold deze als mislukt.

De mislukking van de volkstelling van 1971 heeft grote gevolgen gehad. Niet alleen is daardoor de volkstelling als methode van gegevensverzameling ten behoeve van statistiek en planning in diskrediet geraakt en uiteindelijk afgeschaft¹⁴⁸, de gebeurtenissen hebben tevens tot gevolg gehad, dat inrichting en gebruik van een centrale gegevensregistratie in ons land tot op heden is getaboeiseerd¹⁴⁹.

Daar waar de mislukking van de volkstelling en de latere afschaffing ervan door privacy-activisten steeds als een groot succes is uitgedragen, bleek de werkelijkheid een andere. De privacy-paradox is, dat waar de volkstelling om privacy-redenen werd afgeschaft, alternatieve gegevensbronnen moesten worden aangeboden, die onder omstandigheden een grotere privacy-inbreuk kunnen opleveren¹⁵⁰. Sindsdien wordt beleidsinformatie in de overheidssector en daarbuiten immers in toenemende mate gegenereerd op basis van uitvoeringsadministraties. Dit “meeliften” voor onderzoeksdoeleinden blijft niet beperkt tot een secundair gebruik van reeds eerder voor een specifiek doel vastgelegde gegevens. In toenemende mate is de behoefte aan beleidsinformatie ten behoeve van beleidsontwikkeling en “monitoring” van beleidseffecten, via verruimde informatieverplichtingen de inhoud van de uitvoeringsadministraties gaan bepalen. De hieraan verbonden privacy-risico’s zijn op de keper beschouwd waarschijnlijk groter dan die verbonden aan een periodieke, onder strikte voorwaarden te houden totaalstelling¹⁵¹.

vraagstuk”. Zie ook van deze redacteur het verslag van een openbaar debat over de komende volkstelling in Vrij Nederland van 7 november 1970.

¹⁴⁷ Lau Mazirel in VN van 20 februari 1971. Zie de volgende passages: “Nu zijn we in 1971. En, lezer, vergelijk nu de vragen van de a.s. volkstelling, met wat de nazi-planologen in ‘37 met het oog op efficiënte tewerkstelling (Arbeitseinsatz) en het afschaffen van niet genoeg rendement opleverende mensen, vroegen. (...) Iedereen, die nu zijn persoonlijke gegevens aan de zogenaamde volkstelling prijsgeeft, loopt de kans dat hij en zijn kinderen door aanhaken en door bijwerken van de mutaties, met deze uitvoerigheid geregistreerd komt te staan. Het enige wat u daartegen kunt doen, is nu uw persoonlijke gegevens vòòr u te houden, want daaruit moet het stamregister, de kern van de registratie door de NATO-planologen worden opgebouwd.”

¹⁴⁸ De volkstelling is in twee etappen afgeschaft. Zie de Wet van 30 september 1981, houdende voorzieningen inzake het niet houden van een algemene volkstelling in de jaren 1980 en 1981, Stb. 1981, 634 en de Wet van 29 mei 1991, houdende intrekking van de Volkstellingenwet, Stb. 1991, 384. Hiermede is Nederland het enige Europese land dat onder invloed van maatschappelijke protesten het gebruik van een volkstelling als methode van statistische informatievoorziening (totaalstelling) heeft beëindigd.

¹⁴⁹ De Nederlandse gemeenten hebben deze psychologische factor bij monde van de VNG ter versterking van de eigen positie uitstekend weten te benutten in de verdere discussie over de inrichting van de bevolkingsboekhouding, uitmondend in de GBA, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Vgl. echter de beleidsvoornemens in de derde Beleidsnota informatisering openbare sector Terug naar de toekomst van 6 juni 1995, TK. 1994-1995, 20644, nrs. 22-23.

¹⁵⁰ Zie omtrent de problematiek van de alternatieve gegevensbronnen de Nota inzake compensatie volkstelling van het CBS, toegezonden bij brief van 6 juli 1981 aan de Tweede Kamer (TK 1981, 16455, nr. 7) en voorts de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel intrekking Volkstellingenwet (TK 1989-1990, 21380, nr. 3) alsmede de overige parlementaire stukken en de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in Tweede en Eerste Kamer. Vgl. in dit verband de internationale verplichtingen, met name de EG-richtlijnen inzake de synchronisatie van algemene volkstellingen.

¹⁵¹ Dit privacy-probleem doen zich ook op andere terreinen voor. Vgl. de personeelsregistratiesystemen. De verplichting tot registratie van specifieke gegevens in particuliere registraties ten behoeve van de uitvoering van belasting- en sociale zekerheidswetgeving heeft tot gevolg, dat deze niet strikt doelgebonden (soms gevoelige) gegevens hiermede tevens een grotere verspreiding krijgen.

3.6 Een nieuwe aanpak

Bezien in het perspectief van de rechtsontwikkeling op langere termijn, vormt de commotie rond de volkstelling niet meer dan een tussensprint, zij het een van grote betekenis¹⁵². Het kritische publieke debat werd vervolgd, (opnieuw) geconcentreerd op het eigenlijke thema: de ontwikkeling van een geautomatiseerde centrale persoonsregistratie overeenkomstig de door de regering overgenomen voorstellen van de Commissie-Westerhout. Een artikelenreeks van A.J. Heerma van Voss en Bert Vuijsje in 1971, later voortgezet in 1973¹⁵³ en 1974, in de Haagse Post was hiervoor van grote betekenis¹⁵⁴. Ook nu werden suggestieve koppen niet geschuwd; de toonzetting was echter aanmerkelijk verzakelijkt. De machteloosheid van de burger tegenover overheid en bedrijfsleven die steeds meer informatie steeds efficiënter gingen opslaan, met als gevolg een feitelijke doorbreking van het traditionele – op administratieve inefficiëntie gebaseerde – “machtsevenwicht” (Big Brother-maatschappij), stond hierin centraal. Echter ook het functioneren van de parlementaire democratie (controletaak parlement), het gebrek aan openbaarheid en de rol van actiegroepen in de politieke besluitvorming vormden belangrijke elementen in dit publieke debat, evenals de decentralisatie-component in het openbaar bestuur¹⁵⁵, met name de taakverdeling tussen rijk en gemeenten¹⁵⁶. De noodzaak van een adequate

¹⁵² Vgl. de volgende passage in de Haagse Post van 24 februari 1971: “Rond het kamerdebat over de “volkstellingspsychose” is de automatiseringscoterie de schrik enigszins om het hart geslagen – “Met die databank kunnen we nu voorlopig wel inpakken”, liet een hoge functionaris van Binnenlandse Zaken zich ontvallen tijdens de interpellaties in de wandelgangen. Het oorspronkelijke scenario (het wetsontwerpje vóór de verkiezingen indienen en zonder veel opschudding door de Kamer persen, en terzelfder tijd het persoonsnummer liefst als hamerstuk laten passeren) is nu doorkruist door de zekerheid dat massale, althans luidruchtige tegenstand bij de bevolking niet meer te vermijden is.”

¹⁵³ Het publieke debat kreeg een nieuwe impuls doordat een ambtenaar van Binnenlandse Zaken om principiële redenen in 1973 het voorontwerp van Wet op de Centrale Personenadministratie naar de Haagse Post liet uitlekken. Zie Haagse Post van 17 februari 1973 pp. 6 en 7. Betrokkene motiveerde mij zijn handelwijze met een verwijzing naar de functie van de bevolkingsboekhouding in de bezettingsjaren (bezettingsmotief).

¹⁵⁴ Zie de bijdragen in de HP van 24 februari 1971 (We worden weerloos naar de databank geleid); 3 maart 1971 (De databank holt voor de wetgever uit); 10 maart 1971 (De staatssecretaris sust en de databank groeit); 16 juni 1971 (Een onverwachte opstand tegen Beernink’s onwettige troetelkind); 30 juni 1971 (Neerlands databank staat al in de steigers); 22 september 1971 (Staatssecretaris Van Stuijvenberg over zijn databank “Een echte beleidswijziging zou ik het niet willen noemen”) en 27 oktober 1971 (De databank in de Kamer, Machteloos ritueel). De reeks is in 1973 en 1974 voortgezet met een aantal artikelen van Bert Vuijsje. Zie de bijdragen van 17 februari 1973 (Binnenlandse Zaken doet niets tegen de gevaren van de databank); 30 april 1974 (De martelgang van een automatiseerder) en 27 april 1974 (Staatssecretaris Polak over de databank: “Emotionele bezwaren, als bestuurder kan ik daar niks mee beginnen”). Als tijdsbeeld is deze artikelenserie van blijvend belang.

¹⁵⁵ De parallel met de Verenigde Staten is opmerkelijk. Ook daar diende de privacy-discussie mede als arena voor botsende aanspraken van bestuurlijke instituties (bestuurslagen en bestuursorganen) als gevolg van door de computer (potentieel) veroorzaakte verschuivingen in het traditionele machtsevenwicht. Vgl. de “triggerfunctie” in het Amerikaanse debat: de in 1966 gepubliceerde plannen tot de inrichting van een Federal Data Center, bedoeld als efficiëntieverbetering van de informatievoorziening van de federale regering. Het debat werd daarmee geconcentreerd op de gevolgen voor de federale structuur van het land en voorts op de blijvende werking van de bestaande checks and balances tussen de verschillende organen op federaal niveau, met name tussen regering en het Congres (trias politica). Zie voor een beschrijving van het debat: Oebele van Dyk, *Computer Data Banks and Human Rights*, New York 1970, p. 13 e.v.

¹⁵⁶ Zie voor het verzet tegen de rijksautomatiseringsplannen van de gemeenten onder meer de Haagse Post van 16 juni 1971, p. 6 e.v. Het is een publiek geheim, dat de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken om in het verloop geen machtiging meer te geven met het oog op uitbesteding van de verwerking van bevolkingsgegevens aan particuliere bewerkers, niet alleen aan de zorg voor de individuele privacy is ontsproten, maar mede was bedoeld als een bewuste rem op de ontwikkeling van regionale gemeentelijke automatiseringscentra. In die zin heeft het privacy-argument in het bestuurlijke circuit steeds een belangrijke instrumentele functie vervuld. Zie met betrekking tot de uit deze min of meer abrupte beleidswijziging voortvloeiende schadeplichtigheid van de rijksoverheid het DOA-KB van 11 januari 1973, no. 22, NJ/AB 1974, 173. Zie hieromtrent ook Sentrop, a.w. p. 44 e.v.

informatievoorziening ten dienste van het – in die periode opnieuw sterk uitdijende – takenpakket van de overheid kreeg daarentegen beduidend minder aandacht. Het is vooral de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Polak geweest, die onder het kabinet-Den Uyl het overheidsdilemma over het voetlicht wist te brengen¹⁵⁷

Het is in deze jaren, dat de lijnen voor privacybescherming zijn uitgezet in de vorm van een driesporen-aanpak, die de verdere rechtsontwikkeling is blijven bepalen.

Als eerste spoor geldt de beslissing tot voorbereiding van een algemene privacywet, geldend voor zowel overheid als bedrijfsleven. Hierin zou de rechtspositie van de geregistreerde en het toezicht op geautomatiseerde gegevensbestanden geregeld gaan worden¹⁵⁸. Het besluit hiertoe is medio 1970 in de ministerraad genomen. De werkzaamheden aan de nieuwe wet werden publiek gemaakt bij de officiële ingebruikneming van het Rijkscomputercentrum op 10 maart 1971¹⁵⁹ en voorts als beleidsvoornemen opgenomen in de begroting 1972 van Binnenlandse Zaken¹⁶⁰. In de toenmalige opvattingen werd met deze wet van regeringszijde vooral een oplossing van de ontstane vertrouwenscrisis beoogd, in het bijzonder bedoeld om de impasse in de CPA-ontwikkeling te doorbreken¹⁶¹. Daarbuiten werd evenzeer een instrumentele functie aan deze wet toegedacht, met name de beheersing van de opkomst van geautomatiseerde databanken (controle)¹⁶², het voorkomen van koppelingen tussen afzonderlijke administraties en daarmee van persoons- en groepsprofilering (anti-koppelingswet), terwijl het individuele zelfbeschikkingsrecht van de geregistreerde (Westin) via diens rechtspositie zou moeten worden gepositieerd.

Zou de nieuwe wet aanvankelijk een co-productie zijn van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en Justitie, in het najaar van 1971 werd besloten de regelingsproblematiek ter bestudering op te dragen aan een breed samengestelde Staatscommissie. Deze Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties, afgekort: de Staatscommissie-Koopmans, werd ingesteld bij besluit van 21

¹⁵⁷ Illustratief zijn de volgende, uit zijn mond opgetekende citaten uit een interview in de Haagse Post van 27 april 1974: “Een probleem als dit kun je alleen maar aan, als je het heel nuchter benadert, niet emotioneel, niet met het gevoel van: alle computers stukslaan, want dat lukt toch niet meer. Je moet heel nuchter bekijken, waar moet ik nou ingrijpen? waar liggen precies de gevaren? Dat is een heel werk en dat wordt wel eens een beetje te eenvoudig gezien. Ik voel die emotionele bezwaren wel mee, maar als bestuurder kan ik daar niks mee beginnen. (...) waarom ben ik zo’n voorstander van automatisering? Omdat ik geloof dat je met automatisering een beter bestuur kunt krijgen. Die kant van de zaak heeft nog veel te weinig aandacht gehad.”

¹⁵⁸ Was het bij de overheid de CPA-ontwikkeling die onrust wekte, in het bedrijfsleven was met name het sinds 1966 in Tiel gevestigde Bureau Krediet Registratie (BKR) een bron van groeiende maatschappelijke weerstand.

¹⁵⁹ Zie Haagse Post van 10 maart 1971, p. 20 e.v.

¹⁶⁰ TK 1971-1972, 11500, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 9: “Het vraagstuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het registreren van persoonsgegevens moet op zo kort mogelijke termijn nader bestudeerd worden. De onderwerpen die daarbij met name aan de orde moeten komen zijn de opslag, verwerking en verspreiding van gegevens met behulp van moderne methoden van verwerking (w.o. mechanisering en automatisering). Zo spoedig mogelijk zullen wettelijke maatregelen op dit terrein worden voorbereid.”

¹⁶¹ Zie voorts de lang aangehouden opvatting, dat het door middel van gerichte publieksvoorlichting en het treffen van adequate maatregelen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer na verloop van enige tijd alsnog mogelijk zou zijn om de reeks volkstellingen voort te zetten. Zie hieromtrent de kamerstukken betreffende de wetsontwerpen Wijziging van de volkstellingenwet (TK 1978-1979, 15725, nrs. 1-5) en Voorzieningen inzake het niet houden van een algemene volkstelling in de jaren 1980 en 1981 (TK 1980-1981, 16455).

¹⁶² Zie ook de bijdrage van Zoutendijk aan de discussie: “Waar ik steeds de nadruk op leg is dat er vòòr je de eerste stap neemt behoorlijke regels moeten zijn, dat er een aantal grondrechten vast moet liggen wat betreft de privacy, dat de toegankelijkheid van de informatie geregeld en gecontroleerd moet zijn”, Haagse Post van 3 maart 1971.

februari 1972 (Stcrt. 1972, 43) en door de minister van Justitie geïnstalleerd op 16 maart van dat jaar¹⁶³. Had Binnenlandse Zaken in de voorafgaande periode het voortouw genomen, met de instelling van de Staatscommissie werd de nieuwe privacy-wet de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Het tweede spoor betrof de wettelijke grondslag van de automatisering van de bevolkingsboekhouding, met name de inrichting van de centrale persoonsadministratie. Was het aanvankelijk de bedoeling de CPA in te voeren op basis van een raamwetje met een nadere uitvoeringsregeling bij AMvB, onder invloed van de kritiek werd hiervan teruggekomen. De wet op de Centrale Personenadministratie zou tevens een zelfstandige privacy-paragraaf gaan bevatten¹⁶⁴. Daarbij werd ervan uitgegaan, dat de algemene privacywet en de CPA-wet gezamenlijk door het parlement zouden worden behandeld op basis van een politieke koppeling tussen beide regelingen. Het is echter anders gelopen¹⁶⁵. De uitgezette lijn is evenwel wat de bevolkingsadministratie betreft vastgehouden, resulterend in een zelfstandig informatie- en privacy-regime in de uiteindelijke Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Het derde spoor betrof de uitbreiding van grondrechtsbescherming.

De wenselijkheid hiertoe kwam reeds in een vroeg stadium aan de orde, met name in de adviezen van de Staatscommissie-Cals/Donner uit de jaren 1969 en 1971¹⁶⁶. Voorgesteld werd om de verschillende componenten in de waarborg tegen een inbreuk van overheidswege op de persoonlijke levenssfeer, t.w. het huisrecht, het briefgeheim en het (nieuwe) telefoon- en telegraafgeheim, in één artikel samen te brengen (art. 12)¹⁶⁷. Daarnaast werd voorgesteld deze specifieke grondrechten bij de grondwetsherziening aan te vullen met een algemeen geformuleerd sociaal grondrecht (art. 84) met de volgende tekst: “De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer”. Uit de toelichting blijkt, dat de Staatscommissie zich hierbij in het

¹⁶³ De Staatscommissie was breed samengesteld, zij het dat het wetenschappelijke en ambtelijke element (sterk) overheerste en de inbreng vanuit het bedrijfsleven beperkt was. Voorzitter was prof. mr. T. Koopmans, destijds hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Leiden. Uit de installatierede van de minister van Justitie blijkt, dat de regering het wetsontwerp voor een algemene privacy-regeling nog in de lopende kabinetsperiode bij de Tweede Kamer wilde indienen. Vandaar het verzoek aan de Staatscommissie om uiterlijk binnen een termijn van anderhalf tot twee jaar met een advies te komen.

¹⁶⁴ Zie de betreffende passage in de begroting 1972 van Binnenlandse Zaken (TK 1971-1972, 11500, hfdst. VII, nr. 2, pp. 20/21): “Over de door de Commissie Registratie Persoonsgegevens gedane aanbevelingen inzake een centrale basisregistratie voor personen met behulp van computers heeft het vorige kabinet besloten, dat een dergelijke administratie wenselijk is, met dien verstande dat de instelling ervan bij wettelijke maatregel dient te geschieden. In verband daarmee is thans in voorbereiding het wetsontwerp op een Centrale Personenadministratie, waarin tevens regels zullen worden opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degenen, die in de hierbedoelde administratie worden geregistreerd. De studies naar de technische mogelijkheden van dit project worden voortgezet. In de begroting is ermede rekening gehouden, dat met de realisatie in 1972 een aanvang kan worden gemaakt, als het nog in te dienen ontwerp van wet op de C.P.A. tot wet wordt verheven.”

¹⁶⁵ De modernisering van de bevolkingsboekhouding bleef te maken houden met twee spanningshaarden: de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur, met name de positie van de gemeenten in de bestuurlijke informatievoorziening, alsmede de individuele privacy van de burger, de afbakening tussen overheidsinvloed en individuele zeggenschap. Zie nog het wetsvoorstel Wet op de Centrale personenadministratie, TK 1981-1982, 17298, nrs. 1-3. Was de snelle informatie-technologische ontwikkeling aanvankelijk een complicerende factor, in een latere fase bleek hierin ook de oplossing voorhanden in de vorm van de uiteindelijke gemeentelijke basisadministratie, een systeem van centraal gecoördineerde, echter decentrale informatievoorziening. Zie voor de verschillende stappen op het traject naar de uiteindelijke Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens: R.J.I. Dielemans, Historisch overzicht van de bevolkingsadministratie, in de uitgave Juridische aspecten van het GBA-project van de Nederlandse Vereniging voor Informatica en Recht, Amsterdam 1992, p. 13 e.v.

¹⁶⁶ Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij KB van 26 augustus 1967, nr. 1.

¹⁶⁷ Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ‘s-Gravenhage 1969, p. 82 t/m 84.

bijzonder liet leiden door de zorg voor de gevolgen voor de privacy van maatschappelijke en technische ontwikkelingen¹⁶⁸. In latere regeringsvoorstellen werd deze algemene regelingsverplichting nader geconcretiseerd tot een regeling van de rechtspositie van de geregistreerde. In 1976 werd in het kader van de algehele grondwetsherziening een combinatie van klassieke grondrechten en regelingsverplichtingen voorgesteld, die in de artt. 10 t/m 13 een plaats in de grondwet van 1983 heeft gevonden¹⁶⁹. De opneming van een algemene (klassieke) grondrechtsgarantie inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in art. 10, eerste lid, met name het vereiste van een formeel-wettelijke beperkingsgrondslag, heeft in relatie tot de voorstellen van de Staatscommissie een belangrijk element toegevoegd aan de grondrechtelijke privacybescherming. Zoals in deze studie nader zal worden uitgewerkt, heeft (onder meer) deze grondrechtsgarantie ertoe bijgedragen dat, op basis van de hieraan in de rechtspraak gegeven doorwerking in rechtsverhoudingen via open (privaatrechtelijke) normen in de rechtspraak een complex van min of meer samenhangende privacy-rechten is ontwikkeld¹⁷⁰. Dit geheel van jurisprudentiële privacy-normen loopt niet steeds synchroon met de geldende regelgeving, is derhalve als normcomplex met zelfstandige betekenis te kwalificeren¹⁷¹.

3.7 Tussenconclusie

Opmerkelijk in het voorgaande is de specifiek nationale inkleuring van het privacy-debat, samenhangend met de katalysatorfunctie ervan in het hiervoor op hoofdpunten aangegeven maatschappelijke moderniserings- en democratiseringsproces van die jaren¹⁷². De principiële inzet ervan was primair een herijking in (machts- en) invloedssfeer tussen overheid en burger in het perspectief van de verzorgingsstaat, in het bijzonder toegesneden op (het behoud van) de individuele persoonlijke vrijheid. Op de keper beschouwd ging het derhalve om een discussie over lusten en lasten. Wel de verzorgingsstaat in de vorm van – liefst nog uit te breiden – collectieve zorg-arrangementen, echter niet de daaraan verbonden lasten: de invloed op de persoonlijke handelingsautonomie van een daarmee gepaard gaande uitbreiding van de overheidsbureaucratie. Fundamentele kritiek op de aard en werking van het economisch bestel was echter evenzeer bepalend voor de activistische insteek van het debat. Collectieve noties in de

¹⁶⁸ Het betreffende onderdeel luidt als volgt: “Huidige maatschappelijke structuren brengen een hoge mate van menselijke interactie met zich; doordat van technische media gebruik wordt gemaakt, vallen daarbij natuurlijke afstanden goeddeels weg.(...) Het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vindt door deze bepaling erkenning als te behoren tot de grondslagen van de rechtsorde”. Zie Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ‘s-Gravenhage 1971, pp. 236 t/m 239. De voorgestelde regelingsopdracht aan de wetgever was vooral ook bedoeld om de wetgever te verplichten om via dwingende regelgeving doorwerking van de bescherming van de individuele privacy in particuliere rechtsverhoudingen te geven.

¹⁶⁹ Zie voor de ontwikkelingsgeschiedenis: G. Overkleeft-Verburg, Jeukensbundel a.w. p. 221 e.v. Hoe de (rechts)opvattingen terzake evolueerden blijkt bij een vergelijking van de verschillende drukken van Van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht sinds 1970. Is de behandeling van de grondrechtelijke bescherming in de 9e druk van 1972 nog beperkt tot het huisrecht en het briefgeheim als onderdelen van het recht op vrijheid, in de 10e druk van 1977 integreerde Donner de behandeling van deze rechten onder de noemer: vrijheid binnen de eigen levenssfeer. In die verruimde context komt ook de nieuwe problematiek in verband met de geautomatiseerde gegevensverzameling aan de orde. In de 11e en laatste door Donner bewerkte druk van 1983 is het behandelingskader voluit de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geworden, als onderdeel van het recht op persoonlijke vrijheid. Opmerkelijk is dat in deze jaren, in reactie op de gebleken fundamentele maatschappelijke vraagstukken, Donners behandeling van deze rechten uitdijt en de toon steeds persoonlijker wordt.

¹⁷⁰ Het tweede en derde lid van art. 10 Grw. zijn van kracht geworden op het tijdstip van inwerkingtreding van de herziene grondwet op 17 februari 1983. De gelding van art. 10, eerste lid, Grw. is uitgesteld tot 17 februari 1988, zij het met enkele uitzonderingen.

¹⁷¹ Zie ook D.W.F. Verkade, De ontwikkeling van bescherming van persoonsgegevens in de rechtspraak in J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins (red.), Privacyregulering in theorie en praktijk, Deventer 1994, p. 79 e.v.

¹⁷² Het privacy-debat heeft in die jaren een sleutelfunctie vervuld in de toenmalige cultuuromslag naar wat later wel de soft of permissive society is genoemd. Zie ook Schoo, a.w. p. 29.

vorm van tijdens de bezetting opgedane ervaringen, doorgetrokken naar heden en toekomst op basis van Amerikaanse literatuur¹⁷³ en versterkt door bestuurlijke meningsverschillen, zorgden voor een zodanige sensibilisering van de publieke opinie, dat een terugtred van de overheid onvermijdelijk was en een bezinningsperiode moest worden ingelast. De studieopdracht aan de Staatscommissie-Koopmans is in deze context te zien als de start van een nieuwe fase in de rechtsontwikkeling.

De eenzijdige oriëntatie op de Amerikaanse literatuur, geconcentreerd op de invloed van computergebruik op de individuele vrijheid, had voorts een zekere eenzijdigheid in de publieke meningsvorming tot gevolg. Oriëntaties op andere sociale implicaties van toenemend computergebruik bleven veelal achterwege¹⁷⁴. Omdat de aandacht was geconcentreerd op de bedreigingen, bleven de kansen, of zelfs de noodzaak om nieuwe technologieën te adapteren, onderbelicht¹⁷⁵.

Echter, nog een andere consequentie van deze specifieke inkleuring van het publiek debat moet worden genoemd. De combinatie van enerzijds het toen nog sterke geloof in de effectieve ordenings- en beschermingsfunctie van de wet (maakbaarheid van de samenleving) en anderzijds de primaire oriëntatie op een ander rechtssysteem had tot gevolg, dat de beoogde wet al op voorhand een status aparte kreeg, immers een zelfstandige informatie-ordening impliceerde, los van de overige aan het (flexibele) positieve recht te ontlene waarborgen. Daarmee is de kiem gelegd voor later blijkende belemmeringen betreffende een harmonische integratie van deze wettelijke privacy-normen in het nationale rechtssysteem.

Echter, nog een andere consequentie van deze specifieke inkleuring van het publiek debat moet worden genoemd. De combinatie van enerzijds het toen nog sterke geloof in de effectieve ordenings- en beschermingsfunctie van de wet (maakbaarheid van de samenleving) en anderzijds de primaire oriëntatie op een ander rechtssysteem had tot gevolg, dat de beoogde wet al op voorhand een status aparte kreeg, immers een zelfstandige informatie-ordening impliceerde, los van de overige aan het (flexibele) positieve recht te ontlene waarborgen. Daarmee is de kiem gelegd voor later blijkende belemmeringen betreffende een harmonische integratie van deze wettelijke privacy-normen in het nationale rechtssysteem.

¹⁷³ Het gebruik van Amerikaanse (rechts)literatuur was selectief en niet zozeer gericht op begripsvorming alswel primair instrumenteel. Vgl. het gebruik van – uit hun context gelichte – “sweeping statements” van Warren en Brandeis, Cooley (the right to be let alone, Th.M. Cooley, A treatise on the law of torts, 1888) en Westin als legitimatie van het vooropgestelde recht op privacy. Zie voor de ontwikkeling van de Amerikaanse rechts- en begripsvorming: David M. O'Brien, Privacy, Law and Public Policy, New York 1979 en voor een recentere studie van het positieve recht: Warren Freedman, The Right of Privacy in the Computer Age, New York 1987. Daarnaast werd in de discussie slechts teruggerepen op de groep kritische auteurs, in de Verenigde Staten aangeduid met de term “privacy-alarmists”, die: “brought attention to new political surveillance potentials, unwarranted data trails, abuse of credit information, undue census problems and expected widespread networks of public and private record systems”, aldus het rapport Privacy and Protection of Personal Information in Europe, a staff report of the Committee on Government Operations United States Senate, Washington 1975, p. 12.

¹⁷⁴ Vgl. het in de hiervoor genoemde studie van de Amerikaanse Senaat gemaakte onderscheid tussen de Amerikaanse en de Europese privacy-discussie: “Thus European concerns about computers and automation are more general. These concerns are basically three: preservation of national cultures, maintenance of traditional social values, and restraint on political, religious and private surveillance by national governments. By contrast, American concern is more closely related to concentration of government power, undue surveillance of certain groups of citizens and a general shrinking of freedom for everyone”, Staff Report, a.w. p. 12.

¹⁷⁵ Deze discussie kwam eerst later op gang. Zie hieromtrent: het regeringsrapport Technologische innovatie van 23 oktober 1979, TK 1979-1980, 15855, nrs. 1-2, het rapport van de adviesgroep Rathenau, Maatschappelijke gevolgen van de Micro-elektronica, 's-Gravenhage 1980 en het WRR-rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, 's-Gravenhage 1980.

3.8 De adviezen van de Staatscommissie

De werkzaamheden van de Staatscommissie-Koopmans, resulterend in een Interimrapport in 1974 en een Eindrapport in 1976¹⁷⁶, vormden de voortzetting van eerder getrokken lijnen en uitgangspunten¹⁷⁷. Dat er specifieke privacywetgeving zou moeten komen, stond reeds vast. De Staatscommissie motiveerde de noodzaak aansluitend, met een verwijzing naar het gegroeide besef, dat een ongecontroleerde toepassing van de moderne informatietechnologie een ernstige bedreiging zou inhouden voor het persoonlijk leven en de persoonlijke vrijheid. Weliswaar was (nog) niet gebleken van aperte misstanden, een op hun beloop laten van de ontwikkelingen werd door de Staatscommissie echter niet verantwoord geacht. Wetgeving werd bovendien noodzakelijk gevonden, om tegemoet te komen aan de bestaande maatschappelijke onvrede, voortvloeiend uit onzekerheid en ondoorzichtigheid omtrent de bestaande en toekomstige informatiepraktijk¹⁷⁸.

De conclusie van de Staatscommissie werd derhalve niet onderbouwd met een behoorlijke analyse van de aan het toenmalige positieve recht te ontnemen rechtsbeschermingselementen¹⁷⁹, gespitst als men was op de noodzaak van een bijzondere wet waarin de privacy-problematiek in verband met geautomatiseerde gegevensverwerking¹⁸⁰ zelfstandig geregeld zou moeten worden. Dat de Staatscommissie aldus in overeenstemming met de bestaande opvattingen concludeerde, is hiervoor reeds aangegeven¹⁸¹. De wijze waarop de noodzaak van bijzondere wetgeving juridisch werd gemotiveerd, met name door deze te baseren op het vrijwel ontbreken van (potentiële) rechtsbescherming, is in de latere wetgeving niet zonder gevolgen gebleven. Door het negeren van – in aanleg aanwezige – beschermingsregimes, met name van de professionele geheimhoudingsplichten, is de aansluitingsproblematiek, de koppeling tussen algemene privacyregeling en bestaande deelvoorzieningen, veronachtzaamd. In het verdere proces van

¹⁷⁶ Privacy en persoonsregistratie, Interimrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties, 's-Gravenhage 1974 en het gelijknamige Eindrapport, 's-Gravenhage 1976. De analyse van de opvattingen van de Staatscommissie is gebaseerd op beide rapporten in onderlinge samenhang.

¹⁷⁷ Vgl. de taakstelling in het KB van 21 februari 1972: “in te stellen een Staatscommissie die tot taak heeft het uitbrengen van advies over de vraag welke wettelijke of andere maatregelen wenselijk zijn ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het gebruik van geautomatiseerde registratiesystemen voor persoonsgegevens, en over de vraag in hoeverre het wenselijk is deze maatregelen mede van toepassing te doen zijn op andere persoonsregistraties met name indien daaruit gegevens aan derden plegen te worden verstrekt”. Ook hieruit blijkt, dat het vooral het “hoe” was waarover moest worden geadviseerd, niet het “of”.

¹⁷⁸ Interimrapport p. 8 en Eindrapport pp. 27 en 28.

¹⁷⁹ Zie hieromtrent Interimrapport p. 8 en Eindrapport pp. 20 en 21. De opsomming van privacy-waarborgen is onvolledig. De belangrijke professionele geheimhoudingsregimes ontbreken, terwijl de bestaande voorzieningen qua betekenis voor de rechtsbescherming restrictief zijn geïnterpreteerd en evenmin aandacht is besteed aan privaatrechtelijke open normen als instrumenten van flexibele en dynamische rechtsvorming.

¹⁸⁰ Vgl. de aanpak van de privacy-problematiek in verband met het afluisteren van (telefoon)gesprekken en de regeling van computercriminaliteit. Zie wat het eerste onderwerp betreft de voorstudie in de vorm van NJV preadviezen van P.J.W. de Brauw en Th.W. van Veen (Handelingen NJV, Zwolle 1965) alsmede de activiteiten van een ambtelijke voorbereidingscommissie, uitmondend in de Wet van 7 april 1971, Stb. 180. Zie met betrekking tot de aanpassing van het WvS en het WvSv tevens het rapport Informatietechniek & Strafrecht, 's-Gravenhage 1987, van de Commissie Computer-Criminaliteit (Commissie-Franken), uitmondend in de Wet computercriminaliteit.

¹⁸¹ Zie ook de belofte in Keerpunt '72, het verkiezingsprogramma van de PvdA, tevens programmatisch richtsnoer van het in mei 1973 aantredende kabinet-Den Uyl: “Er komt een algemene wet op de databanken (met name ten aanzien van de persoonsadministratie) voordat de CPA wordt ingevoerd”. Zowel Keerpunt '72 als de Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren vormden grondslag van het kabinetsbeleid. Zie de regeringsverklaring van de minister-president, Stcrt. 1973, 102.

regelgeving is de hiermee verband houdende afbakeningsproblematiek structureel verwaarloosd, hetgeen tot op heden resulteert in fricties in de uitvoeringspraktijk.

Bij een herlezing van deze rapporten valt tevens op, dat de Staatscommissie uitging van een zekere status quo in technologische ontwikkeling: geautomatiseerde gegevensverwerking in een overzienbaar aantal gespecialiseerde rekencentra op grote centrale computersystemen (mainframes). Bij het uitbrengen van het Eindrapport in 1976 was de ontwikkeling naar gedecentraliseerde systemen reeds zichtbaar (mini's en time sharing-systemen). In de eindrapportage is deze ontwikkeling echter niet zichtbaar gemaakt. Mede om die reden zijn bevindingen en voorstellen sterk tijdgebonden, immers bleek het door de Staatscommissie tot uitgangspunt genomen min of meer statisch beschreven "regelingsobject" slechts beperkt te sporen met kort nadien zichtbaar geworden ontwikkelingen door de snelle opmars van de personal computer en netwerkvoorzieningen. Het spreekt voor zich dat van de Staatscommissie geen futurologie kon worden verwacht, nog afgezien van de relatieve betekenis van een dergelijke vooruitblik¹⁸². Het min of meer negeren van dit aspect, heeft echter afbreuk gedaan aan de geloofwaardigheid van de voorstellen en met name aan de latere hierop gebaseerde wet¹⁸³.

Het ambitieniveau was hoog¹⁸⁴. De Staatscommissie meende met een algemene privacywet als instrument, een aantal uiteenlopende doelen te kunnen bereiken. De ordenings- en normeringsfunctie van de wet met betrekking tot gegevensopslag en -verwerking stond primair. De rechtmatigheid van de informatievoorziening, met name de toelaatbaarheid van secundair gebruik van reeds beschikbare en voor een ander doel verzamelde persoonsgegevens en gegevensverstrekking aan derden, zou in de wet moeten worden geëxpliciteerd via een verzelfstandiging en normering van informatiebetrekkingen. De privacywet moest aldus tevens rechtsbescherming bieden tegen eventuele inbreuken op de individuele vrijheid/persoonlijke autonomie, zowel van overheidswege als door het bedrijfsleven (data surveillance, persoons- en groepsprofilering via koppelingen). Daarmee zou de wet, zo was de bedoeling, tevens positief inwerken op het sociaal-psychologische klimaat, immers een middel zijn tegen bestaande vervreemdingsgevoelens en technologie-angst¹⁸⁵.

De regelingsambitie ging echter verder. Aan de nieuwe wet werd tevens de functie toebedacht van instrument van preventieve rechtsbescherming met betrekking tot het maatschappelijk en economisch functioneren¹⁸⁶, met name door het inzichtelijk maken van besluitvormingsprocessen en "sturing" van de beschikbare informatie¹⁸⁷: "Een en ander brengt met zich dat een wettelijke regeling zoals hier bedoeld indirect invloed kan gaan uitoefenen op de beslissingen die op basis van geregistreerde gegevens over personen worden genomen. (...) Aldus zou een wettelijke regeling op dit gebied een zeer belangrijk nieuw element van preventieve rechtsbescherming

¹⁸² Zie overigens omtrent de twijfelachtige waarde/beperkingen van "technology forecasts", met name in verband met het planningsdenken: Henry Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning*, New York 1994, met name hoofdstuk 5, *Fundamental Fallacies of Strategic Planning*, p. 221 e.v. Zie voorts over de problematiek van maatschappelijke sturing van wetenschappelijk onderzoek en technische ontwikkelingen: H.B.G. Casimir, *Waarneming en visie, Over wetenschap en maatschappij*, Amsterdam 1987.

¹⁸³ Zie Eindrapport, a.w. p. 32. Vgl. voorts de terechte kritiek vanuit het bedrijfsleven op het begrippenkader in de WPR.

¹⁸⁴ Zie hieromtrent in onderlinge samenhang de algemene beschouwingen van de Staatscommissie, Interimrapport pp. 6 t/m 9 en Eindrapport pp. 20 t/m 38, in het bijzonder de pp. 28 t/m 30.

¹⁸⁵ Vgl. de achtergrond van de nieuwe wetgeving, de ontstane "vertrouwensbreuk" in verband met CPA-ontwikkeling en volkstelling.

¹⁸⁶ Vgl. de grote nadruk in het Interimrapport op de "machtspotentie" van informatievoorziening, pp. 7 en 8 (§4, "Persoonlijke levenssfeer en de aan het bezit van informatie verbonden macht"). Deze machtskritische benadering is in het Eindrapport minder uitgesproken.

¹⁸⁷ Tenminste wordt aldus een motiveringsplicht gevestigd, die zich de facto mede uitstrekt tot een "oordeel" over de maatschappelijke waarde van de activiteit ten dienste waarvan de informatievoorziening functioneert.

kunnen introduceren”¹⁸⁸. Hiermee verweven is de ethische dimensie van het privacyrecht, het streven naar een rechtsbegrip als middel om bestaande ethische uitgangspunten in de sfeer van het recht te brengen en als het ware juridisch operationeel te maken¹⁸⁹. Zie ook de hiervoor genoemde, aan het recht op privacy inherente anti discriminatie-component, toegesneden op de positie van minderheidsgroepen in de samenleving¹⁹⁰. Het pleidooi voor openheid en openbaarheid, resulterend in doorzichtigheid en daarmee aantastbaarheid van besluitvorming, was voorts – impliciet – bedoeld als een bijdrage aan de democratisering van de samenleving¹⁹¹.

De met de bijzondere wet door de Staatscommissie beoogde doelen waren zowel van invloed op de nadere verbijzondering van het recht op privacy als op de architectuur van de voorgestelde wet. In de visie van de Staatscommissie beoogt de rechtsbescherming in verband met persoonsregistraties primair de bescherming van de persoon als deelnemer aan het maatschappelijk verkeer¹⁹². Hiermee wordt, in het verlengde van het voorgaande, een meer activistisch privacybegrip geïntroduceerd gericht op een regulering en beïnvloeding van maatschappelijke verhoudingen, in aanvulling op de traditionele bescherming van de privé sfeer. De inhoud van het recht op privacy is aansluitend gepositieerd in de vorm van al dan niet geclausuleerde individuele aanspraken betreffende doel en kwaliteit van administratieve beeldvorming. De ongeclausuleerde aanspraken zijn als volgt geformuleerd:

1. er mag nooit een beeld van iemand ontstaan als gevolg van een gegevensverzameling waarvan het doel niet door de rechtsorde wordt gerespecteerd;
2. er mag nooit een misleidend beeld van iemand ontstaan: hij heeft er altijd een te eerbiedigen belang bij dat de over hem verzamelde gegevens juist, relevant en (voor het doel van de registratie) niet onvolledig zijn¹⁹³.

In aansluiting hierop omvat het recht op privacy nog een geclausuleerde aanspraak, met name het recht op belangenafweging in concreto, in de terminologie van het Eindrapport: “dat in concrete gevallen wordt nagegaan of het maatschappelijk belang van de gegevensverzameling wel opweegt tegen de individuele aanspraak om gevrijwaard te worden van de nadelen die aan administratieve beeldvorming kunnen zijn verbonden”.

Op dit punt slaat de Staatscommissie de brug naar het voorgestelde regelingsmodel, immers koppelt het “recht op belangenafweging” aan de noodzaak tot een institutionele structuur: “er zal een instantie moeten zijn die met het afwegingsproces is belast”¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Eindrapport a.w. pp. 29 en 30.

¹⁸⁹ Vgl. hetgeen hiervoor is opgemerkt over de ethische grondslag van het recht op privacy, in het bijzonder de bescherming van het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid. Zie met betrekking tot de ethische influx: Eindrapport a.w. p. 21.

¹⁹⁰ Het regelmatig opduikende begrip groepsprivacy heeft betrekking op deze dimensie van negatieve groepsprofilering. Vgl. wetenschappelijke taboes op het doen van bepaalde typen onderzoek vanwege de aannemelijke negatieve maatschappelijke consequenties voor bepaalde etnische of culturele minderheidsgroepen. Zie ook het Zensus-Urteil van het Bundesverfassungsgericht van 1983.

¹⁹¹ Vgl. het in die periode in brede kring heersende optimisme betreffende de mogelijkheden van maatschappelijke ordening via regelgeving. Zie voorts de verreikende hervormingsambities van het kabinet-Den Uyl (1973-1977).

¹⁹² Anders dan de Staatscommissie suggereert, omvat de traditionele privacybescherming inzake ruimte en communicatie meer dan een bescherming van sferen. Vgl. de bescherming van de persoonlijke communicatie. Deze betreft eveneens het individuele maatschappelijke functioneren.

¹⁹³ Vgl. de hiervoor weergegeven definitie. Overigens zij er op gewezen, dat in de Koopmans-definitie reeds beperkingen zijn verdisconteerd. Zie hieromtrent: G. Overkleeft-Verburg, *Trias automatica*, a.w. p. 70 e.v. Zie tevens in deze publikatie de analyse van het beleid van zowel wetgever als rechter inzake de concretisering en beperking van het recht op privacy (p. 60 e.v.). De definitie is ook te beperkt, gaat immers voorbij aan het duurelement in de privacybescherming (zorgvuldigheid/beveiliging informatievoorziening).

¹⁹⁴ Zie voor de citaten: Eindrapport a.w. p. 25.

Richtsnoer bij deze beoordeling op rechtmatigheid zijn elementen als: de toelaatbaarheid van beslissingen over individuen in verband met “het hier te lande heersende waardenpatroon”¹⁹⁵, de noodzaak van gegevensopslag en -gebruik en de bestaande garanties voor een doelgebonden gegevensgebruik. Door deze procedurele inkleding is tevens de dynamiek in het proces van rechtsvorming verzekerd. De verplichte belangenafweging biedt de mogelijkheid tot verdiscontering van wijzigingen in feitelijke situaties, denkbeelden en waardering van wat noodzakelijk is¹⁹⁶.

Met de hiervoor beschreven invulling van het recht op privacy, was de keuze voor een preventieve rechtmatigheidsbeoordeling van de informatiecomponent in de besluitvorming op basis van een proceduremodel, een gegeven¹⁹⁷. Een tweede drijfveer om voor een dergelijke regelingsystematiek te kiezen was de rechtszekerheid van de geregistreerde in de vorm van: “voorzieningen welke kunnen verzekeren, dat aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in concreto de nodige aandacht wordt besteed”¹⁹⁸. Derhalve werd geopteerd voor een regelgeving overeenkomstig het op preventieve toetsing gerichte Zweedse en Franse model, onder afwijzing van de Duitse regelingsystematiek, die als aangekleed onrechtmatige daads-model uitging (en gaat) van wettelijke normering in combinatie met repressieve toetsing op naleving¹⁹⁹.

De voorstellen van de Staatscommissie, resulterend in een uitgewerkt wetsconcept, werden met de keuze voor een proceduremodel belast met een dubbele hypotheek. Een overzienbaar en dus beheersbaar aantal informatiesystemen was voor de uitvoering immers een *conditio sine qua non*.

¹⁹⁵ Dit onderdeel verdient nadere aandacht. Hoewel de Staatscommissie het hier te lande heersende waardenpatroon niet expliciet heeft vereenzelvigd met het geldende recht, is de tekst op dit punt zodanig suggestief, dat velen die conclusie wel hebben getrokken. Vgl. § 4 Opmattingen over inbreuk op de privacy in het Eindrapport (p. 22 t/m 24). Een dergelijke één-op-één relatie doet zich echter met betrekking tot het recht op privacy niet voor. Niet de publieke opinie is bepalend, maar het antwoord op de rechtsvraag of maatschappelijke privacyclaims geacht kunnen worden te zijn getransformeerd in rechtsaanspraken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het is een maatschappelijk communis opinio, dat een ieder recht heeft op een eigen ruimtelijke sfeer. Toch is het niet waarschijnlijk, dat op meerpersoonskamers gehuisveste patiënten in een verpleegtehuis een rechtsaanspraak op een eigen kamer gehonoreerd krijgen. Vgl. in dit verband ook de kloof tussen privacy als onderdeel van de sociale terminologie en privacy als rechtsaanspraak.

¹⁹⁶ Eindrapport a.w. p. 26.

¹⁹⁷ Vgl. de volgende passage in het Eindrapport, p. 32: “Ook bij nadere overweging in de Staatscommissie daarom tot de conclusie gekomen dat op dit gebied met algemene gedragsregels moeilijk valt te werken. De kern van die moeilijkheid schuilt in de omstandigheid dat (...) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de registratie van persoonsgegevens meestal een afweging van belangen vereist, die slechts in concreto op verantwoorde wijze kan worden verricht. Dit betekent overigens niet, dat het niet mogelijk zou zijn in een wettelijke regeling zekere normatieve uitgangspunten op te nemen aan de hand waarvan kan worden bepaald, welke belangen in de afweging moeten worden betrokken en welke waarde in beginsel aan die belangen moet worden toegekend.”

¹⁹⁸ Eindrapport a.w. p. 33: “Naar de mening van de Staatscommissie dient in een algemene regeling dan ook veeleer de nadruk te liggen op voorzieningen welke kunnen verzekeren, dat aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in concreto de nodige aandacht wordt besteed. Daartoe is onder meer noodzakelijk, dat een bepaalde overheidsinstantie de voorlopige uitkomst van een verrichte belangenafweging kan beoordelen en dat deze kan ingrijpen wanneer aan de belangen van de geregistreerden wordt tekortgedaan”. Dat conform de wettelijke norm wordt gehandeld is derhalve niet voldoende, een dergelijk handelen moet ook expliciet beoogd zijn.

¹⁹⁹ Zie Eindrapport a.w. p. 33. Zie voor een overzicht van de in die periode in de verschillende landen aangehangen regelingsmodellen: Privacy and Protection of Personal Information in Europe, Privacy Developments in Europe and Their Implications for United States Policy, A Staff Report of the Committee on Government Operations United States Senate, Washington 1975 en Ulrich Dammann, Otto Mallmann und Spiros Simitis (Hrg.) Data Protection Legislation, An International Documentation, Frankfurt am Main 1977. Zie in het bijzonder de (ontwerp)wetten van de Duitse deelstaat Hessen, Zweden, de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk.

De ontwikkeling bleek echter al snel een andere, zodat de regelingsystematiek in een latere fase onder druk van de feiten aanmerkelijk moest worden bijgesteld. De tweede kritische factor in de voorgestelde regeling vormde de Registratiekamer, als zelfstandig bestuursorgaan belast met de preventieve controle op rechtmatigheid en het toezicht op naleving van de wettelijke regeling. Te weinig is de kwetsbaarheid van een stelsel van een hoog ambitieniveau in regelgeving in combinatie met een concentratie van bevoegdheden bij één overheidsinstantie beseft²⁰⁰. Ook andere, in de latere uitvoeringspraktijk relevant gebleken neveneffecten zijn in de voorstellen onderbelicht gebleven. Met name de negatieve gevolgen van de beoogde formalisering (en bureaucratisering) van de privacybescherming, de begripsmatige verzelfstandiging van informatiebetrekkings in combinatie met een “dubbele rechtmatigheidstoets”, de natuurlijke “overbelichting” van het te beschermen belang in een daarop toegesneden belangenafweging en een aldus gecreëerde status aparte voor de privacywetgeving, lijken niet of nauwelijks in de afweging te zijn betrokken.

3.9 Doorwerking adviezen Staatscommissie

De adviezen van de Staatscommissie zijn zeer invloedrijk gebleken. Allereerst vanwege de doorwerking ervan in de wetgeving. Hoewel in de huidige WPR partieel is afgeweken van de voorgestelde regelingsystematiek, is ook deze regeling nog steeds te beschouwen als het produkt van de in commissieverband ontwikkelde visies. Tekstvergelijking van regelingen en toelichtende stukken laat bovendien zien, dat de latere wet grotendeels is opgebouwd uit aan de voorstellen-Koopmans ontleende regelings-elementen en woordelijk overgenomen toelichtende passages.

Om die reden is de eindrapportage aan te merken als kenbron van achterliggende bedoelingen bij de wettekst, nodig voor een goed begrip van de regeling, derhalve als belangrijk onderdeel van de wetgeschiedenis²⁰¹. Het Eindrapport geldt voorts in bepaalde kringen als gecanoniseerd ideeëngoed, referentiekader tevens ikinstrument voor de beoordeling van latere ontwikkelingen²⁰².

Had de advisering door de Staatscommissie al voor enige vertraging in het wetgevingsproces gezorgd, na de publicatie van het Eindrapport in 1976 stakte de verdere voortgang. Eerst eind november 1981 werd een hierop gebaseerd wetsontwerp op de persoonsregistraties bij de Tweede Kamer ingediend²⁰³. In dit wetsvoorstel werd de door de Staatscommissie voorgestelde regelingsystematiek overgenomen met inbegrip van de toelichting, zij het op een beperkt aantal

²⁰⁰ Naarmate een overheidsinstantie over meer bevoegdheden beschikt, luistert de inbedding in een systeem van checks and balances nauwer. Dit is het wel gesignaleerde probleem van “Who bewares the watchdog”. In de voorstellen van de Staatscommissie zou een enkel overheidsorgaan, zonder democratische legitimatie, min of meer “medezeggenschap” hebben gekregen over de gehele informatievoorziening in ons land. De potentiële neveneffecten van een dergelijke feitelijke machtsconcentratie hebben geen aandacht gekregen. Vgl. de “remwerking” van de kostenfactor, tenminste bestaande uit griffiegeld en procesrisico, bij het aanhangig maken van procedures.

²⁰¹ Vgl. ter illustratie: de bijdrage van J.J.C. Kabel, Persoonsgegevens en Informatiebureaus aan de bundel Privacyregulering in theorie en praktijk, a.w. p. 253 e.v. De uiteenzetting over art. 13 WPR is mede gebaseerd op het Eindrapport van de staatscommissie. Ook in de rapporten van de Registratiekamer wordt soms nog op deze teksten terug gegrepen.

²⁰² Zie in dit verband J. Holvast, Wet persoonsregistraties: een wet die (nog) niet leeft bij de registratiehouders, Informatie jrg. 35, nr. 11, p. 697 e.v. en van dezelfde auteur: Evaluatie Wet persoonsregistraties, Bezien door de bril van geregistreerden, bijdrage aan het 7e nationale privacy symposium, Amsterdam, 8 december 1993. Zie voorts het “nostalgie-aspect” in de artikelen van Frank Kuitenbrouwer. Zie met name zijn bijdrage aan de bundel Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving (P.H.A. Frissen, A.W. Koers en I.Th.M. Snellen (red.), Den Haag 1992, De voorbedrukte burger, p. 267 e.v. en van dezelfde auteur: Het recht om met rust gelaten te worden, Over Privacy, Amsterdam 1991. Vgl. echter Jan Berkvens, Van normen en waarden, Computerrecht 1993/6, p. 230 e.v., die de uitgangspunten van de staatscommissie in het licht van de sindsdien opgetreden technische en maatschappelijke veranderingen uitdrukkelijk ter discussie stelt.

²⁰³ TK 1981-1982, 17207, nrs. 1-3.

onderdelen enigszins gemodificeerd en overigens nader verfijnd en uitgewerkt. De redengeving voor het wetsvoorstel werd eveneens aan de staatscommissie ontleend, evenals de beschouwingen omtrent het begrip privacy in verband met de registratie van persoonsgegevens. In aanvulling hierop werd in de memorie van toelichting nog gewezen op de regelingsverplichtingen in het beoogde privacy-grondrecht en in het inmiddels vastgestelde Europees Dataverdrag 1981. De realisering van vergelijkbare wetgeving in omliggende landen werd als derde motief van wetgeving genoemd. In de tussenliggende jaren was het computergebruik echter zo sterk toegenomen, dat een dergelijk op preventieve toetsing gebaseerd stelsel als nu in wetsvorm voorgesteld, niet meer uitvoerbaar werd geacht. In reactie op een zeer kritische ontvangst door de Tweede Kamer in het Voorlopig verslag werd dit wetsvoorstel derhalve ingetrokken.

Eind juli 1985 brak een nieuwe fase aan met de indiening van het nieuwe Wetsontwerp persoonsregistraties²⁰⁴. Hoewel de band met de voorstellen-Koopmans uitdrukkelijk werd genoemd, kwam de nadruk in de redengeving niettemin te liggen op het voldoen aan de regelingsverplichtingen in art. 10 Grw. en het Europees Dataverdrag 1981. Het nieuwe wetsvoorstel voorzag daarbij in een flinke aanpassing van de eerder beoogde regelingsystematiek, met name door de vervanging van het toelatingsstelsel door een systeem van repressief op naleving toetsbare materiële normen en verplichte zelfregulering. De werkingssfeer was eveneens verruimd. Had het voorafgaande wetsontwerp primair betrekking op geautomatiseerde persoonsregistraties met de mogelijkheid van uitbreiding tot handmatige registraties, het tweede wetsontwerp ging daarentegen uit van een gelijke bescherming van geautomatiseerde en systematisch aangelegde handmatige gegevensverzamelingen. Zoals reeds eerder opgemerkt, is niettemin de continuïteit in regelingselementen en toelichtende beschouwingen van de voorstellen-Koopmans groter dan verondersteld. Om die reden is de wel gehanteerde karakteristiek: tweede generatie-wetgeving, niet terecht.

Dit tweede wetsontwerp is uiteindelijk eind december 1988 door de Eerste Kamer aanvaard en (grotendeels) op 1 juli 1989 in werking getreden. De belangrijkste uitvoeringsregeling, het op art. 7 van de wet gebaseerde Besluit gevoelige gegevens is eerst op 1 mei 1993 in werking getreden.

Door de opgetreden vertragingen tijdens het wetgevingstraject was Nederland in Europees verband van koploper, nabijver geworden²⁰⁵. Lopende het invoeringstraject publiceerde de Europese Commissie op 13 september 1990 een voorstel voor een EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens²⁰⁶. Daarmee werd duidelijk, dat de nationale privacy-wetgeving geen rustig bezit zou worden.

²⁰⁴ TK 1984-1985, 19095, nrs. 1-3.

²⁰⁵ Het uitblijven van specifieke privacy-wetgeving om voor de omliggende landen onduidelijke redenen, heeft de geloofwaardigheid van de nationale inbreng in het internationale privacy-forum geen goed gedaan. Vgl. de steeds uitgestelde ratificatie van het Europees Dataverdrag tot einde 1993 (Trb. 1993, 116).

²⁰⁶ Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data, COM(90) 314 final-SYN 287.