

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

's-Gravenhage, 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Onderwerp Advies Wetsvoorstel Advies- en Meldpunten Kindermishandeling

Met belangstelling heeft de Registratiekamer kennis genomen van het ontwerp-voorstel tot wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening (WjHV) in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling dat haar op 11 april 2000 werd voorgelegd met een verzoek om advies. Gaarne voldoet zij, gelet op artikel 37 lid 5 van de Wet persoonsregistraties (Wpr) en artikel 28 lid 2 van Richtlijn nr. 95/46/EG, aan dit verzoek.

Inleiding

De Registratiekamer onderkent het belang van adequaat functionerende instanties voor het melden van kindermishandeling en het op gang brengen van hulpverlening in situaties waarin kindermishandeling is gesignaleerd. Zij onderschrijft de noodzaak om voor de meldpunten kindermishandeling een wettelijke basis te creëren die erin voorziet dat de werkzaamheden ook feitelijk kunnen worden uitgeoefend. Dat neemt niet weg dat de werkwijze van de meldpunten moet voldoen aan de randvoorwaarden die daaraan zijn gesteld uit een oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de hierbij betrokken personen. Daarom zal zij zich in dit advies met name richten op de vraag of de voorgestelde wettelijke regeling voor Advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's) voldoet aan de normen voor de bescherming van persoonsgegevens. Daar waar in het voorstel meer algemene wijzigingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, zal zij ook die in haar advies betrekken.

Uw brief

Bijlagen

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 2

In dit licht besteedt het onderhavige advies vooral aandacht aan de volgende aspecten:

- de verhouding van het wetsontwerp tot de Richtlijn nr. 95/46/EG (verder: de Richtlijn) en tot het wetsvoorstel Wet bescherming persoonsgegevens (verder: de WBP);
- het begrip 'verwerking' in het algemeen en de betekenis voor het wetsontwerp;
- de grondslagen voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in het algemeen;
- de grondslagen voor rechtmatige verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het bijzonder;
- de doorbreking van de geheimhoudingsplicht ex artikel 7:457, eerste lid BW;
- gegevensverstrekking uit gemeentelijke basisadministraties;
- uitzonderingen op informatieplicht van de verantwoordelijke en het recht op inzage van betrokkenen;
- anonimiteit;
- het inzage- en verstrekkingenregime van de Wjvh;
- de regeling van bewaartermijnen.

De Registratiekamer adviseert u om met name de artikelen 34c, 34 d en 44 b van het wetsvoorstel te herzien en overigens de toelichting op onderdelen aan te vullen.

Verhouding tot de Richtlijn en tot de WBP

Het ontwerp-voorstel voorziet onder meer in verwerkingen van persoonsgegevens waarop de Richtlijn van toepassing is. Sectorspecifieke wettelijke regelingen kunnen derogeren aan de WBP. Zij dienen echter in overeenstemming te zijn met de Richtlijn. In de toelichting komt – op een enkele uitzondering na (paragraaf 4.2.1 sub b, blz. 24) – de vraag of de voorgestelde regeling in overeenstemming is met de Richtlijn niet expliciet aan de orde. De Registratiekamer geeft in overweging om hieraan in de toelichting alsnog duidelijk aandacht te besteden.

In de toelichting wordt er voorts op gewezen, dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892; WBP) toepassing zal vinden, indien een onderwerp in het onderhavige voorstel niet specifiek geregeld is. Dit houdt in dat de betrokken wettelijke regelingen in onderling verband van toepassing zullen zijn. De onderhavige regeling bevat op bepaalde onderdelen concretisering van algemene

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 3

normen van de WBP. Deze regels hebben met name betrekking op (de gegevens van) de jeugdige zelf. Voor gegevens betreffende anderen dan de jeugdige gelden de algemene bepalingen van de WBP. In dit verband wil de Registratiekamer er graag uw aandacht voor vragen dat ook de samenloop van de bepalingen van de Wjvh en de Wpr in de praktijk leidt tot vragen en onduidelijkheden. Hoewel het onderhavige wijzigingsvoorstel niet het geschikte kader is om hiervoor een oplossing te zoeken, lijkt het gewenst hier aandacht aan te besteden in het bredere kader van de komende Wet op de Jeugdzorg.

Verwerking algemeen

Het wetsontwerp introduceert in artikel 34c het begrip 'verwerking van persoonsgegevens'. Aangenomen mag worden dat hiermee de begrippen worden bedoeld die zijn opgenomen in de artikel 1 sub a en 1 sub b van het wetsvoorstel WBP. Aanbevolen wordt om dit middels vermelding in het begrippenkader van artikel 1 Wjvh buiten twijfel te stellen.

Paragraaf 4.1.1 (blz. 17 en 18) van de toelichting op het wetsontwerp geeft een duidelijke uiteenzetting over de materiële eisen waaraan de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen dient te voldoen, en de aanvullende eisen die zijn geformuleerd met betrekking tot de verwerking van bijzondere gegevens. De Registratiekamer adviseert u om, in dat licht bezien, te komen tot een andere opzet van artikel 34c, eerste lid.

Artikel 34c, eerste lid heeft in de huidige redactie, zo blijkt uit de toelichting, een dubbele bedoeling.

Allereerst wordt beoogd een concretisering te geven van de grondslag voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens die is geformuleerd in artikel 8 f WBP (paragraaf 4.2.1 sub a en b, blz. 21-24 van de toelichting). De Registratiekamer plaatst hierbij de volgende kanttekeningen. Artikel 7 WBP bepaalt, in navolging van de Europese Richtlijn, dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden kunnen worden verwerkt. In artikel 8 WBP is uitgewerkt wanneer gegevensverwerking gerechtvaardigd is. Artikel 8, waarin de gronden voor rechtmatigheid limitatief zijn opgesomd, volgt eveneens de Richtlijn. Verwerkingen van

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 4

persoonsgegevens, ook indien een bijzondere wettelijke regeling nadere regels stelt (paragraaf 4.2.1 sub a, blz. 21 van de toelichting) dienen steeds op één van deze gronden te zijn gebaseerd. De opsomming van artikel 8 WBP drukt geen rangorde uit. Het is niet zo dat de gronden genoemd onder b tot en met f slechts aan de orde komen als geen toestemming kan worden gevraagd. Zo zullen verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst, geregeld in de WGBO, veelal gebaseerd zijn op artikel 8 sub b en niet, zoals in paragraaf 4.2.1 sub a (blz. 21) van de toelichting lijkt te worden aangenomen, op basis van artikel 8 sub a. Ook met betrekking tot organisaties waarop de Wjvh van toepassing is mag worden aangenomen dat verwerkingen van persoonsgegevens lang niet altijd plaatsvinden op grond van toestemming, maar een basis hebben in één van de andere grondslagen. In het geval van AMK's zal bijvoorbeeld, in levensbedreigende situaties, ook artikel 8 sub d WBP een grondslag kunnen bieden voor gegevensverstrekking, en biedt artikel 8 sub e een grondslag voor verstrekking aan de Raad voor de Kinderbescherming of aan gezinsvoogdijinstellingen van die gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling van deze bestuursorganen. Redenen om de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens te beperken tot die van artikel 8 sub a of 8 sub f WBP lijken niet aanwezig. Tegen het concretiseren van de grondslagen die in artikel 8 worden genoemd in sectorale wetgeving, bestaat op zich geen bezwaar. Van belang is daarbij dat het uitsluitend kan gaan om een concretisering en niet om het creëren van een afzonderlijke grondslag voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in aanvulling op de gronden van artikel 8 WBP. De Richtlijn biedt daartoe geen ruimte. Wel kan een wettelijke verplichting een basis geven voor gegevensverwerkingen die daarvoor noodzakelijk zijn (artikel 8 sub c WBP), maar die moet dan ook als verplichting zijn geformuleerd en voldoen aan de eisen die daaraan op grond van artikel 8 EVRM kunnen worden gesteld.

Verwerking bijzondere gegevens

Een tweede doel van artikel 34 c lid 1 is blijkens de toelichting het creëren van een wettelijke grondslag voor verwerking van bijzondere gegevens als bedoeld in artikel 16 WBP (paragraaf 4.2.1 sub d, blz. 24 en 25 van de toelichting). Hiermee wordt blijkens de toelichting beoogd om een wettelijke grondslag voor die verwerking te bieden zoals bedoeld in artikel 23 lid 1 sub e WBP.

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 5

Naar het oordeel van de Registratiekamer is het onderbrengen van twee doeleinden van zo verschillende aard in dit artikellid niet verstandig. In één en dezelfde formulering wordt een concretisering gegeven, aldus de toelichting, van een algemene rechtmatigheidsgrond voor verwerking van persoonsgegevens en wordt een grond gecreëerd voor verwerking van bijzondere gegevens. De eisen die deze doelstellingen met zich meebrengen zijn echter heel verschillend.

