

Sporen nalaten of uitwissen? Het bewaren van persoonsgegevens

[auteur: Lodewijk Hovy]

Niet iedereen wil een bekende Nederlander zijn. Daarom stelt de privacywetgeving beperkingen aan het verzamelen en gebruiken van persoonsgegevens. Persoonsgegevens mogen niet langer bewaard worden dan nodig is. Maar de Archiefwet verplicht ons een flink deel van de archiefbescheiden van de overheid te bewaren. Botsen nu de doelstellingen van Archiefwet en de privacywetgeving met elkaar? Dat is het onderwerp van dit artikel. De auteur gaat in op vraag in welke gevallen persoonsgegevens wel of juist niet vernietigd mogen worden? In dit artikel gaat het alleen om persoonsgegevens in archiefbescheiden bij de administratie.¹

Privacywetgeving en Archiefwet

Overheidsorganen hebben zowel met de *Wet bescherming persoonsgegevens* (Wbp) als met de *Archiefwet 1995* te maken. De Wbp is op 1 september 2001 in werking getreden. De Wbp besteedt meer aandacht aan de verhouding met de Archiefwet dan zijn voorganger, de *Wet persoonsregistraties*. Dit komt doordat de Wbp ook op het openbaar archiefwezen van toepassing is. De Wbp is een algemene privacywet en stelt regels aan de zogenaamde verwerking van persoonsgegevens. Daarmee bedoelt de wet niet alleen het verzamelen, beheren en ter beschikken stellen van persoonsgegevens, maar ook het vernietigen van persoonsgegevens. De Archiefwet stelt regels aan het beheer van archiefbescheiden bij de overheid. Persoonsgegevens maken vaak deel uit van archiefbescheiden. Beide wetten moeten daarom in onderlinge samenhang bekeken worden. Van belang is dat de Archiefwet op het punt van de bescherming persoonsgegevens als een bijzondere wet ten opzichte van de Wbp geldt. Dit betekent dat de Archiefwet boven de Wbp gaat als Wbp en Archiefwet met elkaar in strijd zijn.

Verwijderen van persoonsgegevens

Persoonsgegevens mogen alleen voor bepaalde en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en niet worden verwerkt voor andere daarmee onverenigbare doeleinden. Dit heet het doelbindingsbeginsel (zie kader, art. 10). Het kenteken van uw auto staat niet alleen geregistreerd bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Belastingdienst, maar ook bij het RAI Datacentrum (RDC), zodat de autobranche u kan herinneren aan een APK-keuring. Dat is een voorbeeld van een ander, verenigbaar doeleinde. Maar het RDC mag u geen branchevreemde aanbiedingen doen.

Als een gegevensverwerking niet meer noodzakelijk is, moeten de persoonsgegevens verwijderd worden. Als een nieuwe werkgever niet met u in zee wil, moet hij uw sollicitatiegegevens onmiddellijk verwijderen. Dit betekent niet dat de persoonsgegevens in alle gevallen direct verwijderd moeten worden. De werkgever kan met uw toestemming uw sollicitatie nog voor bepaalde tijd bewaren, omdat hij misschien later mogelijkheden voor u ziet. De bewaartijd is afhankelijk van de relatie. In het algemeen geldt een bewaringstermijn van maximaal twee jaar, nadat de (rechts)relatie is beëindigd.

Met verwijderen of 'niet langer bewaren' is niet perse bedoeld dat de persoonsgegevens vernietigd moeten worden. Hierover is in het verleden veel misverstand gerezen. Het gaat erom dat de gegevens niet langer bewaard worden in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren. De gegevens kunnen ook afgeschermd of uitgewist worden (zie kader, art. 1). Vernietigen van persoonsgegevens betekent in principe niet, dat de archiefbescheiden waarin de gegevens voorkomen, vernietigd worden.

Bewaring en vernietiging volgens de Wet bescherming persoonsgegevens, Stb. 2000, 302

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;
- b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken,

verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;
(...)

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

(...)

c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;

d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;

e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of

(...)

Artikel 10

1. Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

2. Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.

Bewaren van persoonsgegevens

Persoonsgegevens worden dus voor een bepaald doel verzameld en verder verwerkt. Volgens het doelbindingsbeginsel worden gegevens verwijderd, als ze voor dat bepaalde doel niet meer nodig zijn. Maar in bepaalde gevallen mogen persoonsgegevens langer bewaard worden. Dit is het geval als aan de persoonsgegevens een andere, nieuwe bestemming wordt gegeven en daarmee een andere doelbinding.

Artikel 10 van de Wbp geeft in het tweede lid aan, dat persoonsgegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden langer mogen worden bewaard (zie kader). Hieronder vallen bijvoorbeeld persoonsgegevens die onderdeel vormen van archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Die gegevens zijn immers nodig voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden. Maar ook patiëntengegevens die bij een behandeling zijn verzameld en verwerkt, kunnen voor wetenschappelijk-statistische doeleinden langer bewaard blijven.

Naast een bevoegdheid om persoonsgegevens te bewaren, is het in bepaalde gevallen ook verplicht. Dat is geregeld in art. 8 Wbp. Dit artikel bepaalt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt, als (onder meer) "de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is." (zie kader). Een dergelijke bewaarplicht komt vaak voor. Zo moeten bedrijven en zelfstandige beroepsbeoefenaren een administratie voeren waaruit ten allen tijde hun rechten en verplichtingen blijken. De administratie moet zeven jaar bewaard worden. Om die reden moeten de bijbehorende persoonsgegevens ook zeven jaar bewaard blijven. Voor de informatiebeheerders bij de overheid is de Archiefwet van groter belang. Ook op grond van de Archiefwet is er een bewaarplicht voor persoonsgegevens, namelijk voor de persoonsgegevens die in 'te bewaren' archiefbescheiden van de overheid voorkomen. Hierop gaan we in de volgende paragraaf verder in.

Selectie van te bewaren persoonsgegeven

De Wbp ziet een goed functionerend 'geheugen van de overheid' als een erkend publiek belang. Persoonsgegevens die in archiefbescheiden voorkomen en in een selectielijst als te bewaren zijn aangemerkt, mogen in beginsel voor onbepaalde tijd bewaard worden.² Aan de persoonsgegevens is daarmee een zogenaamde archiefbestemming toegekend. De bewaring voor onbepaalde tijd is in het licht van de Wbp uniek, omdat deze wet in andere gevallen de langere bewaring juist koppelt aan een bepaalde termijn. Voorwaarde is wel dat er selectie plaatsvindt. Selectie mag alleen plaatsvinden op basis van een selectielijst, zoals de Archiefwet die voorschrijft. Als een selectielijst (of een nog van kracht zijnde vernietigingslijst) aangeeft dat archiefbescheiden moeten worden bewaard, geldt dat ook voor de daarin voorkomende persoonsgegevens.

Tijdelijk bewaren van niet-geselecteerde persoonsgegevens

Lang niet alle overheidsorganen beschikken over een selectielijst of nog geldige vernietigingslijst. Natuurlijk moeten deze instellingen die met spoed opstellen. Maar wat doen zij in de tussentijd met de persoonsgegevens die voorkomen in archiefbescheiden? Moeten zij de gegevens die niet meer nodig zijn voor hun primaire doel, afschermen, uitwissen, vernietigen of langer bewaren?

De Archiefwet bepaalt dat de archiefbescheiden van de overheid op een selectielijst voorkomen. De selectielijst geeft aan welke archiefbescheiden voor vernietiging en welke archiefbescheiden voor bewaring in aanmerking komen. Er mag alleen vernietigd worden op basis van deze lijst. Dat betekent dat men zonder geldige selectie- of vernietigingslijst alle archiefbescheiden moet bewaren. En al deze bescheiden moet aan de eisen voor blijvend te bewaren bescheiden voldoen. Alleen een selectielijst kan deze status veranderen in vernietigbare bescheiden.

Naar analogie met de Archiefwet zou ik hetzelfde willen bepleiten voor persoonsgegevens. Dat wil zeggen dat we persoonsgegevens die voorkomen in archiefbescheiden waarop nog geen selectielijst van toepassing is, voorlopig als te bewaren gegevens aanmerken. Deze persoonsgegevens krijgen hierdoor een voorlopige archiefbestemming. Deze archiefbestemming is voorlopig, zolang er nog geen selectielijst is. Uiteraard heeft deze bewaring wel gevolgen voor de wijze van beheer. De gegevens hebben immers geen nut meer voor het primaire doeleinde (zie verderop). Op deze wijze wordt zowel aan de intenties van de Wbp als aan de Archiefwet recht gedaan.

Verschillende bewaartermijnen

In het praktijk komt het voor dat er verschillende bewaartermijnen bestaan voor persoonsgegevens en voor archiefbescheiden. Dit is uiteraard geen wenselijke situatie. Zoals we in de eerste paragraaf zagen, gaat de Archiefwet boven de Wbp. Bij uiteenlopende bewaartermijnen moet een overheidsorgaan dus de termijn van de selectielijst aanhouden. Om 'ongelukken' te voorkomen moet men de bewaartermijn in een privacyregeling of gedragscode dus goed afstemmen op de betreffende selectielijst.

Beheer van te bewaren persoonsgegevens

Voor persoonsgegevens met een archiefbestemming moet het overheidsorgaan andere, specifieke voorzieningen treffen, om te verzekeren dat de betreffende gegevens uitsluitend voor dat nieuwe doeleinde worden gebruikt (zie kader: art. 10, lid 2).

De nieuwe voorzieningen komen hierop neer dat het overheidsorgaan de persoonsgegevens afschermt voor het normale gebruik dat er tot dan toe van werd gemaakt. De persoonsgegevens worden beperkt toegankelijk. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Fysieke bestanden worden afgezonderd van de rest van het archief. De toegangen daarop worden onttrokken aan algemeen gebruik. Alleen enkele geautoriseerde functionarissen hebben vanaf dat moment toegang tot de aldus afgeschermd persoonsgegevens. Zijn de persoonsgegevens opgenomen in een (geautomatiseerd) informatiesysteem, dan kunnen deze tijdelijk 'onleesbaar' gemaakt worden. Hetzelfde kan een overheidsorgaan doen met een geautomatiseerde postregistratiesysteem. Als dit niet kan, worden de persoonsgegevens gekopieerd en naar een apart bestand verplaatst.

Al deze vormen van afscherming of uitwissing moeten tijdelijk zijn en weer ongedaan kunnen worden gemaakt. De gegevens moeten ten allen tijde zichtbaar en leesbaar kunnen worden gemaakt,³ ook voor de toezichthouders (functionaris gegevensbescherming, College Bescherming Persoonsgegevens en de Archiefinspecties).

Afscherming van te bewaren persoonsgegevens bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst

“De verwijderde gegevens die niet mogen worden vernietigd, blijven op zodanige wijze bij de dienst bewaard dat zij niet meer toegankelijk zijn voor de uitvoering van de diensttaak. De gegevens zijn dan uitsluitend nog toegankelijk voor archiefdoeleinden en in het kader van verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur en dergelijke.”⁴

In algemene zin kan een overheidsorgaan het beheer van persoonsgegevens in archiefbescheiden regelen in de archiefbeheersregels. Deze beheersregels moeten worden afgestemd op de regels die een overheidsorgaan voor het verwerken van persoonsgegevens binnen zijn organisatie opstelt, bijvoorbeeld in een privacyreglement of in een gedragscode. De volgende regels kunnen opgenomen worden:

- Persoonsgegevens die voorkomen in een te bewaren archiefbestand, worden niet vernietigd, tenzij een bijzondere wettelijke regeling dit vereist (zie volgende paragraaf).
- Persoonsgegevens in archiefbescheiden waarvoor nog geen vernietigings- of selectielijst bestaat, worden niet vernietigd totdat daarop een selectielijst van toepassing is.
- Over de audits naar de uitvoering van de Wbp behoort niet alleen aan de beheerder van de desbetreffende bewerking van persoonsgegevens gerapporteerd te worden, maar ook aan de beheerder van de desbetreffende archiefbescheiden.

Bijzondere wetgeving

Naast de Wbp en de Archiefwet zijn er nog tal van andere wetten die voorschriften bevatten over de verwerking van persoonsgegevens. Deze bijzondere wetten ('bijzonder' op het punt van de bescherming persoonsgegevens) bevatten of een uitputtende regeling of niet. Het eerste is het geval bij de *Wet politieregisters* en de *Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten*. Daarop is de Wbp niet van toepassing (art. 2 Wbp). Op wetten die geen uitputtende regeling bevatten, zoals het *Burgerlijk Wetboek*, is de Wbp wel van toepassing, zij het in aanvullende zin.⁵ Per regeling zal nagegaan moeten worden hoe de bijzondere wet zich op het punt van de verwerking van persoonsgegevens verhoudt tot de Archiefwet. Twee voorbeelden:

1. De *Wet politieregisters* bepaalt uitdrukkelijk dat de persoonsgegevens na verloop van tijd vernietigd moeten worden. De wet bevat geen wettelijke bewaarplicht voor persoonsgegevens, bijvoorbeeld op grond van de Archiefwet. Er kan dus niet een selectie voor te bewaren en te vernietigen persoonsgegevens gemaakt worden. Het vernietigen van persoonsgegevens in de diverse politieregisters betekent uiteraard niet dat de registers zelf vernietigd moeten worden. Het gaat uitdrukkelijk alleen om de vernietiging van daarin opgenomen persoonsgegevens.

2. Sommige wettelijke voorschriften bevatten de bepaling dat niet de persoonsgegevens maar de archiefbescheiden waarin de persoonsgegevens zijn opgenomen, vernietigd moeten worden. Ook hier zal per voorschrift nagegaan moeten worden, of er een uitzonderingsregel is die zich tegen vernietiging verzet. Zo bepaalt het Burgerlijk Wetboek over de *Overeenkomst inzake geneeskundige behandeling*, dat de arts of andere hulpverlener de patiëntendossiers tien jaar na hun ontstaan bewaart, "of zoveel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed hulpverlener voortvloeit." Een langere bewaartermijn kan aangehouden worden op grond van het bepaalde bij of krachtens een andere wet.⁶ Hierbij kan men denken aan de Archiefwet. Patiëntendossiers die op een selectielijst als te bewaren zijn aangemerkt, worden dus niet vernietigd.

Sporen naar het verleden

Voor historisch en ander wetenschappelijk onderzoek zijn sporen naar het verleden onmisbaar. Een groot deel van dit onderzoek gaat over het optreden of de eigenschappen van personen.⁷ Daarom staat de Wbp toe dat persoonsgegevens die in te bewaren archiefbescheiden voorkomen bewaard blijven. In beginsel voor onbepaalde tijd. Persoonsgegevens die nog niet op grond van een selectie- of vernietigingslijst selecteerbaar zijn, moeten tijdelijk bewaard blijven, totdat hun bestemming op grond van een selectielijst vast staat. Wel moet dit onder condities gebeuren die het algemeen gebruik van

die gegevens uitsluiten. Uit het bovenstaande volgt dat de selectielijst niet alleen voor de selectie van archiefbescheiden, maar ook voor de selectie van persoonsgegevens een uitermate belangrijk instrument is. Het College Bescherming Persoonsgegevens dringt er dan ook op aan, dat alle overheidsorganen op korte termijn een selectielijst vaststellen. Om ervoor te zorgen dat Wbp en Archiefwet goed op elkaar aansluiten, moeten de huisregels voor de toepassing van deze wetten goed op elkaar afgestemd worden. Verder moet het interne toezicht op de uitvoering van beide wetten goed op elkaar inspelen. Op deze wijze kan gewaarborgd worden dat de cruciale sporen naar het verleden niet gewist maar bewaard worden.

¹ Aan de verwerking van persoonsgegevens bij archiefdiensten, na de overbrenging van te bewaren archiefbescheiden, heeft F.C.J. Ketelaar eerder aandacht besteed; zie *Archiefblad* van mei en juni 2000: 'Elke handeling telt. Archiefdiensten en de Wet bescherming persoonsgegevens'. De toenmalige Registratiekamer heeft hierop in www.registratiekamer.nl / publicaties / Bescherming van persoonsgegevens bij archiefdiensten commentaar gegeven. In het *Archiefblad* van september 2001 heeft Ketelaar aandacht besteed aan het *Vrijstellingsbesluit Wbp*.

² Zie memorie van toelichting Wbp, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 892, nr. 3, pp. 95-96

³ Zie in dit verband art. 4 onder b van de *Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden*.

⁴ Selectielijst Binnenlandse Veiligheidsdienst, vastgesteld bij besluit van de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK, Stcrt. 1997, 217.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 410, nr. 7, p. 2.

⁶ Zie boek 7, art. 454, lid 3 en art. 455, lid 2.

⁷ In de derde aflevering van de Nieuwsbrief (2001) van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap heeft Henk Wals aandacht gevraagd voor het behoud van persoonsdossiers.