

Commissie Grondrechten in het
digitale tijdperk

's-Gravenhage, 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Onderwerp Grondrechten in het digitale tijdperk

Bij brief van 29 april 1999 vraagt de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk de Registratiekamer haar te adviseren bij de inventarisatie van de mogelijke knelpunten bij de huidige grondrechten in het licht van ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Zij voldoet graag aan dat verzoek.

Het is de groeiende ervaring van de Registratiekamer dat de ontwikkeling van de ICT verstrekkende gevolgen heeft voor de realisering van de grondrechten. Deze ontwikkelingen, met name de digitalisering van gegevensverwerking, werken door in de betekenis, de reikwijdte en de handhaafbaarheid van grondrechten. Een grondige analyse van de gevolgen hiervan voor de fundamentele rechten en vrijheden, van burgers, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is dringend noodzakelijk. Dit geldt bij uitstek voor de situaties waarin verwerking van persoonsgegevens aan de orde is. De gebruiks- en controlemogelijkheden nemen toe en treden daarmee buiten de kaders die de opstellers van de huidige grondrechtencatalogus voor ogen stonden. Van groot belang is hierbij dat de burgers zich houden op wat er met informatie die hen betreft gebeurt en dat zij ook in staat worden gesteld dit gebruik te beïnvloeden. Hierbij dienen te worden betrokken de actuele verschuivingen tussen het klassiek publieke domein en de private sector. Ook de economische dimensie mag hierbij niet uit het oog worden verloren. Toonaangevende ontwerpers op het gebied van ICT vormen een kleine groep die door het bepalen van de specificaties van de programmatuur in feite een beslissende invloed op mogelijkheden en grenzen van het gebruik uitoefenen.

Uw brief

Bijlagen

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 2

Om deze reden bepleit de Registratiekamer bij voortduring de noodzaak van een synthese van recht en technologie bij het effectueren van met name het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De Registratiekamer wil de Commissie bij deze een aantal thema's aanreiken die zij van belang acht voor nader onderzoek en bezinning als het gaat om de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens in het digitale tijdperk.

Nog een algemene opmerking betreft de samenhang tussen de door uw Commissie genoemde grondrechten, met name van de artikelen 7, 10 en 13 van de Grondwet met andere waaronder in het bijzonder het recht op gelijke behandeling van artikel I van de Grondwet. Voor een uitweiding hierover verwijst de Registratiekamer naar de toelichting op het wetsvoorstel Bescherming persoonsgegevens (TK, 1997 - 1998, 25982 memorie van toelichting, nr. 3, blz. 7 e.v.).

1. Bescherming van vertrouwelijke communicatie

In de waarneming van de Registratiekamer bestaat er een paradox tussen de modernisering en ontwikkeling van telecommunicatiesystemen en de vermindering van waarborgen voor de vertrouwelijkheid van het berichtenverkeer en daarmee voor de privacy van gebruikers.

De noodzaak om ook in het digitale tijdperk onderscheid te blijven maken tussen openbare en besloten informatie- en communicatieprocessen staat voor de Registratiekamer vast. Een moderne samenleving kan niet functioneren zonder een zekere keuzevrijheid voor burgers om zelf de kring te bepalen tot wie zij een boodschap wensen te richten. Zij mogen er daarbij vanuit gaan dat die keuze in beginsel door derden wordt gerespecteerd, ongeacht de fase waarin of de plaats waar de communicatie zich bevindt. De bescherming van het communicatiegeheim als bedoeld in artikel 8 EVRM moet in dat licht worden gezien. Het huidige stelsel van rechtsbescherming en inbreukbevoegdheden en de voorziene aanpassingen daarvan verdient een meer systematische doordenking. Daarbij dient het gehele communicatieproces te worden

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 3

bezien, zowel naar de inhoud als naar de procesgegevens (verkeersgegevens). Naar de opvatting van de Registratiekamer zijn de communicatiemogelijkheden in het digitale tijdperk niet meer te vatten in termen van briefgeheim of telefoongeheim. Anderzijds moeten schetsen van een digitaal tijdperk waarin alle informatie dan wel communicatie als openbaar zou worden beschouwd als maatschappelijk onaanvaardbaar worden beschouwd. De noodzaak om meer besloten vormen van communicatie op effectieve wijze te beschermen zal bij uitstek een kwestie zijn voor uw Commissie.

Bij de toenemende verwevenheid van openbare en private netwerken kan de rechtsbescherming tegen kennisneming van besloten communicatievormen niet langer beperkt blijven tot openbare netwerken; het onderscheid tussen computerhuiszoeking en aftappen van telecomnetwerken acht de Registratiekamer niet langer zinvol. Nu steeds meer partijen bij het verzorgen van een communicatiesessie betrokken raken (aanbieders van besloten en openbare netwerken, meerdere dienstenaanbieders, ttp's etc) dienen ook de waarborgen te worden getroffen tegen schending van het communicatiegeheim in horizontale verhoudingen. Hierbij kan niet worden volstaan met strafrechtelijke sanctionering in geval van onbevoegde kennisneming.

Tenslotte wil de Registratiekamer erop wijzen dat communicatietechnologie niet hoeft gelijk te staan aan controletechnologie, hoe zeer daaraan met name uit oogpunt van opsporing van strafbare feiten, fraudebestrijding en marketing ook behoefte blijkt te bestaan. Gebruikmaking van de digitale snelweg(en) behoort niet te worden gebonden aan algemene en permanente identificatie- en registratieverplichtingen.

2. Bewegingsvrijheid in openbare ruimtes

De technische middelen om de burger te volgen zijn enorm toegenomen. Het gaat om inbreuken op zijn huisrecht die door camera's en richtmicrofoons kunnen worden gemaakt. Maar ook komen er steeds meer - soms onzichtbare - volgsystemen op straat en andere publieke ruimten: (digitale) camera's registreren het gedrag van voorbijgangers, klanten en bezoekers in uitgaanscentra, banken, winkels, voetbalstadions, taxi's, bussen en spoorwegstations. Het is de ervaring van de Registratiekamer dat de reële noodzaak voor dergelijke volgsystemen dreigt te verkeren

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 4

in een tomeloze behoefte, waaraan door het openbaar bestuur en de particuliere bedrijven en instellingen moeilijk weestand is te bieden.

Ook mobiele telefoonsystemen maken het volgen en vastleggen van de bewegingen van de gebruikers mogelijk. Dit geldt ook voor systemen, zoals voor rekening rijden, die de verkeersbewegingen traceren. Het gevolg van dit alles is dat de openbare ruimte niet langer een plaats waar men zich in beginsel vrij en ongedwongen kan gedragen. Daar komt bij dat de klassieke genzen tussen het publieke en private domein door ontwikkelingen in de ICT (telewerken, webcamera's) vervagen. In het recent uitgebrachte Integraal veiligheidsprogramma opent het kabinet uitdrukkelijk de mogelijkheid voor het uitoefenen van toezicht door particuliere bedrijven in het publieke domein. Hiermee zou een verschuiving in de verantwoordelijkheid voor de openbare orde teweeg worden gebracht die directe gevolgen heeft voor de burger in het publieke domein.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op welke inmenging de burger in zijn bewegingsvrijheid heeft te dulden en welke grenzen hieraan moeten worden gesteld.

3. Vrijheid van meningsuiting

De huidige technologie maakt het mogelijk om op strategische knooppunten alle digitale informatiepakketjes zowel uitwendig als inhoudelijk te analyseren en deze tegen te houden dan wel gefilterd door te laten. Alleen al daardoor neemt de druk toe op tussenpersonen die hun diensten aanbieden op de digitale snelweg, om uitingen die laakbaar of minder fatsoenlijk worden gedacht te controleren of te verhinderen. De klassiek terughoudende opstelling van de overheid dreigt aldus te verkeren in een herleving van staatscensuur of zelfcensuur van aanbieders van informatie.

Vrijheid van meningsuiting raakte een belangrijk element van bescherming van persoonsgegevens, namelijk het belang van de burger bij een redelijke mate van zeggenschap over hem betreffende informatie.

Naar de opvatting van de Registratiekamer dient de overheid te waarborgen dat ook bij gegevensverwerkingen door tussenpersonen, die de vrijheid van meningsuiting raken, normen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Dat betekent dat

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 5

van tussenpersonen pas bij ernstige maatschappelijke risico's, in laatste instantie en met de nodige terughoudendheid optreden mag worden verwacht. Hun (strafrechtelijke) aansprakelijkheid voor het doorgeven van uitingen op de digitale snelweg dient hierop te zijn afgestemd.

4. Toegankelijkheid van (elektronische) (overheids)informatie

Toegankelijkheid van (elektronische) (overheids)informatie acht de Registratiekamer een waardevol uitgangspunt met het oog op de bevordering van een open en democratische samenleving. Het wegnemen van belemmeringen om van (overheids)informatie kennis te kunnen nemen maakt dan ook terecht deel uit van het Actieprogramma elektronische overheid (TK, 1998 - 1999, 26 387). Grenzen dienen ook hier in acht te worden genomen. De overheid beschikt nu eenmaal over veel, soms zeer gevoelige, gegevens over individuele burgers. Deze persoonsgegevens moeten door de burgers worden verstrekt op basis van wetten en uitvoeringsmaatregelen. Sommige van deze persoonsgegevens zijn voor een ieder toegankelijk in openbare registers, zoals het Handelsregister, of op vrij ruime schaal toegankelijk, zoals de GBA. Op basis van regelgeving - mits deze in overeenstemming is met artikel 8 EVRM - moet de burger accepteren dat deze toegankelijkheid een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Wel mag de toegankelijkheid van deze informatie slechts plaatsvinden met passende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat betekent dat in sommige gevallen geen toegang kan worden verleend of in andere gevallen alleen wanneer deze informatie is geanonimiseerd. Dat geldt te meer in het digitale tijdperk waarin moderne technieken zoals datamining het zoeken en bewerken van persoonsgegevens vergemakkelijken.

Een ander aspect aan de toegankelijkheid van overheidsinformatie is dat de bronnen hiervan in beginsel anoniem moeten kunnen worden geraadpleegd.

5. Profilering en vrijheid van handelen

De Registratiekamer vraagt voorts de aandacht van uw Commissie voor de mogelijke effecten van profilering voor de handelingsvrijheid van het individu. Met de huidige

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 6

technologische mogelijkheden om eigenschappen of gedragingen te documenteren en te analyseren zal de ruimte voor afwijking van de norm in het individuele geval steeds kleiner worden. Datawarehousing en datamining zijn binnen het bereik gekomen van bedrijfsleven, overheid en politie. In toenemende mate zal de individuele burger zich behandeld of beoordeeld zien op basis van groepskenmerken. Kan een verdachte die voldoet aan het daderprofiel nog onschuldig zijn, kan men nog toegang tot andere informatie krijgen dan het gebruikersprofiel voorspelt, komt men nog in aanmerking voor een hypotheek of een mobiele telefoon als de vastgestelde kredietwaardigheidsscore niet wordt behaald? De Registratiekamer acht het noodzakelijk te bezien of de grondrechtencatalogus in dit opzicht aanvulling verdient alsmede of in het bestuursrecht of contractenrecht aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen teneinde te verzekeren dat een individu op z'n eigen merites wordt beoordeeld dit verband wijst zij op artikel 43 van het wetsontwerp Bescherming persoonsgegevens (TK, 1997-1998, 25 982, nr. 25 892, 2) dat luidt: niemand kan worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft, indien dat besluit alleen wordt genomen op grond van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid.

6. Technologie-aanbod en keuzevrijheid

In de afgelopen jaren zijn technologieën in gebruik genomen op zo'n schaal dat niet meer van een reële keuzemogelijkheid voor de burger kan worden gesproken. Wie kan zich nog onttrekken aan computers die alle gebruik loggen, aan verkeersgegevens bewarende telecommunicatiebedrijven, aan het stevast meezenden van nummers van zowel afzender als geadresseerde, aan het gebruik van chipcards of in de nabije toekomst aan biometrische identificatieprocedures voor wat dan ook?

De Registratiekamer stelt zich op het standpunt dat de burger telkens weer een gemakkelijk toegankelijk, minder bezwarend alternatief dient te worden geboden. Deze keuzevrijheid is vooral van belang als de overheid dergelijke technologieën omarmt. In toenemende mate moet echter worden geconstateerd dat in horizontale verhoudingen van contractvrijheid in dit opzicht geen sprake meer is, omdat de concurrent dezelfde

Datum 24 juni 1999

Ons kenmerk 99.A.402.1

Blad 7

middelen toepast. Ook het in de inleiding genoemde verschijnsel van een beperkt aantal ICT-ontwerpers en -aanbieders verdient de aandacht.

De Registratiekamer is uiteraard bereid deze thema's nader schriftelijk of mondeling toe te lichten. Uw uitnodiging voor een nadere gedachtewisseling wordt door de Registratiekamer dan ook zeer op prijs gesteld.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer