

Inleiding

In de meeste artikelen en boeken die zijn gewijd aan de privacydiscussie in Nederland begint de geschiedenis van deze discussie met de voorbereidingen op de volkstelling van 1971. Deze volkstelling heeft, zo mag zo langzamerhand als bekend worden verondersteld, geleid tot heftige protesten en acties die uitmondde in een grote vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid op 28 februari 1971, de dag waarop alle inwoners van Nederland geteld werden. Voor het eerst wordt een volkstelling een mislukking – door toedoen van de ongehoorzame burger. Hoe belangrijk deze gebeurtenis ook is geweest, het vertekent om twee redenen de privacydiscussie in Nederland. In de eerste plaats omdat door deze gebeurtenis eenzijdig de nadruk wordt gelegd op één vorm van privacyaantasting, namelijk de aantasting ten gevolge van waarneming, opslag en gebruik van persoonlijke gegevens. In de tweede plaats wordt geen recht gedaan aan de aanzetten tot privacydiscussie die reeds plaatsvonden in de jaren vijftig, maar vooral in het midden van de jaren zestig. Hoe weinig belangstelling de discussie toen ook trok, we zouden een onvolledig beeld schetsen wanneer we aan deze discussie voorbij zouden gaan.

Het begrip ‘privacy’

Bij meerdere gelegenheden (Holvast 1989, 1990) hebben we betoogd dat het ondoenlijk is het begrip ‘privacy’ te definiëren. Het is net zo’n begrip als macht en liefde: ongrijpbaar en onbepaalbaar, terwijl toch bijna iedereen een idee heeft waar het bij deze begrippen om gaat. In het verlengde van eerdere publicaties willen we aangeven dat privacyaantasting (en daarmee de privacydiscussie) op een drietal terreinen speelt, waarbij zich soms overlappingen voordoen. Deze drie terreinen worden ook wel ‘de drie dimensies van privacy’ genoemd. Het eerste terrein is dat van de eigen ruimte of ruimtelijke omgeving, waar men zich ongestoord kan terugtrekken en bepalen wie men tot die ruimte toelaat. Het tweede terrein is dat van het lichaam, of ruimer: de totale persoon, met wie anderen zich in principe zonder toestemming niet mogen bemoeien, laat staan het mogen aanraken. Onder deze dimensie valt ook de bewegingsvrijheid en de vrijheid om te denken en te zeggen wat men wil. Het derde terrein betreft dat van de eigen gegevens, waarover men zeggenschap wenst.

Deze drie terreinen hebben een aantal kenmerken gemeen. Ten eerste is dat de zelfbeschikking: op alle drie de gebieden wil het individu in principe zelf kunnen bepalen wie er tot de eigen ruimte wordt toegelaten, door wie men aangeraakt wenst te worden, in welke situaties men iets wenst te doen (of juist te laten) en door wie de eigen gegevens mogen worden gebruikt. Onderdeel van dit zelfbeschikkingsrecht is de toestemmingsvereiste. Het tweede kenmerk, dat het eerste kenmerk enigszins relativeert, is dat het zelfbeschikkingsrecht – en daarmee ook de toestemmingsvereiste – nooit absoluut kan zijn. Steeds doen zich in de praktijk

situaties voor waarbij het belang van anderen (overheid, andere mensen, bedrijfsleven) zo groot is dat het prevaleert boven de gerechtvaardigde eisen van zelfbeschikking. Het kan daarbij gaan om diffuse begrippen zoals het algemeen of het economisch belang, maar ook om hulp bij een in coma geraakt verkeersslachtoffer. Zo beschouwd kan privacy dus omschreven worden als een zelfbeschikkingsrecht – binnen bepaalde grenzen – over de eigen ruimte, het eigen lichaam en de eigen gegevens. Het is een wat ruimere omschrijving dan die van Westin, die door velen bij de informationele privacy wordt gehanteerd: ‘privacy is de gerechtvaardigde eis van individuen, groepen en instituties om zelf te bepalen wanneer, hoe en in welke mate informatie over hen wordt doorgegeven aan anderen’. Waar nodig zullen we commentaar op deze definitie leveren.

Deze omschrijving maakt duidelijk dat de discussie over privacy bij uitstek een politiek onderwerp is. Politiek is immers weinig anders dan het maken van keuzes, het afwegen van de diverse belangen die in het geding zijn. De jarenlange privacy-discussie dient daarom gezien te worden als een al jaren durende politieke discussie met voornamelijk juridische oplossingen. Dit laatste is niet verwonderlijk wanneer we zien welke hoofdrol vooral juristen in de discussie hebben gespeeld.