Met betrekking tot de verwerking van bijzondere gegevens kan voorts nog het volgende worden opgemerkt. Verwerking van bijzondere gegevens door een AMK kan betrekking hebben op jeugdigen en op anderen dan de jeugdigen. In de eerste plaats zal het daarbij gaan om gegevens over de gezondheid. Daarnaast kan in verband met de activiteiten van de AMK's gedacht worden aan gegevens over godsdienst of levensovertuiging, ras, seksuele leven en aan strafrechtelijke gegevens.

Het verbod tot verwerking van gegevens over de gezondheid is niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene, dan wel het beheer van de betreffende instelling of beroepspraktijk noodzakelijk is (artikel 21, eerste lid sub a WBP). Bezien in het licht van artikel 8, derde lid, van de Richtlijn is een AMK als een zodanige voorziening te beschouwen. In aanvulling op de gegevens over de gezondheid kunnen ook andere bijzondere gegevens worden verwerkt als dat noodzakelijk is met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. De formulering "met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene" kan geacht worden betrekking te hebben op de jeugdige over wie een melding is gedaan bij een AMK. Artikel 21 WBP biedt derhalve een toereikende basis voor de verwerking van bijzondere gegevens betreffende deze jeugdigen.

Anders ligt dat voor wat betreft de verwerking van bijzondere gegevens betreffende anderen dan de jeugdige. Van een verwerking "met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene" lijkt in dat geval geen sprake te zijn. Indien u de noodzaak tot het verwerken van bijzondere gegevens betreffende deze categorie betrokkenen aanwezig acht, dan is het gewenst dit in de wettekst en in de toelichting op de wet tot uitdrukking te brengen.

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 6

Het verwerken van bijzondere gegevens kan slechts bij afzonderlijke wettelijke bepaling worden mogelijk gemaakt als een zwaarwegend algemeen belang daartoe noodzaakt en passende waarborgen worden getroffen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Merkwaardig genoeg wordt hierover niets aangegeven in de passage van de toelichting die handelt over bijzondere gegevens maar zijn deze eisen wel vermeld in de passage die handelt over de algemene gronden voor verwerking van persoonsgegevens (paragraaf 4.2.1 sub b, blz. 23). In verband met de verschillende eisen die gelden voor verwerking van persoonsgegevens en bijzondere gegevens beveelt de Registratiekamer onderbrenging in twee artikelleden aan, waarbij in de toelichting aandacht ware te besteden aan de onderbouwing van de bepaling die verwerking van bijzondere gegevens mogelijk maakt in het licht van de eisen die artikel 23, eerste lid sub e WBP aan een dergelijke wettelijke regeling stelt.

Doorbreken geheimhoudingsplicht.

Artikel 34 c, tweede lid van het voorstel bepaalt dat de hulpverlener als bedoeld in artikel 7:446 BW zonder toestemming van degene die het betreft aan een AMK inlichtingen kan verstrekken, indien dit kennelijk nodig is teneinde ernstig nadeel voor een minderjarige te voorkomen. Blijkens de tekst wordt beoogd een uitbreiding te geven aan de kring van degenen aan wie deze hulpverlener gerechtigd is om zonder toestemming inlichtingen te verstrekken. Hierbij springt een aantal zaken in het oog.

Allereerst betreft de bepaling slechts de hulpverlener, bedoeld in artikel 7:446 BW. Voor andere hulpverleners die gebonden zijn aan een zwijgplicht op grond van ambt, beroep of wettelijke regeling biedt deze bepaling geen soulaas. Hierbij kan gedacht worden aan de maatschappelijk werkende, maar ook aan de arts die uit anderen hoofde dan een geneeskundige behandelingsovereenkomst met kindermishandeling wordt geconfronteerd. Herformulering van dit artikel, zodanig dat ook andere beroepsbeoefenaars die aan een zwijgplicht gebonden zijn, gerechtigd zijn om die plicht ten behoeve van een melding van kindermishandeling te doorbreken, lijkt aan te bevelen.

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 7

Daarnaast wil ik nog uw aandacht vragen voor het volgende.

Artikel 34 c, tweede lid roept een bevoegdheid tot verstrekking van inlichtingen in het leven, geen verplichting. Doorbreking van de zwijgplicht van artikel 7:457, eerste lid, BW komt ook in andere wetgeving voor maar dan steeds in de vorm van een verplichting (bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet Bestrijding Infectieziekten en Opsporing Ziekte-oorzaken en artikel 45, zesde lid van de Wet persoonsregistraties). Kenmerkend voor de bevoegdheid, in tegenstelling tot de verplichting, is dat degene die de bevoegdheid kan uitoefenen daarbij een zekere beoordelingsvrijheid heeft. Inherent daaraan is dat degene die de bevoegdheid uitoefent moet kunnen verantwoorden waarom hij dat heeft gedaan. De medisch hulpverlener zal dus tegenover zijn patiënt of diens wettelijk vertegenwoordigers moet kunnen verantwoorden waarom hij inlichtingen aan een AMK heeft verstrekt. Het onderhavige artikel geeft daarvoor slechts een zeer summier kader ("kennelijk nodig teneinde ernstig nadeel voor een minderjarige te voorkomen"). Het is voor de Registratiekamer de vraag of, als verdere invulling van dit kader aan de tuchtrechtspraak wordt overgelaten, de medisch hulpverlener op basis van dit artikel inderdaad meer ruimte zal hebben dan de huidige jurisprudentie op het punt van doorbreking van het beroepsgeheim bij een conflict van plichten geeft (H.J.J. Leenen, Handboek gezondheidsrecht, 1994). Aanvulling van de toelichting in overleg met de beroepsorganisaties, waaronder de KNMG, over verdere invulling van dit kader lijkt aangewezen. Het is toch voor alle betrokkenen van belang dat de hulpverlener zoveel mogelijk houvast heeft bij de afweging van de verschillende belangen. Een geschikt middel hiervoor is bijvoorbeeld het opnemen in de toelichting van voorbeelden uit de praktijk waarin tot uitdrukking komt in welke situaties nu van "ernstig nadeel voor een minderjarige" kan worden gesproken.

Gegevensverstrekking uit de gemeentelijke basisadministraties

Artikel 34c, derde lid, van het wetsvoorstel schept een verplichting voor gemeentebesturen en ambtenaren van de Burgerlijke Stand om AMK's de inlichtingen, afschriften en uittreksel te verschaffen die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Blijkens de toelichting wordt hiermee beoogd dat een AMK op grond van artikel 98 Wet gba op verzoek gegevens kan ontvangen uit de gemeentelijke basisadministratie.

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 8

Artikel 98 Wet gba ziet op de verstrekking van algemene en verwijzingsgegevens aan derden voor wie die deze gegevens noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van een algemeen verbindend voorschrift. Artikel 34 c, derde lid WJHV is echter niet geformuleerd als verplichting voor AMK's om gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie te gebruiken, maar als een verplichting voor burgemeester en wethouders om die te verstrekken. Zo geformuleerd past het artikel niet in de systematiek van de Wet gba.

Rechten van betrokkenen en informatieplicht verantwoordelijke

Artikel 34 d van het voorstel bepaalt dat indien persoonsgegevens worden verkregen bij anderen dan de betrokkene, de betrokkene hiervan zo spoedig mogelijk doch in ieder geval binnen vier weken, eenmaal met uiterlijk twee weken te verlengen, daarover wordt geïnformeerd. De redactie geeft aanleiding tot de gedachte dat hier bedoeld is een uitzondering te formuleren op de informatieplicht van artikel 34 WBP. Paragraaf 4.2.1 van de toelichting (bladzijde 24) verwijst ook naar artikel 34, eerste lid WBP. De toelichting op artikel 34 (blz. 32/33) legt echter ook een verband met de artikelen 35 en 36 WBP die handelen over respectievelijk inzage en correctie. Op zich is voorstelbaar dat er redenen bestaan om in het wetsvoorstel vast te leggen dat bij de activiteiten van AMK's kan worden afgeweken van zowel de informatieplicht die is neergelegd in artikel 34 WBP als het recht op inzage en informatie over de herkomst van de gegevens dat is neergelegd in artikel 35 WBP. Deze uitzonderingen dienen echter afzonderlijk te worden geformuleerd. Bovendien dient daarbij te worden bedacht dat de gronden voor deze uitzonderingen, in overeenstemming moeten zijn met de Europese Richtlijn. Artikel 43 WBP, en niet zoals abusievelijk in de toelichting staat vermeld artikel 36, bevat deze uitzonderingsgronden en volgt hierbij de tekst van de Richtlijn.

Anonimiteit

In de voorgaande alinea is al aangestipt dat er redenen kunnen bestaan voor een uitzondering op het, eveneens in artikel 35 WBP neergelegde, recht van betrokkenen op beschikbare informatie over de herkomst van gegevens (artikel 35, tweede lid WBP). Die uitzondering kan een rol spelen in het kader van het onderwerp anonimiteit (paragraaf 3.4.1 van de toelichting).