Privacydiscussie in Nederland

In zijn boek *Privacy-bescherming in Nederland* onderscheidt Sentrop (1983) drie periodes. De eerste periode (1967-1971) karakteriseert hij als de fase van de bewustwording en de probleemstelling. De periode 1972-1981 bestrijkt naar zijn mening de fase van studie en voorbereiding van wettelijke maatregelen op het terrein van persoonsregistraties: de privacybescherming wordt als probleem erkend, bestudeerd en besproken. De derde fase, die van wetgevende arbeid in het parlement, begint met de indiening van de Wet op de Persoonsregistraties bij de Tweede Kamer op 30 november 1981. Sentrops (achteraf juiste) inschatting is dat het einde van deze fase niet vóór het einde van de jaren tachtig zal worden bereikt.

We volgen in grote lijnen de indeling van Sentrop, zij het dat we de eerste periode eerder laten beginnen en anders noemen. In die periode is van bewustwording, althans bij het brede publiek, nog amper sprake. Het beperken van die periode tot slechts vier jaar miskent de heftige, vooral parlementaire discussie, in de jaren daarvoor. In dit boek onderscheiden wij dan ook de volgende periodes.

De *eerste periode* tot 1970 wordt gekenmerkt door een gebrek aan publiek debat en slechts marginale ambtelijke en politieke aandacht. Het begin van deze periode is moeilijk te traceren, omdat het in de achttiende en negentiende eeuw vooral gaat om incidentele belangstelling. Dat wordt in de twintigste eeuw anders. Persoonsgegevens worden dan gebruikt bij het opsporen en oppakken van Joden, en de Binnenlandse Veiligheidsdienst gebruikt gegevens in het kader van het ambtenarenverbod en het opstellen van lijsten van personen die preventief moeten worden vastgezet. De discussie over antecedenten- en veiligheidsonderzoek neemt in het parlement een prominente plaats in, evenals de eerste aanzetten tot wetgeving, zoals in het geval van de Wet op de Justitiële Documenten en de Verklaring omtrent het Gedrag. De jaren zestig staan bijna geheel in het teken van het gebruik van

waarnemingstechnieken, zoals camera's en af luisterapparatuur. De nadruk ligt in deze periode op de ruimtelijke privacy, aangezien met behulp van deze technieken wordt doorgedrongen tot de intimiteit thuis. Aan het begin van 1971 wordt deze discussie afgesloten met de aanvaarding van een wet die bescherming biedt tegen het gebruik van deze technieken.

De *tweede periode* betreft de jaren tussen 1970 en 1981. In deze periode ontstaat de publieke discussie over de aantasting van de informationele privacy, vindt verdere bewustwording plaats en wordt een aanvang gemaakt met het vastleggen van algemene normen en waarden met betrekking tot privacybescherming. De staatscommissie-Koopmans, die is ingesteld kort na de discussie rond de volkstelling, speelt bij die bewustwording een belangrijke rol, niet in het minst doordat daardoor de strijd tussen voor- en tegenstanders van het nemen van maatregelen duidelijk zichtbaar wordt. Dat geschiedt vooral doordat, naast de noodzaak van wetgeving, op steeds meer terreinen het gevoel ontstaat dat de privacy wordt aangetast. Dat gebeurt bij de verschillende relaties waarin het individu met zijn persoonlijke gegevens kan worden geconfronteerd. Zo verzet het individu zich in zijn rol als burger tegen de ambtelijke wil om een centrale persoonsregistratie in te richten waarbij het persoonsnummer als verbindend element dient. Verder is de politie op veel terreinen terecht actief, maar ontwikkelt zij ook systemen die als bedreigend worden ervaren. De consument wordt geconfronteerd met de verschijnselen direct marketing en zwarte lijsten. Patiënten en cliënten komen in beweging en stellen eisen aan het inzagerecht. Hoewel de werknemer zich amper van een bedreiging bewust is, is er wel veel belangstelling voor de kwetsbare sollicitant, vooral waar het psychologische en andere tests betreft. Sentrop sluit deze periode af met de indiening van het Ontwerp van Wet op de Persoonsregistraties.

De *derde periode* betreft de periode tussen 1981 en 1990. In dit decennium gaat het om de acceptatie van het feit dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer een belangrijk recht is. Codificatie vindt plaats in de Grondwet (artikel 10) en wordt verder ingevuld met behulp van de Wet Persoonsregistraties (1989), de Wet Politie-registers (1990) en de Wet inzake de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (1993). Deze codificatie neemt niet weg dat de discussie over de persoon in zijn rol van burger, consument, patiënt, cliënt en werknemer haar vervolg krijgt en op sommige onderdelen in nog meer heftigheid losbarst. In de rol van burger gebeurt dat vooral door het vervolg op de centrale persoonsregistratie in de vorm van de Gemeentelijke Basisadministratie. Verder zijn drie politieke beslissingen van invloed op die heftige discussie: invoering van het sociaal-fiscaal nummer, de dreiging van een legitimatieplicht en – als sluitstuk – de versterking van de controle op oneigenlijk gebruik en misbruik van sociale voorzieningen. Voor de consument spelen allerlei technische ontwikkelingen, zoals een mogelijk Nationaal Betalingscircuit, de introductie van Viewdata en kabeltelevisie, en de eerste ontwikkelingen van de chipcard. Voor de patiënt komt het erfelijkheidsonderzoek in beeld, evenals de dreiging van aidstests bij het afsluiten van een verzekering of bij sollicitaties. Bij werknemers en ondernemingsraden ontstaat vrees voor controle door de komst van personeelsinformatiesystemen.

Na deze drie perioden, die uitvoerig aan bod komen, is er nog een *vierde periode* die ongeveer na 1990 aanvangt. Het is de periode van implementatie en evaluatie van wetgeving. Er treedt een verschuiving – zo niet een kentering – op in het denken over privacy. Het gevoel ontstaat dat de bescherming van de privacy met de vele wetgevingen voltooid is. Het idee vormt zich dat de weg vrij is voor het nemen van verregaande maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de toenemende roep om het koppelen van gegevensbestanden en de Wet op de Identificatieplicht die met een overweldigende meerderheid wordt aangenomen in de Eerste Kamer. Aan deze periode wordt in deze kroniek alleen aandacht besteed voor zover de discussie zich reeds in de jaren zeventig en tachtig afspeelt.

Met de acceptatie van de Wet Persoonsregistraties (WPR), de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV), de Wet Politierregisters (WPolR) en later de Wet inzake de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) wordt deze kroniek afgesloten. Voor dit eindpunt zijn twee redenen belangrijk. In de eerste plaats omdat dit eindpunt ook inderdaad een afronding is van de roep om privacybeschermende maatregelen, waarmee de discussie aan het begin van de jaren zestig en zeventig begint. De tweede reden hangt hier nauw mee samen. Door de wetgevingen en de implementatie daarvan ontstaat er zoveel literatuur dat het ondoenlijk wordt om alles in een redelijke omvang te kunnen beschrijven. Wij beperken deze kroniek daarom tot twee delen. Na deze inleiding worden in het eerste deel de privacyopvattingen en -bescherming beschreven in de periode tot 30 november 1981, de dag waarop de Wet op de Persoonsregistraties bij het parlement wordt ingediend. Het tweede deel omvat de periode vanaf die dag tot 1 juli 1989, de dag waarop de Wet Persoonsregistraties in zijn geheel in werking treedt, met uiteraard een uitloop naar de WPolR en de WGBO. Uiteraard zijn de twee genoemde data richtdata en zal hier en daar sprake zijn van een overschrijding.

Werkwijze

In deze kroniek ligt de nadruk op de discussie over de diverse onderwerpen die met privacy te maken hebben. Hoe verleidelijk het ook is om bij sommige onderwerpen de diepte in te duiken en het instituut zelf te beschrijven, moeten we niet uit het hoog verliezen dat de beperking ligt in de discussie tussen voor- en tegenstanders, waarbij het de aard van het beestje is dat er meer nadruk ligt op de tegenstanders en de te nemen maatregelen, en dus bij de voorstanders van privacybescherming. Daarbij past een kanttekening. De nadruk ligt vooral op wat in de media en het parlement is behandeld en daarnaast op de vele (wetenschappelijke) publicaties die over dit onderwerp zijn verschenen. Door mijn jarenlange betrokkenheid bij dit onderwerp heb ik gemerkt dat veel daarvan door mij zijn geschreven en dus word ik regelmatig aangehaald. Gelukkig ben ik niet de enige en bevind ik mij in het gezelschap van (vooral) Frank Kuitenbrouwer, Frits de Graaf, Feer Verkade en Jan-Willem Sentrop. Tot slot nog een relativering. Ondanks de omvang van het boek is niet gestreefd naar volledigheid. Waar het kranten betreft is dat met een hulpmiddel als Delpher weliswaar mogelijk, maar ondoenlijk. Voor de rest is het onmogelijk en ondoenlijk, en ik bied dan ook mijn nederige excuses aan aan de velen die ik bij de behandeling van dit onderwerp niet heb genoemd.