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 9

Inzage- en verstrekkingenregime Wjhv

Met het voorstel tot wijziging van artikel 43, eerste lid, Wjhv, wordt beoogd dit artikel beter te laten aansluiten bij de indeling in leeftijdscategorieën die wordt gehanteerd in de Wjhv zelf in artikel 44, en bij de regeling inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst. De Registratiekamer heeft met betrekking tot deze opzet geen opmerkingen. Wel wil ik u, nu in deze artikelen de toestemming van minderjarigen aan de orde is, graag wijzen op het volgende. Bij de instellingen die slechts met toestemming van de minderjarige inlichtingen kunnen verstrekken, kan het gaan om voogdij-instellingen. Als wettelijk vertegenwoordiger van de onder hun voogdij staande minderjarigen, dienen deze instellingen derhalve zichzelf toestemming te geven voor het verstrekken van inlichtingen of kunnen zij, door het weigeren van die toestemming, het verstrekken van inlichtingen juist blokkeren. Deze vermenging van functies moet niet kunnen leiden tot misbruik van bevoegdheden.

Een belangentegenstelling tussen de jeugdige en de wettelijk vertegenwoordiger vormt blijkens de toelichting ook de grond voor een uitzondering op het in artikel 44 geformuleerde recht van de wettelijk vertegenwoordiger op inzage in of afschrift van bescheiden betreffende de jeugdige, ingeval dit op grond van artikel 44, eerste lid aan de jeugdige wordt geweigerd. Ook in dit geval is sprake van een verbijzondering van de in de Richtlijn en artikel 43 Wbp geformuleerde uitzonderingsgronden. Hoewel dit niet expliciet wordt aangegeven, kan worden aangenomen dat bij weigering in verband met te verwachten ernstige schade van het belang van de jeugdige die weigering ook noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene (artikel 43, sub e WBP)

Bewaartermijnen en vernietiging

In artikel 44 a van het voorstel wordt met betrekking tot het bewaren van gegevens door uitvoerders en plaatsende instanties (lid 1) en AMK's (lid 2) een regeling getroffen. Artikel 44b treft een regeling voor verzoeken tot vernietiging. In dit verband dient overigens te worden bedacht dat bewaren en vernietigen vormen zijn van verwerking van persoonsgegevens (artikel 1 sub b WBP). Waar in artikelen van het wetsvoorstel wordt gesproken van verwerken van persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld artikel 34c, eerste lid, zal steeds duidelijk moeten worden aangegeven in hoeverre een dergelijke

Datum 16 mei 2000

Ons kenmerk z2000-0351-04

Blad 10

bepaling van toepassing is voor bepaalde, apart genoemde, verwerkingen van persoonsgegevens zoals bewaren en vernietigen.

Met betrekking tot het bewaren van persoonsgegevens bepaalt artikel 6 sub e van de Europese Richtlijn dat persoonsgegevens "in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, niet langer mogen worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, noodzakelijk is". In de WBP is met betrekking tot het bewaren van persoonsgegevens in navolging van deze bepaling artikel 10 opgenomen. Waar in sectorale wetgeving eigen regelingen met betrekking tot het bewaren van gegevens voorkomen, dienen deze binnen de 'bandbreedte' van de Richtlijn te blijven. Dit houdt in dat ook in die regelingen de noodzaak om gegevens te bewaren, tot uitdrukking dient te komen. De toelichting op artikel 44a, tweede lid waar wordt gesproken van 'kan...van belang zijn' en van 'aannemelijk....dat deze gegevens van nut zijn' schiet in dit opzicht te kort. De enkele verwijzing naar de bewaartermijn die geldt voor de Raad voor de Kinderbescherming volstaat evenmin om de noodzaak tot bewaring aan te tonen. Als al aansluiting wordt gezocht bij de bewaartermijnen die de Raad voor de Kinderbescherming hanteert, dan dient daarbij naar het oordeel van de Registratiekamer mede acht te worden geslagen op de regels die door die organisatie worden gehanteerd voor intern gebruik van gegevens, thans opgenomen in het Normenrapport II, die met zich meebrengen dat interne verslaglegging ouder dan vijf jaar, behoudens uitzonderingen, niet meer wordt geraadpleegd.

Een afschrift van dit advies is toegezonden aan de Minister van Justitie.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer