Noodzaak en juridische haalbaarheid inzage in antecedenten aspirant-(huwelijks)partners

vrije Universiteit amsterdam

Augustus 2011

Mr. Younous Arbaoui
Prof. mr. Hemme Battjes

Inhoudsopgave

Voorwoord....4
Afkortingenlijst....5
1. Inleiding....6
1.1. Aanleiding: de brief van het kabinet....6
1.2. Het belang van de huwelijkskandidaat....8
1.2.1. Gezondheidsgegevens....8
1.2.2. Strafrechtelijke gegevens....9
1.2.3. Vermogensgegevens....9
1.2.4. Gegevens omtrent het huwelijksverleden....10
1.3. Belang van de staat....10
1.4. Het doel van het verlenen van inzage....12
1.5. Inzagerecht in de praktijk....12
1.6. Onderzoeksvragen....13
1.7. Methoden en bronnen....15
1.8. Begrippen....15
1.9. Opzet van het eindrapport....15
2. Andere mogelijke belangen....17
2.1. Mogelijke belangen van derden....17
2.2. Inzagerecht en de buitenlandse partner....18
2.3. Conclusie....18
3. Internationaal, Europees en in andere lidstaten geldend recht ten aanzien van privacy-bescherming....19
3.1. Artikel 8 EVRM....19
3.2. Reikwijdte van het begrip privéleven....20
3.3. De noodzakelijkheid van de beperking....22
3.3.1. De elementen van de noodzakelijkheidstoets....22
3.3.2. De voor de afweging relevante factoren....23
3.3.3. Samenvatting....28
3.4. Andere internationale bepalingen....28
3.4.1. Artikel 17 IVBPR....28
3.4.2. Artikel 12 EVRM....30
3.5. Gegevensbescherming binnen de Europese Unie....30
3.5.1. EU Grondrechtenhandvest....30
3.5.2. Richtlijn 95/46....32
3.5.3. Gegevensbescherming in enkele Europese staten....32
3.5.4. Conclusie....35
4. Nederlandse algemene privacywetgeving....36
4.1. Artikel 10 Grondwet....36
4.2. Wet bescherming persoonsgegevens: opzet en reikwijdte....37
4.3. Wet bescherming persoonsgegevens: eisen verstrekking....38
4.4. Wet bescherming persoonsgegevens: overige relevante bepalingen....43
4.5. Conclusie....46

5. Nederlandse bijzondere privacywetgeving....48
5.1. De Wbp en bijzondere regelingen....48
5.2. Gezondheidsgegevens....49
5.2.1. Verzwaard regime Wbp....50
5.2.2. Inzagerecht in gezondheidsgegevens....51
5.2.3. Conclusie....52
5.3. Strafrechtelijke persoonsgegevens....52
5.3.1. Verzwaard regime Wbp....53
5.3.2. Strafrechtelijke wetgeving betreffende persoonsgegevens....54
5.3.3. Inzagerecht in strafrechtelijke gegevens....55
5.4. Vermogensgegevens....57
5.4.1. Openbare registers....57
5.4.2. Belasting- en inkomensgegevens....59
5.5. Gegevens omtrent het huwelijksverleden....60
5.6. Conclusie....60
6. Noodzaak en juridische haalbaarheid van mogelijkheid tot inzage....62
6.1. Noodzaak van het invoeren van mogelijkheid tot inzage....62
6.1.1. Belang bij inzage waar dat onder huidig recht niet is toegestaan....62
6.1.2. Lacunes in de huidige regeling van het recht op inzage....63
6.1.3. Praktische haalbaarheid....63
6.2. Juridische haalbaarheid....64
6.2.1. Aanpassing Nederlandse regelgeving....64
6.2.2. Aanpassing inzagerecht en Europese regelgeving....64
6.2.3. Aanpassing inzagerecht en artikel 8 EVRM....65
6.2.4. Vaststelling van het al dan niet bestaan van een gerechtvaardigd belang bij inzage....68
6.3. Conclusie....69
Samenvatting....71
Summary....73
Bronnenlijst....76
Literatuur....76
Jurisprudentie....77
Parlementaire stukken....79
Adviezen College bescherming persoonsgegevens....79

Voorwoord

In dit rapport worden de bevindingen gepresenteerd van een studie naar de vraag of het verlenen van inzage aan een aspirant-(huwelijks)partner in de antecedenten van zijn of haar aspirant-(huwelijks)partner noodzakelijk en juridisch haalbaar is. Dit onderzoek is uitgevoerd door mr. Younous Arbaoui en prof. mr. Hemme Battjes met medewerking van mr. dr. Sarah van Walsum (allen Vrije Universiteit Amsterdam) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Daarbij zijn de onderzoekers begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit prof. mr. Roel Fernhout (voorzitter), gaande het project vervangen door prof. mr. Ashley Terlouw (voorzitter), mr. dr. Bas van der Leij (WODC), mr. dr. Remco Nehmelman (Universiteit Utrecht), mr. Edith Bleeker (Ministerie van Justitie en veiligheid) en mr. Suzanne Hafidi, gaande het project vervangen door mr. Danielle Kretz (beiden Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties). De auteurs danken de leden van deze begeleidingscommissie voor de open discussies tijdens de bijeenkomsten en de opbouwende kritiek die is geleverd op eerdere versies van dit rapport. Daarnaast willen de auteurs mr. dr. Hester de Vries, mr. Wessel Geursen, mr. dr. Kees Blankman, mr. dr. Marius Duker en mr. dr. Bart Breederveld danken voor hun bijdragen en constructieve commentaar.

Amsterdam, augustus 2011.

Afkortingenlijst

BKR	Bureau Kredietregistratie
BW	Burgerlijk Wetboek
CBP	College bescherming persoonsgegevens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens
GW	Grondwet
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
Mvv	Machtiging voorlopig verblijf
OM	Openbaar Ministerie
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wpg	Wet politiegegevens

1. Inleiding

In deze inleiding worden de aanleiding, uitgangspunten, de context en de onderzoeksvragen van dit onderzoek beschreven. Kort gezegd betreft het de vraag of het verlenen van inzage aan een aspirant-(huwelijks)partner in de antecedenten van zijn of haar aspirant-(huwelijks)partner noodzakelijk en juridisch haalbaar is. Verder worden in de inleiding de geraadpleegde bronnen en gehanteerde onderzoeksmethoden vermeld en wordt een overzicht van de opzet van dit eindrapport gepresenteerd.

1.1. Aanleiding: de brief van het kabinet

De aanleiding voor dit onderzoek is te vinden in een brief van 2 oktober 2009 aan de Tweede Kamer waarin het kabinet zijn visie op huwelijks- en gezinsmigratie heeft gepresenteerd.[1] In deze brief wordt gesteld dat 'achterblijvende integratie en emancipatie van gezinsmigranten de Nederlandse overheid voor grote uitdagingen [stelt].'[2] Het kabinet onderkent deze problematiek en wil, om de emancipatie te bevorderen, maatregelen[3] nemen die moeten bewerkstelligen dat gezinsmigranten 'voldoende toegerust zijn om hun plek te verwerven in de Nederlandse samenleving.'[4] Daarnaast wil het kabinet de noodzaak en haalbaarheid van een aantal maatregelen laten onderzoeken.[5] Dit onderzoek betreft één van die voorgenomen maatregelen.

De maatregel in kwestie is 'het verlenen van inzage aan buitenlandse aspirant-(huwelijks)partners in het antecedentenverleden van hun toekomstige (huwelijks)partners in Nederland'.[6] Opgemerkt dient te worden dat het in dit onderzoek niet gaat om 'inzage in eigen gegevens', maar om inzage in de antecedenten van de andere aspirant-(huwelijks)partner.[7] Middels inzage kan een buitenlandse partner volgens het kabinet volledig geïnformeerd worden

[1] 'Huwelijks- en gezinsmigratie', brief van de Minister voor wonen, wijken en integratie, de Minister van justitie en de Staatssecretaris van justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', Den Haag, 2 oktober 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 175, nr. 1 (hier verder aangeduid als "brief van 2 oktober").
[2] Brief van 2 oktober, p. 1.
[3] Het betreft een lijst van 13 maatregelen, waaronder een "verhoging van het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland naar niveau A1" en een " toevoeging van een schriftelijk examen, behoudens ontheffing wegens leeftijd of handicap, aan het basisexamen inburgering in het buitenland" (brief van 2 oktober, p. 14).
[4] Brief van 2 oktober, p. 1.
[5] Het betreft de volgende vragen: "Op welke wijze een opleidingsinspanning kan worden gevraagd van buitenlandse partners, in relatie tot de ontwikkelingen rondom de leeftijdsonafhankelijke leerplicht; Op welke wijze een huisvestingeis kan worden gesteld aan de referent in het kader van de toelating en hoe het toezicht daarop kan worden uitgeoefend; Onderzoeken van mogelijkheden ter bestrijding van misbruik om Nederlandse (politie)liaisons te plaatsen bij ambassades; De mogelijkheden om strafrechtelijk of anderszins tegen huwelijksdwang te kunnen optreden worden onderzocht" (Brief van 2 oktober 2009, p. 14-15).
[6] Brief van 2 oktober, p. 14.
[7] Met de term 'inzagerecht' wordt in de privacyterminologie bedoeld 'recht op inzage in eigen persoonsgegevens'.

over eventuele eerdere migratiehuwelijken en/of strafrechtelijke antecedenten van zijn of haar toekomstige partner in Nederland.

Volgens het kabinet komt een deel van de huwelijksmigranten in Nederland in een ondergeschikte en afhankelijke positie terecht en ervaart hierdoor serieuze belemmeringen om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.[8] Hoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de omvang van dit fenomeen, zijn er veel voorbeelden bekend uit de praktijk van vrouwen die na hun komst naar Nederland bewust thuis worden gehouden.[9] Ook is bekend dat jaarlijks ongeveer 60 procent van de cliënten in de vrouwenopvang allochtoon is.[10] Uit een onderzoek dat in 2007 is verschenen naar de aansluiting van hulp op de vraag van cliënten in de vrouwenopvang, is ook gekeken naar soorten geweld en van wie zij geweld vrezen. Van de ondervraagde groep gaf 15 procent aan te zijn mishandeld door twee personen; enkele vrouwen noemden drie of vier daders. Bij twee of meer mishandelaars betrof het vooral de (ex-)partner en leden van de schoonfamilie.[11] Het verdient opmerking dat in het kader van dit onderzoek geen verder kwantitatief onderzoek is verricht om de omvang van het door het kabinet naar voren gebrachte probleem verder te preciseren.

Volgens het kabinet gaat het om 'het gecombineerde effect, dat naar verwachting de spankracht zal ontlasten en aan de integratie ten goede zal komen.'[12] Het kabinet is van mening dat 'voldoende bagage om hier te wonen en te werken van groot belang is om de spankracht van het integratiebeleid niet verder op de proef te stellen en om te voorkomen dat kinderen niet bij voorbaat al opgroeien vanuit een positie van achterstand.'[13] De maatregel heeft als doel 'de startpositie van nieuwe gezinsmigranten in verschillende opzichten te verbeteren en zal tegelijkertijd ertoe moeten leiden dat minder mensen met ongunstige perspectieven aan huwelijksmigratie zullen beginnen.'[14] Verder moet volgens het kabinet 'worden voorkomen dat mensen in een situatie geraken waarin ze in een nadelige ongelijke positie ten opzichte van hun partner komen te verkeren die ook gepaard kan gaan met geweld en bovendien strijdig is met het beginsel van gelijkwaardigheid van partners. Het betreft hier aspecten die – soms cultuurgebonden – ook deel uitmaken van gezinsmigratie en waarvan het kabinet het ronduit onwenselijk vindt dat het voorkomt. Het kabinet vindt het van groot belang dat de ongewenste aspecten van huwelijksmigratie zoals huiselijk geweld worden voorkomen.'[15]

[8] Brief van 2 oktober, p. 5.
[9] Brief van 2 oktober, p. 5.
[10] Brief van 2 oktober, p. 5.
[11] Brief van 2 oktober, p. 5.
[12] Brief van 2 oktober, p. 2.
[13] Brief van 2 oktober, p. 1-2.
[14] Brief van 2 oktober, p. 2.
[15] Brief van 2 oktober, p. 10.

1.2. Het belang van de huwelijkskandidaat

Naar aanleiding van de brief van 2 oktober worden in dit onderzoek noodzaak en juridische mogelijkheden voor het verlenen van inzage bezien (zie voor een nadere afbakening van de onderzoeksvraag hieronder, par. 1.6). Om dat te kunnen doen, is het nodig eerst inzicht te verwerven in de doelen en belangen die in het geding zouden kunnen zijn bij een eventueel inzagerecht. Reden is dat op verstrekking van persoonsgegevens wet- en regelgeving van toepassing zijn die privacy beschermen. Omdat verstrekking van gegevens de privacy raakt van degene om wiens of wier gegevens het gaat, heeft deze er per definitie belang bij dat dit niet gebeurt, althans niet zonder zijn of haar toestemming. Dat betekent niet dat gegevens nooit kunnen worden verstrekt zonder toestemming. Vereist is wel dat inzage een relevant doel dient, en dat de belangen van de wederpartij zwaarder wegen dan die van de partner om wiens of wier gegevens het gaat.

Op basis van bovengenoemde passages uit de brief van het kabinet wordt in het kader van dit onderzoek verondersteld dat een buitenlandse huwelijkskandidaat belang kan hebben bij informatie met betrekking tot strafrechtelijke antecedenten, gezondheidsgegevens, vermogen- en inkomstengegevens en gegevens over het huwelijksverleden. Het gaat daarbij om feiten die relevant kunnen zijn voor de rechten van de huwelijkskandidaat. De vervolgvraag is waarom de buitenlandse huwelijkskandidaat belang bij inzage zou hebben. De huwelijkskandidaat zou er belang bij kunnen hebben, om een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen over de vraag of hij of zij met de beoogde partner wil huwen of een partnerschap wil aangaan. Of het belang van de huwelijkskandidaat gerechtvaardigd is en of het verlenen van een recht op kennisneming een evenredig middel is, is een andere vraag (zie par. 6.2.3).

Op basis van een brief van twee leden[16] van de begeleidingscommissie zal hieronder nader uiteengezet worden welke belangen de aspirant-(huwelijks)partner in het kader van dit onderzoek wordt verondersteld te hebben en waarom. Hierbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan gezondheidsgegeven, strafrechtelijke gegevens, vermogensgegevens en gegevens omtrent het huwelijksverleden.

1.2.1. Gezondheidsgegevens

Gezondheidsgegevens kunnen zowel de actuele staat van gezondheid van de aspirant-partner betreffen als zijn of haar medische verleden. Bij een inzagerecht in gezondheidsgegevens zou het, in het bijzonder waar het gaat om huwelijksmigranten, niet zozeer gaan om erfelijke of seksueel overdraagbare aandoeningen, maar om een mogelijk beroep op mantelzorg. Het betreft

[16] Brief van de commissieleden Edith Bleeker en Suzanne Hafidi.

dan de situatie waarin de ene partner de last krijgt om langdurig of levenslang de andere partner te verzorgen.[17] Indien deze situatie op een vrijwillige beslissing berust, wordt dat niet verondersteld problematisch te zijn. Inzage in de gezondheidstoestand van de partner en eventuele daarmee samenhangende noodzaak tot het permanent voorzien in zorg kan daarom als belang gelden voor de aspirant-partner.

1.2.2. Strafrechtelijke gegevens

In dit kader gaat het om inzicht in veroordelingen. Met name relevant zijn veroordelingen voor partner-gerelateerd geweld, geweld tegen kinderen, zedendelicten, misbruik of oplichting van een eerdere partner of delicten met grote financiële of andersoortige implicaties voor het gezin, zoals drugsdelicten.

Recidive staat niet bij voorbaat vast. Wel wordt de gezinsmigrant verondersteld er belang bij te hebben een inschatting te kunnen maken van risico's van fysieke en financiële aard. Bij strafrechtelijke gegevens betreft dat voorkoming van relatie-gerelateerd geweld. Bescherming tegen relatie-gerelateerd geweld wordt zelfs vereist door mensenrechtelijke bepalingen. Het gaat dus om preventie van eventueel nieuw geweld, en niet om bijvoorbeeld genoegdoening na een gepleegd misdrijf.

Als de relatie wordt verbroken als gevolg van recidive, geldt voor de gezinsmigrant in het bijzonder dat deze niet automatisch het recht heeft om het verblijf in Nederland voort te zetten. Daarom heeft de gezinsmigrant in dat opzicht een bijzonder belang.

1.2.3. Vermogensgegevens

Bij vermogensgegevens betreft het inzicht in schulden, alimentatieverplichtingen en andere inkomensrelevante gegevens. De huwelijkskandidaat wordt verondersteld belang te hebben bij inzage om geen slachtoffer te worden van de schulden van de ander, bijvoorbeeld door er mede aansprakelijk voor te worden.

In het geval van gezinsmigratie kan gebrek aan geld ook verstrekkende gevolgen voor het verblijfsrecht hebben en daarmee het belang van de huwelijksmigrant raken, aangezien de gezinsmigrant zelf financieel verantwoordelijk wordt voor het inburgeringtraject en inburgering een voorwaarde is voor voortgezet verblijf en verblijf voor onbepaalde tijd.[18] Daarnaast is het

[17] Het verdient opmerking dat het hierbij niet gaat om gezondheidsgegevens van derden zoals familieleden van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat die mogelijk langdurige zorg nodig hebben.
[18] Art. 3.98b lid 1 en 2 Vb jo. art. 3.80a Vb jo. Art. 16 lid 1 onder h Vw 2000.

niet meer beschikken over afdoende middelen een grond voor intrekking van de verblijfsvergunning.[19]

1.2.4. Gegevens omtrent het huwelijksverleden

Gegevens over het huwelijksverleden van de partner worden verondersteld vooral in de context van gezinsmigratie van belang te zijn. Het gaat dan om gegevens over het (grensoverschrijdende) huwelijksverleden van de in Nederland verblijvende aspirant-partner. Als deze in het verleden meermalen voor relatief korte tijd een relatie is aangegaan (al dan niet met buitenlandse partners), heeft de buitenlandse partner er belang bij hierin inzage te hebben vanwege het eigen verblijfsrecht. Indien de relatie binnen drie (straks vijf)[20] jaar na het verlenen van de verblijfsvergunning ophoudt, eindigt immers ook het verblijfsrecht van de partner.[21]

1.3. Belang van de staat

De Nederlandse staat heeft een afgeleid belang bij inzage door de toekomstige huwelijkspartner, indien en voor zover de Nederlandse samenleving schade ondervindt als de aspirant-partner niet zou beschikken over bovenstaande gegevens. In dit onderzoek wordt ervan uit gegaan dat die schade in de navolgende opzichten zou kunnen ontstaan.

Economisch welzijn
Ten eerste wil de staat geen huwelijkspartners die beslag leggen op voorzieningen als vrouwenopvang en uitkeringen.[22] Waar het gaat om buitenlandse huwelijkspartners komt daarbij dat het onwenselijk wordt gevonden als deze korte tijd na binnenkomst aanspraak maken op bijstand en zelfstandige huisvesting. Omdat inburgering één van de doelstellingen van het Nederlandse vreemdelingenrecht in de context van regulering van huwelijks- en partnermigratie is, en omdat huwelijksmigranten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de kosten van inburgering, wenst de staat geen huwelijksmigranten toe te laten die bijvoorbeeld door schulden van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat een achterstand oplopen bij hun inburgering en die vervolgens beroep doen op staatshulp om het inburgeringtraject af te maken.

De positieve verplichting van de staat
Verder kan de staat een (afgeleid) belang hebben op grond van positieve verplichtingen die voortvloeien uit (in het bijzonder) art. 8 EVRM. Artikel 8 EVRM behelst primair een negatieve verplichting voor de staat om zich te onthouden van inmenging in het privé- en gezinsleven van zijn ingezetenen. Daarnaast echter volgen uit deze bepaling ook positieve verplichtingen. Deze

[19] Art. 19 jo 18 lid 1 aanhef en onder d van de Vw 2000.
[20] Art. 3.57, 3.58 en 3.67 Vb.
[21] Art. 3.51, eerste lid, aanhef en onder a Vb 2000.
[22] Brief van 2 oktober 2009. Zie par. 1.1.

vereisen juist handelen, actief optreden, hier dus het eventueel verlenen van inzage in antecedenten. De verplichting tot optreden kan onder meer volgen uit de noodzaak rechten van ingezetenen tegen die van andere ingezetenen te beschermen. In zoverre kan een positieve verplichting dus afgeleid zijn van een belang van een van de betrokken huwelijkspartners of van derde-belanghebbenden, zoals kinderen.

In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn verschillende voor dit onderzoek relevante positieve verplichtingen geïdentificeerd. In *X en Y* stelde het EHRM, dat uit art. 8 EVRM de positieve verplichting volgt bepaalde maatregelen te nemen om de lichamelijke integriteit te beschermen, in casu om wetgeving aan te nemen die vervolging wegens seksueel misbruik mogelijk maakt.[23] Het bereik van art. 8 EVRM is echter aanzienlijk breder dan dat. In *Pretty* stelde het EHRM dat het begrip *'persoonlijke autonomie'* een belangrijk beginsel is bij de interpretatie van de bepaling, die aspecten van de fysieke en sociale identiteit omvat.[24]

Daarmee lijkt de reikwijdte van de bepaling ruim genoeg om de in paragraaf 1.2 benoemde belangen van de partners en van derden te omvatten en kan de noodzaak tot bescherming ervan positieve verplichtingen voor de staat in het leven roepen. Of die positieve verplichtingen ook daadwerkelijk bestaan, is van meerdere factoren afhankelijk die hieronder in par. 6.2.3 nader besproken zullen worden. Het verdient opmerking dat deze positieve verplichting alleen bestaat, indien de aanname juist is dat inzage leidt tot een afname van inbreuken op de lichamelijke integriteit of op een andere manier het door artikel 8 EVRM beschermde belang dient. In dit onderhavige onderzoek wordt dit verondersteld en wordt getracht een positieve verplichting te formuleren naar analogie van de zaak *X en Y*.

De staat zou verplicht kunnen zijn om actief op te treden om de twee afgeleide belangen te beschermen. Het betreft ten eerste de openbare orde; hierbij gaat het om de voorkoming van partner-gerelateerd geweld. Ten tweede de volksgezondheid. Het gaat hier niet om een afgeleid belang ten aanzien van een onvoorziene noodzaak tot het verlenen van mantelzorg aan de partner – immers, als de nieuwe partner deze zorg op zich neemt wordt de samenleving daar niet door geschaad. Het zou veeleer kunnen gaan om bescherming tegen HIV en andere besmettelijke ziektes.

[23] EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X en Y /Nederland*), par. 23. Zie ook EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz t. Turkije*).
[24] EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty /VK)*, par. 61.

1.4. Het doel van het verlenen van inzage

Om noodzaak en juridische (on)mogelijkheden van een recht op inzage te kunnen onderzoeken, is niet alleen inzicht nodig in de betrokken belangen, maar ook in het doel dat met inzage zou worden beoogd. Op basis van de hierboven besproken veronderstelling en in het licht van de brief van het kabinet wordt er in dit onderzoek van uitgegaan dat het inzagerecht als primair doel heeft te bewerkstelligen dat partners zich goed kunnen informeren over elkaars antecedenten om te voorkomen dat partners misbruik van elkaar kunnen maken.[25] Wat huwelijksmigranten betreft, heeft de maatregel volgens het kabinet als doel 'de startpositie van nieuwe gezinsmigranten in verschillende opzichten te verbeteren.'[26]

Dit doel zou gezien kunnen worden als nakoming door de staat van een positieve verplichting tot bescherming van de uitoefening van de uit de privésfeer voortvloeiende persoonlijkheidrechten. De rechten van de partners die de staat beoogt te beschermen, zijn (onder meer) het recht op respect voor de lichamelijke en geestelijke integriteit. Daarnaast wordt ook beoogd om de aspirant-partners in vermogensrechtelijk opzicht te beschermen. Een gezinsmigrant heeft er daarenboven belang bij een inschatting te kunnen maken van de bestendigheid van zijn verblijfsrecht. Immers, in het geval de relatie wordt verbroken heeft de buitenlandse partner niet automatisch het recht om het verblijf in Nederland voort te zetten.[27] De nadruk ligt daarbij in het bijzonder op vrouwen, omdat vrouwen in de privésfeer relatief vaak geconfronteerd worden met seksueel misbruik en andere vormen van geweld. Omdat vrouwelijke huwelijksmigranten in dergelijke situaties veelal afhankelijk zijn voor voortzetting van hun verblijf van degene die geweld uitoefent, kunnen zij zich hier moeilijk tegen verzetten.

Uit het bovenstaande volgt dat de staat met het vormgeven van een recht op inzage een aantal doelen zou kunnen dienen: bescherming van de rechten en vrijheden van aspirant-huwelijkspartners, de bevordering van het economisch welzijn, verzekering van de openbare orde en de naleving van eventuele positieve verplichtingen om de rechten van de huwelijkspartners te beschermen.

1.5. Inzagerecht in de praktijk

Om de haalbaarheid van verlening van een recht op inzage te kunnen beoordelen, is het ten slotte van belang te bezien hoe de inzageverlening praktisch kan worden vorm gegeven. Op welk moment zou de aspirant-partner inzage verleend kunnen worden? In het geval van een huwelijk in Nederland kan de periode van ondertrouw of de inschrijving in de GBA benut worden. Moeilijkheden doen zich

[25] De verdere uitwerking van deze doelen hieronder is, behalve op de Brief van 2 oktober 2009, gebaseerd op nadere precisering verschaft door de begeleidingscommissie, in het bijzonder de leden mw. E. Bleeker en mw. S. Hafidi.
[26] Brief van 2 oktober.
[27] Zie bijvoorbeeld 18 lid 1 onder f Vw 2000.

vooral voor in het geval van gezinsmigranten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het huwelijk zal het inzagerecht dan ingepast moeten worden in de vreemdelingenrechtelijke procedure. Tijdens deze procedure heeft de staat op een aantal momenten contact met de buitenlandse partner, onder meer als toestemming voor toegang tot Nederland wordt gevraagd, of als de buitenlandse partner een zogenoemd inburgeringexamen aflegt (zie nader par. 6.1.3).

Het is echter de vraag of op de hier genoemde momenten waarop de staat contact heeft met de buitenlandse partner het verlenen van inzage nog wel zinvol is. Immers, het huwelijk zou ook op het vroegste moment, als de buitenlandse partner zich bij de ambassade aanmeldt voor het inburgeringexamen, al gesloten kunnen zijn. Daarmee zal de met de inzage beoogde bescherming tegen ongeïnformeerde huwelijkvoltrekking in veel gevallen al niet meer mogelijk zijn.

1.6. Onderzoeksvragen

Met deze inleidende opmerkingen is de context afdoende afgebakend om de onderzoeksvragen te kunnen preciseren. Aanleiding voor dit onderzoek was het door het kabinet beoogde verlenen van inzage aan buitenlandse aspirant-huwelijkspartners in de antecedenten van hun toekomstige huwelijkspartners in Nederland. Dit onderzoek is breder van opzet: het betreft het verlenen van inzage voor alle aspirant-huwelijkspartners, niet alleen de buitenlandse. Daarbij heeft het onderzoek wel oog voor bijzonderheden die gelden met betrekking tot de buitenlandse huwelijksmigrant.[28]

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

> Welke juridische mogelijkheden en onmogelijkheden zijn er bij het verlenen van inzage in elkaars antecedenten aan aspirant-(huwelijks)partners? Hoe zou het antwoord moeten luiden in het geval dat één van de aspirant-(huwelijks)partners een (aspirant)-gezinsmigrant is? [29]

[28] De oorspronkelijke vraag betrof de juridische (on)mogelijkheden om een recht op inzage voor alleen buitenlandse huwelijkspartners te realiseren. Gaande het onderzoek kwam de vraag op in hoeverre het noodzakelijk is aandacht te schenken aan de vraag of het verlenen van inzage in de antecedenten van de huwelijkskandidaat aan uitsluitend buitenlandse huwelijkspartners direct en/of indirect onderscheid naar nationaliteit inhoudt en zo ja, of en in welke gevallen dat onderscheid gerechtvaardigd is. Deze vraag viel echter buiten het bestek van het onderzoek. In samenspraak met de begeleidingscommissie is daarop besloten het onderzoek in boven beschreven zin te verruimen.

[29] De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidde oorspronkelijk als volgt: Welke juridische mogelijkheden en onmogelijkheden zijn er bij het verlenen van inzage aan een buitenlandse aspirant-(huwelijks)partner in het antecedentenverleden van zijn/haar Nederlandse of in Nederland verblijvende aspirant-(huwelijks)partner? Zie '*Juridische noodzaak en haalbaarheid inzagerecht antecedenten toekomstige (huwelijks)partners- Een onderzoeksvoorstel voor het WODC*', offerte (zie Bijlage 1), p. 3. Zie ook noot 28 hierboven voor de verbreding van het onderzoek. Deze verbreding heeft uiteraard ook gevolgen voor de onderzoeksvragen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zouden alle betrokken belangen, daaronder begrepen ook alle niet-migratierechtgebonden

Bij de beantwoording van deze hoofdvraag zullen de volgende deelvragen worden behandeld:

1) Spelen belangen van derden een rol en zo ja, in welk opzicht?

Hierboven werden al de belangen van de beide aspirant-huwelijkspartners en het (afgeleide) belang van de staat besproken. Bij de belangenafweging met betrekking tot het verlenen van inzage moeten echter ook relevante belangen van derden betrokken worden.

2) Wat is het relevante geldende recht?

Deze deelvraag ziet op zowel internationaal, Europees als nationaal recht. Verder wordt bezien in hoeverre een beperkt aantal Europese staten een recht op inzage voor buitenlandse partners kent. Regelgeving geldt als relevant voorzover zij ziet op bescherming van de hierboven gedefinieerde belangen.

3) Welke voor de aspirant-(huwelijks)partner relevante gegevens over zijn in Nederland verblijvende huwelijkskandidaat zijn nu al beschikbaar, helemaal niet toegankelijk dan wel toegankelijk onder bepaalde voorwaarden?

Deze vraag hangt direct samen met de voorgaande en zal daarmee tezamen besproken worden.

4) Wat zijn de juridische noodzaak en haalbaarheid van een aanvullend recht op inzage?

5) Welke procedurevoorschriften zijn nodig om te waarborgen dat de wettelijk beschermde belangen van de (huwelijks)partner niet op onrechtmatige wijze worden beschadigd door het verschaffen van inzage?

6) Welke beletselen dienen zich aan bij het operationaliseren van een recht op inzage, in het bijzonder met betrekking tot buitenlandse huwelijkspartners?

---

belangen, moeten worden onderzocht. Dat zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan. Daarom zal het onderzoek zich wat betreft de belangenafweging noodzakelijkerwijs goeddeels beperken tot een globale beschrijving van die afweging. Daarbij worden wel voorbeelden van betrokken belangen genoemd, maar kan geen uitspraak worden gedaan over de haalbaarheid van invoering van een (algemeen) recht op inzage. Dat ligt uiteraard anders ten aanzien van het bijzondere inzagerecht van gezinsmigranten: hierbij kunnen binnen het bestek van het onderzoek wel alle relevante belangen worden behandeld en zijn uitspraken over de haalbaarheid van invoering van het inzagerecht wel mogelijk voor zover het deze bijzondere belangen betreft. Daarom is inzagerecht voor gezinsmigranten als aparte onderzoeksvraag toegevoegd, en zullen ook de deelvragen steeds voor zowel huwelijkspartners in het algemeen en vervolgens voor buitenlandse partners in het bijzonder worden beantwoord.

1.7. Methoden en bronnen

In de eerste fase van dit onderzoek is, op aangeven van de bij het onderzoek betrokken experts, een inventarisatie gemaakt van relevante bronnen in het Nederlandse, internationale en Europese recht. Ook zijn ten behoeve van een *quick scan* vragen opgesteld en rondgestuurd naar experts in andere EU-lidstaten, bij wie geïnformeerd werd naar eventuele voorbeelden van voor dit onderzoek relevante recht op inzage. In de tweede fase is op basis van de verzamelde literatuur en wetgeving een verslag van de eerste bevindingen en een opzet voor het eindrapport opgesteld. Deze stukken zijn besproken met de begeleidingscommissie. In de derde fase zijn alle gegevens geanalyseerd en verwerkt in een concept-tussenverslag van de juridische bevindingen en de voorlopige conclusie wat betreft de vraag over de juridische noodzaak en haalbaarheid van het recht op inzage. Op basis van het concept-tussenverslag, de tussenconclusies en de bevindingen over de situatie in andere lidstaten is dit eindrapport opgesteld. In dit onderzoek zijn als bronnen geraadpleegd: nationale, internationale en Europese wet- en regelgeving op de voor het onderzoek relevante gebieden, alsmede jurisprudentie daarover en secundaire bronnen, zoals literatuur.

1.8. Begrippen

Met recht op inzage wordt in het kader van onder meer de Wet bescherming persoonsgegevens gedoeld op inzage van de eigen persoonsgegevens. Omdat kennisneming door anderen een verstrekking van persoonsgegevens naar een derde persoon behelst, wordt in dit verband niet gesproken van inzage, maar van verstrekking (zie nader hoofdstuk 4). Dit onderzoek wijkt daarvan af: met inzage in persoonsgegevens wordt in aansluiting bij de door het WODC geformuleerde onderzoeksvraag (zie bijlage 1) primair kennisneming door anderen (in het bijzonder de aspirant-huwelijkspartner) bedoeld, tenzij anders aangegeven.

Waar de term “(aspirant-)huwelijkspartner” wordt gebruikt, wordt daarmee naast echtgenoot bedoeld een persoon die een geregistreerd partnerschap is aangegaan (of beoogt aan te gaan).

Met verticale werking van grondrechten wordt gedoeld op inroeping van grondrechten tegen de staat. De term horizontale werking ziet in dit onderzoek op het inroepen van een grondrecht tegen een natuurlijke persoon. Met botsing van grondrechten wordt de situatie bedoeld waarin twee personen over en weer (dezelfde of verschillende) grondrechten kunnen inroepen bedoeld.

1.9. Opzet van het eindrapport

Dit eindrapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bespreekt andere mogelijke belangen die in het geding kunnen zijn. Hoofdstuk 3 gaat over de relevante internationale privacywetgeving en

jurisprudentie, inclusief relevante wetgeving van andere lidstaten. Hoofdstuk 4 behandelt de nationale algemene privacywetgeving. Hoofdstuk 5 behandelt de nationale bijzondere privacywetgeving. In hoofdstuk 6 worden de noodzaak en juridische haalbaarheid van inzage behandeld. In dit hoofdstuk worden procedurevoorschriften besproken die nodig zijn om te waarborgen dat de wettelijk beschermde belangen van de (huwelijks)partner niet op onrechtmatige wijze worden beschadigd door het verschaffen van inzage. Tevens wordt besproken welke beletselen zich voordoen bij het operationaliseren van een recht op inzage.

2. Andere mogelijke belangen

In Hoofdstuk 1 zijn de bij inzage betrokken belangen van de aspirant-huwelijkspartners en van de staat besproken. Bij het verlenen van het inzagerecht aan één van de huwelijkskandidaten kunnen daarnaast belangen van derden in het geding zijn. Verder rijst de vraag omtrent het belang van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat bij inzage in de antecedenten van zijn of haar beoogde buitenlandse (huwelijks)partner. In deze paragraaf worden deze twee bijzondere belangen achtereenvolgens besproken.

2.1. Mogelijke belangen van derden

Bij het verlenen van inzage in persoonsgegevens van de ene huwelijkskandidaat aan de ander kunnen die gegevens ook persoonsgegevens van derden betreffen, als een dossier gegevens over twee of meer personen bevat. Het kan dan onder meer gaan om kinderen, ouders, andere familieleden of schuldeisers. Vermeldenswaard in dit opzicht is dat zelfs het recht op 'inzage in eigen persoonsgegevens' beperkt kan worden om bepaalde belangen van derden te beschermen.[30] In het bijzonder wordt het recht op inzage geweigerd, indien inzage schade kan toebrengen aan de (privacy)belangen van derden.[31] In dergelijke gevallen zal een belangenafweging plaats moeten vinden.

Een voorbeeld van deze situaties is te vinden in de zaak *Valkenhorst.* [32] In deze zaak wilde een adoptiekind weten wie zijn natuurlijke ouders zijn. De HR oordeelde dat het recht om te weten van welke ouders men afstamt onder het algemene persoonlijkheidsrecht valt dat aan onder meer het recht op respect voor het privéleven ten grondslag ligt. Tevens prevaleerde het recht van het kind om op verzoek inzage te krijgen in de door de desbetreffende instelling verzameld gegevens over zijn natuurlijke ouders boven andere rechten en belangen.

Ook de zaak *Odièvre* van het EHRM is in deze context vermeldenswaard. In het Franse recht was het onmogelijk voor een vrouw om te achterhalen wie haar natuurlijke moeder was. Het EHRM vond dat de weigering van inzage geen inbreuk op het privéleven vormde, omdat Frankrijk een systeem had opgezet waarmee klaagster anonieme informatie kon krijgen over de moeder, zodat zij ten minste enige informatie over haar afstamming kan achterhalen.[33]

Een ander voorbeeld waarin persoonsgegevens van derden in het geding waren, is een zaak waarin een vader inzage wilde hebben in een verslag van een studioverhoor dat met zijn

[30] Zie par. 3.3.2.
[31] Hierover meer in par. 3.3.2.
[32] HR 15 april 1994, *NJ* 1994, 608.
[33] EHRM 13 februari 2003, nr. 42326/98 r.o. 46-49 (*Odièvre / Frankrijk).*

minderjarige zoon plaatsvond in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar mogelijk seksueel misbruik door de vader. Na een belangenafweging oordeelde de rechtbank dat inzage door de vader geweigerd moest worden ter bescherming van het belang van het kind.[34]
In dit kader kan worden geconcludeerd dat om de privacy en mogelijk andere belangen van derden te beschermen bij het verlenen van inzage, rekening moet worden gehouden met gegevens van derden. Dit kan op verschillende manieren, gezien de vermelde Franse zaak onder meer door middel van het anonimiseren van gegevens van derden.

2.2. Inzagerecht en de buitenlandse partner

In het geval van gezinsmigratie rijst een bijzonder probleem. In dit geval zou immers de buitenlandse partner wel inzage in persoonsgegevens van de in Nederland verblijvende partner kunnen verkrijgen, maar omgekeerd heeft de in Nederland verblijvende partner die mogelijkheid niet als het nationale recht van de staat van herkomst van de buitenlandse partner die aanspraak niet verschaft (en dat zal doorgaans het geval zijn, vgl. hoofdstuk 4). Toch heeft de in Nederland verblijvende partner hier in beginsel evenveel belang bij als elke andere aspirant-partner. Een oplossing voor deze asymmetrie kan een Nederlands inzagerecht niet bieden. Derhalve zou gesteld kunnen worden dat de beoogde inzage-regeling voor slechts één aspirant-partner niet effectief is.

2.3. Conclusie

Bovengenoemde belangen (par. 1.2, 1.3 en Hoofdstuk 2) zullen hierna betrokken worden bij de belangenafweging die plaats moet vinden om de onderzoeksvraag te beantwoorden. In dit kader en om te achterhalen in hoeverre relevante persoonsgegevens nu al toegankelijk zijn en onder welke voorwaarden, wordt hieronder de nationale en internationale regelgeving ter zake besproken. Daarbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre aan die regelgeving rechtsbescherming kan worden ontleend tegen inzage in persoonsgegevens.

[34] Rb. 's Hertogenbosch 31 maart 2005, *LJN* AT3148.

3. Internationaal, Europees en in andere lidstaten geldend recht ten aanzien van privacy-bescherming

Het recht op privacybescherming is in verschillende supranationale instrumenten neergelegd. Voor de Nederlandse praktijk is vooral art. 8 EVRM van belang, dat daarom hieronder uitgebreid besproken wordt (par. 3.1.1). Vervolgens wordt melding gemaakt van enkele andere instrumenten die de privésfeer beschermen (namelijk artikel 17 IVBPR en EU-recht, zie para. 3.1.2). Ten slotte worden de bevindingen met betrekking tot de mogelijkheden tot het verkrijgen van inzage in antecedenten van een toekomstige buitenlandse huwelijkspartner in andere lidstaten gepresenteerd. Elke paragraaf wordt afgesloten met een conclusie. Het verdient opmerking dat onderstaand juridisch toetsingskader niet in dit hoofdstuk op de door het kabinet voorgestelde maatregel toegepast zal worden. De toetsing zal plaatsvinden in hoofdstuk 6 bij de bespreking van de noodzaak en juridische haalbaarheid van de maatregel in kwestie.

3.1. Artikel 8 EVRM

De voor Nederland belangrijkste internationaalrechtelijke bepaling waarin het privacyrecht is neergelegd, is artikel 8 EVRM. Dit artikel luidt als volgt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit de tekst van de bepaling en de jurisprudentie van het EHRM valt op te maken dat voor de toepassing van de bepaling het volgende geldt. (1) Om te beginnen moet de handeling waarover geklaagd wordt binnen de reikwijdte van het eerste lid vallen, dus het privé- of familieleven betreffen. Verder moet die handeling blijkens het tweede lid een ‘inmenging’ in dat privé-of familieleven vormen. Beide kwesties worden door het Hof doorgaans gezamenlijk behandeld.[35] (2) Op grond van het tweede lid moet de inmenging bij wet zijn voorzien. (3) Ten slotte wordt getoetst of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de doelcriteria genoemd in het tweede lid. De zwaarste bewijslast ligt bij de staat, omdat die moet aantonen dat de inmenging (één van de doelcriteria) noodzakelijk is.

[35] Zie bijvoorbeeld EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck / Verenigd Koninkrijk)*, par. 57-63.

Opgemerkt dient te worden dat het Hof bij de toetsing van de positieve verplichting bovenstaand toetsingskader niet volgt. Bij positieve verplichtingen pleegt het Hof eerst te bezien of de situatie onder de reikwijdte van de bepaling valt (dat wil zeggen of er sprake is van gezinsleven), om daarna te toetsen of de staat een 'eerlijke afweging' ('fair balance') heeft gemaakt tussen de betrokken belangen. Daarbij wordt niet of niet altijd vastgesteld welk van de in het tweede lid genoemde doelen de staat dient. Bovendien pleegt het Hof ten aanzien van de positieve verplichting staten doorgaans een veel ruimere beoordelingsmarge te gunnen dan het bij de negatieve verplichting doet.[36]

Hieronder wordt de Straatsburgse jurisprudentie ten aanzien van in het bijzonder de eerste kwestie (de reikwijdte, par. 3.2.1) en de derde (de noodzakelijkheid, par. 3.2.2) besproken. De tweede kwestie wordt hier niet afzonderlijk besproken. Omdat het voorliggende onderzoek de vraag betreft in hoeverre de bestaande Nederlandse wetgeving het mogelijk maakt dat huwelijkspartners inzage krijgen in elkaars persoonsgegevens, is het een gegeven dat een wettelijk voorschrift aan de eventuele inzage ten grondslag ligt. Weliswaar vloeien uit de zinsnede "bij wet voorzien" ook materiële eisen voort (zo moet "voorzienbaar" zijn wat de wet wel en niet toelaat, en moet de regeling afdoende "toegankelijk" zijn),[37] maar deze vereisten plegen in de (Nederlandse) praktijk een zeer bescheiden rol te spelen.

De rechtspraak van het EHRM ten aanzien van art. 8 EVRM is buitengewoon omvangrijk. De bespreking hieronder betreft een kleine uitsnede en dient ertoe te bezien welke uitspraken zijn gedaan over verzoeken van particulieren om inzage in (elkaars) beschermde persoonsgegevens. Verder wordt geanalyseerd welke eisen worden gesteld aan de te maken belangenafweging. Ten slotte wordt onderzocht in hoeverre de belangenafweging bij een grensoverschrijdende (huwelijks)relatie anders is, of zou moeten of mogen zijn, dan bij een (huwelijks)relatie tussen twee in hetzelfde land gevestigde personen.

3.2. Reikwijdte van het begrip privéleven

Hierboven zagen we al dat in de jurisprudentie een ruime uitleg is gegeven aan het begrip 'privéleven': het omvat aspecten van de fysieke en sociale identiteit (zie par. 2.3). Het recht op privacy is wel gedefinieerd als 'het recht om alleen gelaten te worden'.[38] Behalve privacy behelst het begrip 'privéleven' ook het recht om relaties met anderen op te bouwen.[39] In de zaak

[36] Zie bijvoobeeld Pieter Boeles e.a., *European Migration Law,* Intersentia, Antwerp, 2009, p. 144-145.
[37] EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times/ Verenigd Koninkrijk).*
[38] S.D. Warren and L.D. Brandeis, The right to privacy. The implicit made explicit, *Harvard Law Review,* 1890, p. 193-220.
[39] EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88 (*Niemietz /Duitsland),* par. 29.

Brüggeman inzake de strafbaarstelling van abortus in Duitsland is uitgemaakt dat de relationele privacy onder het privéleven valt.[40]

Met betrekking tot persoonsgegevens heeft het EHRM al in 1978 in de zaak *Klass* geoordeeld dat artikel 8 lid 1 EVRM van toepassing is op de verwerking ervan. In deze zaak overwoog het Hof in het bijzonder dat telefoongesprekken binnen het begrip 'privéleven' vielen. [41] Bijzonder relevant voor wat onder verwerking van persoonsgegevens (en daarmee het verlenen van inzage) moet worden verstaan, is het Verdrag van Straatsburg inzake gegevensbescherming, in werking getreden in 1985.[42] In 1997 ging het EHRM in de zaak *Z. t. Finland* expliciet in op de relatie tussen het Verdrag van Straatsburg en artikel 8 EVRM. In deze zaak waren de naam van een vrouw en haar HIV-besmetting door de Finse rechter wereldkundig gemaakt. De vrouw was van mening dat dit in strijd was met artikel 8 EVRM. Onder verwijzing naar het Verdrag van Straatsburg overwoog het Hof dat het bekendmaken van medische gegevens omtrent HIV en van de naam van de betrokkene persoon een inbreuk vormden op het privéleven.[43] In de zaak *Rotaru* waarin iemand klaagde over de onjuistheid en ontoegankelijkheid van door de staat over hem geregistreerde gegevens, heeft het EHRM verder onder verwijzing naar het Verdrag van Straatsburg bepaald, dat het begrip persoonsgegevens ruim opgevat moet worden en dat het elke informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon omvat. [44]

Voor dit onderzoek is verder van belang dat informatie die is geregistreerd in een politieregister ook binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.[45] Daarnaast zijn persoonsgegevens betreffende het verblijf in kindertehuizen tot het privéleven gerekend.[46] Zoals we al zagen valt de lichamelijke integriteit eveneens onder het begrip privéleven.[47] Onder lichamelijke integriteit

---

[40] EHRM 12 juli 1977, nr. 6959/75 (*Brüggeman en Scheuten /Duitsland)*. In r.o. 55 overwoog het Hof als volgt: 'The right to respect for private life is of such a scope as to secure to the individual a sphere within which he can freely pursue the development and fulfilment of his personality. To this effect, he must also have the possibility of establishing relationships of various kinds, including sexual, with other persons. In principle, therefore, whenever the State sets up rules for the behaviour of the individual within this sphere, it interferes with the respect for private life and such interference must be justified in the light of para (2) of Art. 8.'

[41] EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71, r.o. 41 (*Klass / Duitsland)*.

[42] In het kader van de Raad van Europa is het Verdrag van Straatsburg inzake gegevensbescherming tot stand gekomen. Dit verdrag wordt echter niet behandeld omdat de relevante bepalingen daarvan terug te vinden zijn in de jurisprudentie van het EHRM inzake de bescherming van het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM.

[43] EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (*Z. / Finland)*, par. 113.

[44] EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru / Roemenïe)*, par. 43: 'The Court reiterates that the storing of information relating to an individual's private life in a secret register and the release of such information come within the scope of Article 8 § 1 (...) Respect for private life must also comprise to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings: furthermore, there is no reason of principle to justify excluding activities of a professional or business nature from the notion of "private life" (...)'

[45] EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander/ Zweden)* par. 148 e.v.

[46] EHRM 7 juli 1989, nr. 10454/83 (*Gaskin /Verenigd Koninkrijk)*, par. 37, 41; HR 15 april 1994, *NJ* 1994, 608 (*Valkenhorst*).

[47] EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X en Y / Nederland)*. De overheid dient op te treden om slachtoffers van seksueel geweld te beschermen. Het hof was van oordeel dat de Nederlandse wetgeving geen bescherming bood tegen seksueel misbruik van de geestelijk gebrekkige personen.

vallen de gezondheid en de fysieke integriteit. Dit heeft het EHRM bepaald in de zaak *X en Y* [48] waarin het Hof moest oordelen over een zaak van een minderjarig meisje dat verkracht werd. Dat meisje kon geen klacht indienen, omdat ze wilsonbekwaam was. De Nederlandse wetgeving vereiste destijds bekwaamheid van het slachtoffer om een klacht in te kunnen dienen om vervolgens de dader te vervolgen. Het EHRM oordeelde dat de Nederlandse staat een positieve verplichting had, inhoudende de bescherming van het privéleven (lichamelijke integriteit) van dat minderjarige meisje en dat de nationale wetgeving gewijzigd moest worden om het slachtoffer een effectieve mogelijkheid te bieden om de dader te vervolgen.

Conclusie
Uit de Straatsburgse jurisprudentie ten aanzien van het begrip privé-leven in artikel 8 EVRM valt op te maken dat zowel relationele privacy, waaronder het recht relaties met anderen op te bouwen, als informationele privacy, waaronder elke informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon en lichamelijke integriteit, eronder vallen. Het recht op informationele privacy uit art. 8 EVRM wordt mede aan de hand van het Verdrag van Straatsburg uitgelegd.

3.3. De noodzakelijkheid van de beperking

3.3.1. De elementen van de noodzakelijkheidstoets

Een inmenging is alleen verenigbaar met artikel 8 EVRM indien zij een van de doelen dient, genoemd in het tweede lid en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Onder die doelen worden het 'economisch welzijn van het land' en 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' geacht te vallen. Zoals we zagen (par. 1.4) zou een regeling tot inzage in de antecedenten van aspirant-partners deze doelen kunnen dienen.

Het vereiste 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is in de jurisprudentie uitgewerkt als een proportionaliteit- en subsidiariteitstoets.[49] De inmenging moet een bepaald belang dienen (soms aangeduid als *pressing social need*) en 'proportioneel' zijn, evenredig zijn aan één van de in de bepaling genoemde doelen. Daartoe moet de maatregel die de inmenging vormt 'relevant' en 'voldoende' zijn, en de inmenging kunnen rechtvaardigen (de proportionaliteitstoets in engere zin). Anders gezegd: kan het beoogde doel met de maatregel worden gerealiseerd en zo ja, heeft die realisering een zodanig gewicht dat zij de inmenging - mede gezien de mate waarin zij het privacyrecht beperkt - kan rechtvaardigen? In de praktijk komt de proportionaliteitstoets vaak neer op een belangenafweging met inachtneming van de concrete omstandigheden van het

[48] Zie de voorgaande voetnoot.
[49] EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*Marper en S. / Verenigd Koninkrijk)*, par. 99 e.v.

voorliggende geval.[50] Een andere component van de noodzakelijkheidtoets vormt het subsidiariteitsbeginsel. De inbreuk is in beginsel niet rechtmatig indien het doel eveneens bereikt kan worden op een wijze die geen of minder inbreuk op de privacy maakt.

Het EHRM laat de staten doorgaans een zekere "beoordelingsmarge" ten aanzien van de noodzakelijkheid van een maatregel. Hoe groot die marge is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. In zijn algemeenheid is de marge kleiner in gevallen waarin het gaat om een voor de effectieve uitoefening van essentiële rechten van een individu cruciaal recht. De marge is groter in gevallen waarin geen overeenstemming tussen de staten blijkt te bestaan over een bepaald belang dat in het geding is, zoals omtrent de vraag van het onderhavige onderzoek (zie par. 3.5.3).[51]

3.3.2. De voor de afweging relevante factoren

Mede met het oog op die beoordelingsmarge legt het Hof in art. 8 EVRM-zaken dikwijls een minder zware bewijslast aan de staat op.[52] Dat resulteert erin dat niet alle hierboven genoemde aspecten van de noodzakelijkheidstoets altijd even sterk naar voren komen.[53] Wel figureren de vereisten van 'relevantie', 'toereikendheid' en evenredigheid meestal in de redenering van het Hof.[54] Daarbij houdt het Hof rekening met uiteenlopende factoren. Hieronder bespreken we de belangrijkste afwegingsfactoren die vaak door het EHRM en nationale rechters in aanmerking

[50] H.R. Kranenborg/L.F.M. Verhey, *Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief*, Deventer, Kluwer, 2011, p. 25. Zie ook Harris, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009, p. 349 e.v. en p. 407 e.v.

[51] Kranenburg/Verhey 2011, p. 25.

[52] P. De Hert & S. Gutwirth, 'Grondrechten: vrijplaatsen voor het strafrecht? Dworkins Amerikaanse trumpmetafoor getoetst aan de hedendaagse Europese mensenrechten' (Human Rights as Asylums for Criminal Law. An assessment of Dworkin's Theory on Human Rights) in R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (eds.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, p. 141-176; P. De Hert, 'Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11', *Utrecht Law Review*, 2005, Vol. 1, No. 1, 68-96. Zie: http://www.utrechtlawreview.org/

[53] Zo wordt de 'pressing social need', die bij de toetsing aan het –vrijwel gelijkluidende – tweede lid van art. 10 EVRM een prominente rol speelt in art. 8 EVRM-zaken doorgaans vermeden. Zie echter EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk)*, par. 100: 'In such circumstances, the Court considered it clear that […] the threshold at which those domestic courts could find the impugned policy to be irrational had been placed so high that it effectively excluded any consideration by the domestic courts of the question of whether the interference with the applicants' rights answered a pressing social need or was proportionate to the national security and public order aims pursued, principles which lay at the heart of the Court's analysis of complaints under Article 8 of the Convention.'

[54] P. De Hert, *Artikel 8 EVRM en het Belgisch recht*, Mys & Breesch, 1998, p. 40-60. Vergelijk EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck / Verenigd Koninkrijk)* , par.76: 'In determining whether the disclosure was 'necessary in a democratic society', the Court will consider whether, in the light of the case as a whole, the reasons adduced to justify the disclosure were 'relevant and sufficient' and whether the measures were proportionate to the legitimate aims pursued.'

genomen worden.[55] Het verdient opmerking dat de onderstaande bespreking geen uitputtend overzicht geeft van de elementen die in de noodzakelijkheidtoets meegenomen worden door het EHRM: dit oordeelt altijd op basis van de specifieke omstandigheden van het geval.

Het belang van de inmenging in privacy
Volgens de nationale jurisprudentie kan een inbreuk op het privéleven gerechtvaardigd zijn door verschillende particuliere belangen. Het is echter niet mogelijk om de belangen limitatief op te sommen, omdat die afhangen van de omstandigheden van het concrete geval.[56] Met betrekking tot publieke belangen wordt door de nationale rechter altijd geprobeerd om aansluiting bij de doelcriteria van artikel 8 lid 2 EVRM te vinden. In sommige horizontale geschillen heeft de rechter het belang van één van de partijen in verband gebracht met het algemeen belang, zoals in de Edamse bijstandzaak[57] en in zaken omtrent het verschoningsrecht van een arts.[58] In de Edamse bijstandzaak ging het om een vrouw die eiste dat het een buurtgenoot, die bij de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) werkzaam was, werd verboden over haar gedrag en relaties aantekeningen bij te houden en die aan derden te verstrekken. Door inzage in haar dossier was haar gebleken dat de buurtgenoot zonder haar medeweten zulke informatie over haar privéleven aan de GSD had verstrekt. De vrouw had naar aanleiding van die verstrekking haar recht op uitkering verloren. De Hoge Raad was van oordeel dat de buurtgenoot door zijn handelen inbreuk had gemaakt op het privéleven van de vrouw, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs betekende dat de inbreuk onrechtmatig was. De inbreuk zou gerechtvaardigd kunnen worden met beroep op het belang van het economisch welzijn. De belangenafweging viel toch uit in het voordeel van de vrouw, mede gezien de lange periode waarin informatie over de vrouw was verzameld.

Met betrekking tot de zaken omtrent het verschoningsrecht van artsen en hulpverleners kan worden gewezen op twee zaken. In de eerste zaak ging het om een vordering tot opname ter uitvoering van de Krankzinnigenwet.[59] De inbreuk was gelegen in de beslissing van de arts om geen gebruik van zijn verschoningsrecht te maken. In deze zaak achtte de Hoge Raad de inbreuk gerechtvaardigd door ‘de daarbij zowel voor de samenleving als voor patiënt betrokken, zwaarwegende belangen en het daaruit resulterende belang dat de rechter die in hoogst ressort over het al dan niet nemen van die maatregel (Krankzinnigenwet) oordeelt, zo goed mogelijk wordt voorgelicht’.

[55] Vergelijk L. Bygrave, *'Data protection law in context, particularly its interrelationship with human rights'*, February 2007, (4p.), p. 3 (www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5630/v07/undervisningsmateriale/lecture207.doc)
[56] L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 317-318.
[57] HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 928.
[58] Verhey 1992, p. 319.
[59] HR 6 maart 1987, *NJ* 1987, 1016.

In de tweede zaak ging het om personen die probeerden achter de identiteit van hun ouders te komen.[60] Ze waren als buitenechtelijke kinderen in een tehuis opgenomen. Het tehuis weigerde inzage te verlenen in de bewaarde afstammingsgegevens en beriep zich op de geheimhoudingsplicht. Het ging in deze zaak om drie conflicterende belangen, namelijk het belang van de kinderen die wilden weten wie hun ouders waren, het privacybelang van de geregistreerde ouders (moeder en verwekker) en het maatschappelijk belang van het tehuis dat 'een ieder vrijelijk en zonder vrees voor bekendmaking van datgene wordt besproken in het kader van hulpverlening zich voor bijstand moet kunnen wenden tot een hulpverlener zoals het tehuis.' Het gerechtshof was van oordeel dat dit laatste belang onder bepaalde omstandigheden prevaleert, maar niet in dit geval. Het gerechtshof besteedde meer aandacht aan het privacybelang van de verwekker. [61] Indertijd gold dat de moeder het laatste woord had over inzage; met het privacybelang van de verwekker werd geen rekening gehouden. Het gerechtshof vond dat inzage het privacybelang van de verwekker in dit geval niet zou aantasten. Het gerechtshof vond ook het belang van de moeder te licht, mede omdat de inzage 45 jaar na haar overlijden werd gevraagd, en oordeelde dat het belang van appelanten prevaleerde, omdat de openbaring van de gegevens de nagedachtenis van de moeder niet zou aantasten.
Vermeldenswaard in dit verband is het Straatsburgse arrest *Odièvre*, waarin een vrouw die na haar geboorte was afgestaan, vroeg om inzage in persoonsgegevens van derden om te weten te komen wie haar natuurlijk moeder was. De inzage werd haar geweigerd en het Europese Hof vond het belang van de staat zwaarder wegen dan haar belang bij inzage. Het EHRM betrok daarbij het belang van de bescherming van het recht op leven, omdat in het Franse recht de geheimhouding van de identiteit van een moeder was bedoeld als alternatief voor abortus.[62]
Van belang is ook het geval van botsing van grondrechten, met name indien het recht op privacy van de ene persoon botst met het recht op privacy van de ander. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een persoon inzage vraagt in eigen persoonsgegevens die privacygevoelige gegevens van derden bevatten. De rechter probeert ook in zulke gevallen aansluiting te vinden bij 'de bescherming van de rechten van anderen' zoals bedoeld in lid 2 van artikel 8 EVRM.[63] In een dergelijk geval weegt de rechter de belangen tegen elkaar af aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. De uitkomst kan zijn dat het (eigen) inzagerecht kan worden beperkt op grond van het privacybelang van anderen.[64]

De ernst van de inmenging in de privacy
De inmenging moet zo beperkt mogelijk gehouden worden en mag dus niet excessief zijn. In dit licht heeft het EHRM in de zaak *Marper* (onder verwijzing naar artikel 6 Verdrag van

[60] Hof 's-Hertogenbosch 18 september 1991, *NJ* 1991, 796.
[61] In horizontale verhouding wordt soms aansluiting gezocht bij de zinsnede "bescherming van de rechten van anderen' van lid 2 van artikel 8 EVRM. Zie ook Pres. Rb. Haarlem 20 november 1987, *KG* 1988, 40.
[62] EHRM 13 februari 2003, nr. 42326/98 (*Odièvre / Frankrijk)*, par. 45 e.v.
[63] Verhey 1992, p. 320-323.
[64] Pres. Rb. Amsterdam 10 september 1987, *KG* 1987, 423; Hof Arnhem 6 maart 1990, *Nemesis* 1990, nr. 92.

Straatsburg) overwogen dat 'verzekerd moet zijn dat de verwerkte gegevens relevant zijn en niet excessief ten aanzien van het te bereiken doel'.[65] Daarbij kan de aard van de gegevens het privacybelang verzwaren. In deze zaak ging het om DNA-profielen. Het EHRM oordeelde dat dergelijke informatie iemands etnische afkomst kan bepalen en dat gegevens daaromtrent extra bescherming genieten. Het EHRM heeft ook in de zaak *Z t. Finland* bepaald dat medische gegevens bijzondere gevoelig zijn en dat met de verwerking daarvan met specifieke zorg moet worden omgegaan.[66]

In de hierboven al genoemde Edamse bijstandszaak overwoog de Hoge Raad dat de ernst van de inbreuk op privacy moest worden afgewogen tegen de belangen van de andere partij. In dit geval was de informationele privacy in het geding en de Hoge Raad oordeelde dat de inbreuk ernstig was omdat 'betrokkene gedurende een lange periode met een zekere regelmaat buiten medeweten van het slachtoffer gegevens van zeer intieme aard verzameld en aan derden had verstrekt.' In een dergelijk geval hecht de rechter meer waarde aan de aard en de mate van intimiteit van de gegevens. Daarnaast kijkt de rechter ook in hoeverre de gegevens bij derden bekend zijn. [67]

Het proportionaliteitsbeginsel

De rechter weegt tevens mee in hoeverre de inmenging in de privacy (het middel) evenredig is aan het nagestreefde doel van de inbreuk. Het antwoord op deze vraag hangt sterk af van de concrete omstandigheden van het geval en wordt gegeven op basis van overwegingen van uiteenlopende aard.

Een voorbeeld is de *Bolderkar*-affaire. In deze zaak werden in het kleuterdagverblijf 'De Bolderkar' bewijzen van incest bij een aantal kinderen gevonden. De vader van één van de kleuters vorderde inzage in haar dossier dat bij de Bolderkar was aangelegd. De vader beweerde dat inzage voor hem nodig was als bewijs in een daarmee samenhangende zaak. De rechtbank oordeelde echter dat het belang van de persoonlijke levenssfeer van het minderjarige kind prevaleerde. Aangezien de inzage voor de vader niets wezenlijks zou toevoegen aan diens verdediging in de samenlopende strafzaak, achtte de rechter inzage disproportioneel in verhouding tot het door de vader beoogde doel.[68] Het EHRM heeft in een andere zaak bepaald dat gegevens uitsluitend voor het van te voren beoogde gebruik mogen worden aangewend. Dit wil zeggen dat het gebruik van gegevens voor een ander doel in beginsel disproportioneel is.[69]

---

[65] EHRM 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04 (*S en Marper /Verenigd Koninkrijk),* par. 103.
[66] EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (*Z. /Finland)* par 96.
[67] HR 9 januari 1987, NJ 1987, 928; zie ook Pres. Rb. Maastricht 30 september 1991, KG 1991, 364.
[68] Pres. Rb. Rotterdam 22 maart 1989, *KG* 1989, 170.
[69] EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck /Verenigd Koninkrijk),* par. 62; EHRM 17 juli 2003, nr. 63737/00 (*Perry/ Verenigd Koninkrijk),* par. 40; voor meer details zie E. Brouwer, *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-country Nationals in the Schengen Information System,* Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2007, (501p.), 138-139.

Het proportionaliteitsbeginsel komt in de praktijk neer op een belangenafweging op basis van omstandigheden van het geval. Uit de jurisprudentie blijkt dat verschillende elementen een rol kunnen spelen bij de proportionaliteitstoets.

Zo kan de aard van persoonsgegevens doorslaggevend zijn. Het EHRM heeft bijvoorbeeld bepaald dat medische gegevens gevoelig zijn en dat bij verwerking ervan bijzondere zorg moet worden getracht.[70] Tevens is het ter beschikking stellen van een controle-mogelijkheid voor betrokkene dan wel het bestaan van onafhankelijk toezicht op de verwerking van gegevens relevant voor de proportionaliteitstoets. Dit element is van belang om misbruik van gegevens te voorkomen. In de zaak-*Klass* overwoog het EHRM dat het bestaan van rechtelijke controle dan wel controle door een onafhankelijke instantie onder de beginselen van de rechtstaat valt. Dat maakt de inbreuk proportioneel onder bepaalde omstandigheden.[71] In de zaak *Leander/Zweden* wilde klager inzage krijgen in een veiligheidsdossier op grond waarvan zijn sollicitatie was afgewezen.[72] Inzage werd geweigerd. Het EHRM overwoog dat er sprake was van inmenging in het privéleven, omdat betrokkene geen mogelijkheid had om de gegevens in dat dossier te corrigeren. Het EHRM concludeerde niettemin dat inmenging proportioneel was, omdat er voldoende onafhankelijk toezicht op de inhoud en het gebruik van veiligheidsdossiers bestond. In de *Gaskin*-zaak oordeelde het EHRM dat inmenging disproportioneel was omdat er voor Gaskin geen mogelijkheid was waarbij een onafhankelijk instantie uiteindelijk over inzage kon beslissen.[73]

Het subsidiariteitsbeginsel
Van belang is ten slotte of er andere, minder ingrijpende middelen zijn dan de aangewende maatregel om het beoogde doel te bereiken. Uitgaande van de veronderstelling dat zulke andere middelen niet voorhanden zijn, betrekt de rechter bij de beoordeling ook de vraag in hoeverre degene die inbreuk maakt eventueel bestaande mogelijkheden om de inbreuk te minimaliseren heeft aangewend. De enkele constatering dat er geen bruikbare andere opties zijn, zal niet altijd leiden tot het oordeel dat de inbreuk aanvaardbaar is.[74]

Vermeldenswaard in dit verband is dat het EHRM de notie van ‘redelijke privacyverwachting’ meermalen bij de beoordeling heeft betrokken. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre betrokkene redelijkerwijs mocht verwachten dat zijn privacy gerespecteerd zou worden.[75] Tevens moet er volgens het EHRM voldoende en effectief onafhankelijk toezicht zijn op de

[70] Zie EHRM *Z./Finland* hierboven. In de *Marper* zaak oordeelde het EHRM dat DNA-profielen extra bescherming genieten.
[71] EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass / Duitsland)*.
[72] EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander/ Zweden)*.
[73] EHRM 7 juli 1989, nr. 10454/83 (*Gaskin /Verenigd Koninkrijk)*.
[74] Verhey 1992, p. 327; zie ook Pres. Rb. Maastricht 30 september 1991, *KG* 1991, 364.
[75] EHRM 25 juni 1997, nr. 20605/92 (*Halford /Verenigd Koninkrijk)*, par. 48.

inmenging door de staat in de privacy van de betrokken persoon. In beginsel moet een effectieve rechterlijke controle mogelijk zijn. Deze onafhankelijke controle biedt de beste garantie voor een correcte procedure.[76]

3.3.3. Samenvatting

De proportionaliteitstoetsing hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Zeer uiteenlopende belangen kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een maatregel die een inmenging vormt in de privacy. Ook waar aansluiting wordt gezocht bij de doelcriteria van het tweede lid blijft dat mogelijk, omdat één van die doelen het zeer ruime 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' betreft. Dit kan zowel bij een horizontaal als bij een verticaal beroep op art. 8 EVRM spelen en waar het gaat om horizontale beroepen, tevens in geval beide partijen over en weer het recht op bescherming van privacy kunnen inroepen.

Het relatieve gewicht van het belang dat met de inmenging gemoeid is, wordt ingevuld bij de evenredigheidstoetsing. Daarbij speelt de mate waarin de privacy wordt aangetast een rol. Bepalend voor dat laatste zijn onder meer de aard van de desbetreffende gegevens, de duur van de inmenging en de mate van openbaarheid.

Ten slotte is van belang of een ander, lichter middel voorhanden was waarmee het beoogde doel eveneens bereikt had kunnen worden. Als een dergelijk ander middel niet beschikbaar was, moet worden bezien of het gebezigde middel had kunnen worden aangewend op een wijze waarbij het privacy-recht in mindere mate zou zijn aangetast.

Zoals hierboven is vermeld zullen deze afwegingsfactoren gebruikt worden in hoofdstuk 6 om de noodzaak en juridische haalbaarheid van het verlenen van inzage in antecedenten van huwelijkspartners te toetsen.

3.4. Andere internationale bepalingen

3.4.1. Artikel 17 IVBPR

Artikel 17 IVBPR betreft de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam. Vermeldenswaard is dat het verzamelen en opslaan van

[76] EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass /Duitsland)*, par. 50.

persoonsgegevens onder privacy begrepen is, aldus een 'General Comment' van het toezichthoudend Comité.[77]

Lid 1 van artikel 17 IVBPR bepaalt dat een inmenging in de privacy niet willekeurig of onwettig mag zijn, maar bevat geen nadere aanduiding aan welke voorwaarden een zodanige inmenging moet voldoen.[78] Het toezichthoudend Comité heeft enkele (niet-bindende)[79] aanbevelingen gedaan voor de toepassing van de bepaling. Nationale wetgeving moet *en détail* specificeren onder welke omstandigheden een inbreuk op privacy geoorloofd kan zijn.[80] Tevens houdt het begrip 'wettig' in dat het nationale recht niet te veel beoordelingsmarge aan de overheid mag laten. Beperkingen moeten op algemeen toegankelijke en bekend gemaakte wetgeving gebaseerd zijn.[81] Daarnaast betekent het begrip 'willekeurig' dat er met de beperking slechts een legitiem doel nagestreefd mag worden en dat de beperking proportioneel moet zijn in verhouding tot het nagestreefde doel.[82]

Het tweede lid van artikel 17 IVBPR bepaalt dat een ieder recht heeft op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting. Dit lid vormt dus een verplichting voor de staat om actief op te treden tegen inmenging of aantastingen van het privéleven – ook in horizontale verhoudingen, aldus het toezichthoudend Comité. Het Comité heeft inderdaad geoordeeld dat deze bepaling van toepassing kan zijn op een geval waarin een privacyinbreuk wordt gemaakt door een burger.[83] Tijdens de goedkeuring van het IVBPR is bepaald dat artikel 17 IVBPR op verschillende wijzen kan doorwerken, maar dit werd niet echt geconcretiseerd. De regering had een algemeen standpunt inhoudend dat 'de vraag naar de derdewerking niet voor alle gevallen gelijkluidend zal worden beantwoord'.[84]

Artikel 17 IVBPR bevat dus een zekere waarborg ten aanzien van privacy-bescherming, zowel in horizontale als in verticale verhoudingen. Omdat artikel 8 EVRM in het tweede lid nadere voorwaarden stelt voor rechtmatige inmenging in de privacy en omdat de jurisprudentie van het EHRM deze voorwaarden verder heeft uitgewerkt, biedt artikel 17 IVBPR geen bescherming die niet ook door art. 8 EVRM geboden wordt. In de rechtspraktijk speelt die bepaling daarom thans geen rol, en zij zal hieronder daarom buiten beschouwing worden gelaten.

[77] General Comment 16 (32), CCPR/C/21/Rev. 1, p. 21 (31 maart 1988).
[78] Vergelijk artikel 8 EVRM.
[79] Omdat het IVBPR noch het bijbehorend Facultatief Protocol aangeeft dat de General Comments van het Comité bindend zijn, dient van het tegendeel te worden uitgegaan.
[80] General Comment 16 (32), CCPR/C/21/Rev. 21, p. 20 (31 maart 1988).
[81] Verhey 1992, p. 206.
[82] Verhey 1992, p. 206.
[83] General Comment 16 (32), CCPR/C/21/Rev. 1, p. 19 (31 maart 1988).
[84] Verhey 1992, p. 215.

3.4.2. Artikel 12 EVRM

Artikel 12 EVRM bepaalt dat iedereen van huwbare leeftijd het recht heeft te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen. Zoals eerder vermeld, wordt met het inzagerecht met name beoogd te bewerkstelligen dat partners zich goed kunnen informeren over elkaars antecedenten. De keuze om al dan niet te huwen, blijft aan de betrokken aspirant-partner. Aangezien een ieder vrij blijft om te huwen en er dus bijvoorbeeld geen verbod zal worden opgelegd te huwen met een persoon die eerder is veroordeeld voor mishandeling, zal het inzagerecht niet strijdig zijn met het recht om te huwen, zoals omschreven in art. 12 EVRM. Bovendien is er sprake van 'inzagerecht' en niet 'inzagenplicht'. Daarmee lijkt art. 12 EVRM niet relevant voor de hier besproken maatregel, en wordt ook deze bepaling hieronder buiten beschouwing gelaten.

3.5. Gegevensbescherming binnen de Europese Unie

Het gegevensbeschermingsrecht wordt vergaand beheerst door verschillende Europese normen. Na de totstandkoming van het Verdrag van Straatsburg (1981) is ook binnen de Europese Unie regelgeving tot stand gekomen op het gebied van privacy en gegevensbescherming. Verschillende richtlijnen zijn de laatste twee decennia tot stand gekomen. Richtlijn 95/46 vormt de belangrijkste en meest veelomvattende EU-privacywetgeving.[85] Daarnaast is het recht op bescherming van persoonsgegevens in een apart artikel opgenomen in het EU Grondrechtenhandvest.[86] Hieronder worden deze twee belangrijkste EU-instrumenten besproken.

3.5.1. EU Grondrechtenhandvest

Het Handvest heeft krachtens artikel 6 EU-verdrag (zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon) de status van primair Unie-recht en is aldus bindend. In het Handvest is naast een recht op bescherming van de privacy (artikel 7) in artikel 8 separaat het recht op bescherming van persoonsgegevens opgenomen. Artikel 8 EU Grondrechtenhandvest luidt als volgt:

'1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. (…)
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels.'

[85] Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, L 281/31.
[86] Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie, (2000/C 364/01). Te vinden op: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf

Lid 1 van deze bepaling verankert het recht op bescherming van persoonsgegevens op een fundamenteel niveau. Opmerkelijk is lid 3 waaruit blijkt dat een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit als component van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt beschouwd.[87] Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft ingevolge lid 2 geen absolute gelding.[88] Persoonsgegevens kunnen immers onder bepaalde voorwaarden verwerkt worden. Er dient in dit verband opgemerkt te worden dat het cruciale vereiste dat de verwerking van persoonsgegevens *noodzakelijk* moet zijn voor bepaalde doeleinden in artikel 8 Handvest niet is opgenomen. In de termen van lid 2 moeten persoonsgegevens *eerlijk* worden verwerkt. Deze lacune is echter verder ingevuld in het Handvest.

In artikel 52, lid 1 Handvest wordt echter erkend dat de uitoefening van de in de artikelen 7 en 8 Handvest vastgestelde rechten beperkt kan worden, als de beperking bij wet wordt gesteld en zij de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigt. In hetzelfde lid is bepaald dat met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel alleen beperkingen kunnen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

Uit lid 3 van artikel 52 volgt dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. In dit verband bepaalt artikel 53 Handvest dat artikel 7 en 8 Handvest niet aldus mogen worden uitgelegd dat zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn, met name het EVRM, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

In deze omstandigheden dient volgens het HvJ te worden vastgesteld dat:
‘de eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens gelijk welke informatie betreft aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon en, anderzijds, dat de beperkingen die mogen worden gesteld aan het recht op bescherming van de persoonsgegevens, overeenkomen met die welke worden toegelaten in het kader van artikel 8 EVRM.’ [89]

[87] Zie ook Kranenburg/Verhey 2011, p. 36.
[88] Zie in deze zin ook t.a.v. het recht op respect voor privacy HvJ 12 juni 2003, C-112/00, (*Schmidberger*), punt 80.
[89] HvJ 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, punt 52. Zie de daarin aangehaalde zaken, namelijk: EHRM16 februari 2000 (*Amann t. Zwitserland*), par. 65 en EHRM 4 mei 2000, (*Rotaru t. Roemenië*), par. 43.

Artikelen 7 en 8 Handvest zullen hieronder niet nader betrokken worden bij de beantwoording van de onderzoeksvraag, omdat volgens het Hof van Justitie bij de toetsing daaraan steeds aangesloten moet worden bij het toetsingskader van artikel 8 EVRM.

3.5.2. Richtlijn 95/46

Van belang voor dit onderzoek is richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze richtlijn dient ertoe bij te dragen aan een van de primaire doelen van de Europese Unie, namelijk het bevorderen van het vrije verkeer tussen de lidstaten door een vrije uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk te maken. De richtlijn heeft echter ook uitdrukkelijk het doel waarborgen voor burgers te bieden en omvat dan ook materiële en procedurele eisen voor de lidstaten. Deze mensenrechtelijke ratio overweegt in zoverre dat de richtlijn ook van toepassing is in situaties waarin geen verband bestaat met de interne markt. [90] Over de verhouding van de richtlijn tot art. 8 EVRM valt op te merken dat al het Unierecht in overeenstemming met het EVRM moet worden uitgelegd.[91] De richtlijn is door Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens. In deze studie wordt de inhoud van de richtlijn in het kader van deze Wet besproken.[92]

3.5.3. Gegevensbescherming in enkele Europese staten

Inleiding
De grondslag voor bescherming van persoonsgegevens in de lidstaten van de Europese Unie loopt uiteen. In Duitsland spreekt men van het recht op informationele zelfbeschikking, wat wil zeggen dat het individu in beginsel de bevoegdheid heeft om te bepalen of zijn of haar persoonsgegevens gebruikt of geopenbaard mogen worden. Dit beginsel is gebaseerd op het begrip van de menselijke waardigheid en zelfbeschikking die als beginselen opgenomen zijn in

[90] HvJ 20 mei 2003, nr. C-465/00 (*Rechnungshof en anderen tegen Österreichischer Rundfunk).* 133 C, par. 42. Zie ook Haguenau-Moizard & N. Moizard, 'Informations concernant les salariés et protection des bases de données', *Revue de jurisprudence sociale*, 2003, p. 945-949; J.-M. Belorgey, St. Gervasoni, & Ch. Lambert, 'Jusqu'où peut aller la transparence dans la rémunération des dirigeants du secteur public?', *L'actualité juridique; droit administratif*, 2003, p.2149-2150 ; P. Blok, 'Inkomens, Internet en informationele privacy', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2004 p. 30-36.
[91] Zie b.v. HvJ 20 mei 2003, nr. C-465/00 (*Rechnungshof en anderen/Österreichischer Rundfunk),* par. 83.
[92] Ten slotte is in deze studie onderzoek gedaan naar relevante artikelen en jurisprudentie omtrent het VN Vrouwenverdrag. Onderzoek naar relevante jurisprudentie over in het bijzonder de bescherming van vrouwen in de privésfeer en hun emancipatie heeft geen relevante bevindingen opgeleverd. In dit licht is artikel 3 (*Verzekeren ontplooiing en ontwikkeling vrouwen)* van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979 relevant. Dit artikel luidt als volgt: 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen op alle gebieden, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied, alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren, ten einde haar de uitoefening en het genot van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op gelijke voet met mannen te waarborgen.'

de Duitse grondwet.[93] In Frankrijk is gegevensbescherming meer gebaseerd op het begrip vrijheid.[94] In Nederland en België wordt gerefereerd aan privacy als een bron van gegevensbescherming.[95]

Van belang voor dit onderzoek is of andere EU-lidstaten in enige vorm een inzagerecht in antecedenten van toekomstige huwelijkspartners geregeld hebben en zo ja, wat de ervaringen daarmee zijn. Inzagerecht elders kan behulpzaam zijn bij vormgeving van een dergelijk recht in Nederland. Daarnaast kan het verhelderend zijn om inzicht te verkrijgen in oplossingen voor EU- en EVRM-rechtelijke kwesties rond het inzagerecht.

Om in beeld te krijgen of andere lidstaten inzagerecht in antecedenten kennen, is een *quick scan* gemaakt van de praktijk in andere lidstaten. Via het European Migration Network zijn door twee leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek de volgende vragen aan contactpersonen in andere EU-lidstaten en Noorwegen voorgelegd:

1. Is there any possibility under national law which allows the State to disclose information about antecedent's history (criminal, health, family, propriety, privacy) of an EU citizen/resident to her/his future foreigner partner living outside the EU?

2. Does the State have regulated such disclosure?

3. Was there any discussion about this issue on national/EU level?[96]

In totaal hebben twaalf staten antwoorden gegeven op de *quick scan* vragen.[97] De antwoorden op die vragen worden hieronder besproken.[98]

[93] Judgment of 15 December 1983, 1 BvR 209/83, BVerfGE 65.
[94] Artikel 1 van de 1978 Franse Wbp plaatst inderdaad privacy direct voor de term individuele en publieke vrijheid.
[95] P. De Hert & S. Gutwirth, 'Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action' in GUTWIRTH S., Y. POULLET, P. DE HERT, J. NOUWT & C. DE TERWANGNE (Eds), *Reinventing data protection ?*, Springer Science, Dordrecht, 2009, 3-44.
[96] Zie Bijlage 2: 'Antwoorden op de Scan vragen'.
[97] Estland, Finland, Letland, Letouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Zweden, het Verenigde Koninkrijk en Noorwegen.
[98] Het verdient opmerking dat de antwoorden van de lidstaten summier zijn. Verwezen wordt naar de bijlage voor volledige antwoorden. Een hier verder niet besproken voorbeeld van het inzagerecht is te vinden in het Amerikaanse beleid ten aanzien van huwelijken die plaatsvinden na bemiddeling van International Marriage Brokers (IMBs) tussen Amerikaanse mannen en buitenlandse vrouwen. In 2006 is in de VS een wet aangenomen (the International Marriage Broker Regulation Act; IMBRA) die als doel heeft het beschermen van buitenlandse vrouwen tegen misbruik door Amerikaanse mannen in huwelijksrelaties. De IMBRA verplicht de IMBs om buitenlandse vrouwen te informeren over antecedenten van hun toekomstige Amerikaanse partners alsmede over hun rechten in geval dat ze slachtoffer worden van huiselijk geweld. Het argument van de Amerikaanse beleidsmakers is dat vrouwen kwetsbaar en potentiële slachtoffers zijn, omdat ze hun land moeten verlaten en omdat ze afhankelijk van de man zijn. De IMBRA werd echter bekritiseerd vooral omdat de achtergrond daarvan geïnspireerd is uit het Amerikaanse beleid tegen mensenhandel, terwijl er bij een huwelijksrelatie na tussenkomst van een IMB geen sprake is van

Geen mogelijkheid tot inzage

In het Estse, Portugese,[99] Slowaakse [100] en Poolse recht bestaan geen mogelijkheden om inzage in antecedenten (persoonsgegevens) van betrokkene bij het aangaan van een grensoverschrijdende (huwelijks)relatie te verlenen aan de buitenlandse aspirant-partner. Een zodanig inzagerecht is in de nationale privacywetgeving niet geregeld en is evenmin onderwerp van discussie geweest op nationaal niveau.

In het Finse, Letse en Roemeense [101] recht bestaat evenmin een dergelijk inzagerecht. Voor inzage in persoonsgegevens door derden is uitdrukkelijke toestemming van betrokkene vereist.[102] Behalve de algemene privacywetgeving bestaat in het Finse en Roemeense recht geen bijzondere wetgeving voor een soortgelijk inzagerecht en dat is ook geen onderwerp van discussie geweest. In het Luxemburgse recht bestaat evenmin een dergelijke mogelijkheid en kunnen slechts betrokkene en zijn of haar erfgenamen inzage krijgen. In het Litouwse recht bestaat evenmin een soortgelijk inzagerecht. Theoretisch zou het mogelijk zijn om inzage in persoonsgegevens te verlenen aan derden zonder toestemming van betrokkene. In de praktijk is dit echter slechts mogelijk in zeer uitzonderlijke gevallen.[103] Dat inzagerecht is in nationaal recht niet geregeld en is evenmin onderwerp van discussie geweest op nationaal niveau.

In het Britse recht beschermt de privacywetgeving persoonsgegevens ongeacht nationaliteit. Op grond hiervan is het niet toegestaan om persoonsgegevens aan derden te verstreken. In bijzondere gevallen zou echter verstrekking mogelijk zijn met het doel om vitale belangen van anderen te beschermen. Een huwelijk valt echter niet onder dergelijke bijzondere gevallen. Het moet gaan om derden die legitieme belangen hebben bij inzage in persoonsgegevens, zoals slachtoffers van ernstige misdrijven. Een voorbeeld is het geval waarin een burger, die slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, verzoekt om inzage om te weten of de dader uitgezet is.

---

mensenhandel. De wet beschouwt in feite de Amerikaanse mannen als schuldig totdat het tegendeel is bewezen. Een huwelijk of relatie aangaan via een bemiddelingsbureau in de context van het Amerikaanse beleid m.b.t. de IMBs is echter iets anders dan waar het om gaat in dit onderzoek.

[99] Verstrekking van persoonsgegevens is slechts mogelijk aan overheidsinstanties en niet aan derden.

[100] Verstrekking van persoonsgegevens aan derden is in strijd met de Act nr. 428/2002 en de Act nr 171/1993 Coll. betreffend bescherming van persoonsgegevens.

[101] De Roemeense wet nr. 677/2001 betreffend de bescherming van persoonsgegevens.

[102] Opgemerkt wordt dat het wel mogelijk is om tijdens een eventueel gehoor door de immigratiediensten op incidentele basis het antecedentenverleden van betrokkene te bespreken. Dat gehoor en bespreking hebben echter als doel de toetsing van de band tussen de twee partners en zijn niet bedoeld om inzage te verlenen aan de buitenlandse aspirant partner.

[103] Volgens the Legal Protection of Personal Data Act kunnen persoonsgegevens slechts in bepaalde gevallen verstrekt worden. Deze gevallen zijn vrijwel dezelfde als de gevallen die in de Nederlandse Wbp zijn vermeld. Voor strafrechtelijk en gezondheidsgegevens geldt in het Litouwse recht een bijzondere regeling en kunnen verstrekt worden slechts in bepaalde gevallen die ook in de Nederlandse Wbp zijn vermeld. Dat verbaast niet – het betreft immers implementatie van Ri 95/46.

Opening voor mogelijkheid tot inzage
In Zweden controleert de immigratiedienst in het kader van gezinmigratie of de aspirant partner in Nederland een crimineel verleden heeft. Dit is onmogelijk als de twee partners getrouwd zijn. Als er sprake is van ernstig misdrijven zoals geweld jegens familieleden is het mogelijk om inzage te verlenen aan de buitenlandse aspirant partner en vervolgens zijn of haar (mvv)aanvraag af te wijzen. De buitenlandse aspirant partner kan altijd verzoeken om inzage in gegevens waarover de immigratiedienst beschikt, ook als deze gegevens afkomstig zijn van betrokkene. Wanneer de buitenlandse aspirant partner verzoekt om inzage in gegevens over het salaris en het levensstandaard van betrokkene, kunnen deze gegevens verstrekt worden. Verstrekking van andere persoonsgegevens is in beginsel niet toegestaan.[104]

In het Noorse recht is bepaald dat een (mvv)aanvraag afgewezen kan worden als het waarschijnlijk is dat betrokkene de buitenlandse aspirant partner gaat misbruiken. De immigratiediensten hebben toegang tot de strafrechtelijke antecedenten van betrokkenen. Deze persoonsgegevens kunnen verstrekt worden aan de buitenlandse aspirant-partner als de (mvv)aanvraag afgewezen is of, bij inwilliging, als de informatie van belang is. Inzage is ook mogelijk in vermogengegevens en het migratieverleden van betrokkene en zijn of haar familie. Deze gegevens zijn relevant voor de behandeling van de (mvv)aanvraag. Hoofdregel is dat de aanvrager toegang heeft tot documenten betreffend zijn of haar (mvv)aanvraag. Inzage in gezondheidsgegevens is niet geregeld. Er wordt ook niet ernaar gevraagd door de immigratiediensten, maar als dergelijke informatie naar voren komt, kan de immigratiedienst beslissen dat deze niet verstrekt mag worden aan de buitenlandse aspirant-partner.

3.5.4. Conclusie

In het Estse, Portugese, Slowaakse, Poolse**,** Finse, Roemeense, Letlandse, Luxemburgse, Litouwse en Britse recht bestaat geen mogelijkheid om inzage te verlenen aan de buitenlandse aspirant-partner in het antecedentenverleden van betrokkene. Het is niet geregeld en is evenmin onderwerp van discussie geweest op nationaal niveau.

In Zweden en Noorwegen bestaat een opening tot een mogelijkheid om inzage te verlenen aan de buitenlandse aspirant-partner in de antecedenten van haar of zijn partner. Het betreft slechts strafrechtelijke antecedenten en in het bijzonder ernstige misdrijven jegens familieleden.

[104] Zweden heeft de gewoonte van openbaarheid van officiële documenten en hanteert het beginsel van publiek toegang tot geregistreerd en officiële gegevens. Zie the Public Access to Information and Secrecy Act.

4. Nederlandse algemene privacywetgeving

In deze paragraaf wordt nationale regelgeving behandeld om in kaart te brengen hoe op nationaal niveau wordt omgegaan met de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen. Eerst wordt artikel 10 Gw waarin het privacygrondrecht is neergelegd besproken. Vervolgens zullen de voor dit onderzoek relevante algemene bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) aan de orde komen. Na het vaststellen of het verstrekken van gegevens aan de huwelijkskandidaat onder de reikwijdte van de Wbp valt, zullen de eisen waaraan bij het verlenen van inzage moet worden voldaan besproken worden. Ten slotte zullen bepaalde procedurevoorschriften behandeld worden die betrokkene beschermen tegen het onrechtmatige verstrekken van gegevens.

4.1. Artikel 10 Grondwet

Artikel 10 van de Grondwet luidt als volgt:

‘1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.’

Het eerste lid waarborgt de persoonlijke levenssfeer. Uit lid 2 volgt dat eerbieding van de persoonlijke levenssfeer het recht op bescherming van persoonsgegevens impliceert. In de regelingsopdrachten van de leden 2 en 3 krijgt de wetgever de opdracht tot het vaststellen van regels op het gebied van het gebruik van persoonsgegevens. Op grond van lid 1 zijn beperkingen op het privacyrecht mogelijk bij of krachtens de wet. De voor het voorliggende onderzoek relevante wettelijke regelingen zijn de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg).

Ten aanzien van horizontale verhoudingen heeft de Nederlandse regering in de jaren tachtig kenbaar gemaakt dat artikel 10 Gw de overheid ertoe verplicht ook bescherming te bieden, als burgers onderling elkaars inbreuk privésfeer aantasten.[105] Welke maatregelen geschikt zijn, is volgens de Nederlandse regering in de eerste plaats afhankelijk van de vorm van de inbreuk door de medeburger. In de tweede plaats is de geschiktheid afhankelijk van de plaats waar de inbreuk

[105] Hand. II 1983-1984, 18542, nrs. 1-2, p. 11. Zie ook Verhey 1992 p. 405.

plaatsvindt, dat wil zeggen in de privé- of in de openbare ruimte.[106] De reden waarom de overheid tot nu toe een passieve rol heeft gespeeld als het gaat om horizontale verhoudingen is de spanning tussen enerzijds de gewenste terughoudendheid van de staat wat betreft inmenging in het privéleven en anderzijds de taak van de staat om de fysieke en psychische integriteit van de burgers te beschermen.[107] De regering formuleerde een positieve verplichting voor de staat om het privéleven van de burgers te beschermen en beperkt zich niet alleen tot het niet binnendringen in de privésfeer van de burgers.[108]

Artikel 10 Gw heeft in de praktijk geen grote rol gespeeld. Dit heeft voornamelijk te maken met het toetsingverbod van artikel 120 Gw, waardoor de rechter niet meer kan dan bepalen of er een wettelijke grondslag voor een inmenging is. Verder bevat artikel 10 Gw geen beperkingsystematiek ten aanzien van het privacygrondrecht. Deze bepaling behelst dus geen normen voor de rechtmatigheid van een beperking.

4.2. Wet bescherming persoonsgegevens: opzet en reikwijdte

Inleiding
In de Wet bescherming persoonsgegevens is richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd. Met de Wbp wordt tevens voldaan aan de opdracht die in artikel 10 lid 2 en 3 Gw is opgenomen. De centrale vraag in dit onderzoek is of een huwelijkskandidaat recht heeft op inzage in antecedentenverleden van haar/zijn in Nederland wonende huwelijkskandidaat. In de termen van de Wbp gaat het in deze vraag om inzage in door de overheid geregistreerde persoonsgegevens over de in Nederland wonende huwelijkskandidaat. Daarbij zij nogmaals opgemerkt dat de term ‘inzage’ in dit onderzoek niet de klassieke betekenis heeft van ‘inzage in eigen gegevens’. Het gaat in dit onderzoek om ‘inzage in persoonsgegevens van een individu door een ander individu’. Wel is de overheid de tussenpersoon die inzage procedureel gezien mogelijk maakt als inzage toelaatbaar is.

Omdat de regeling in de Wbp de vorm heeft van vereisten waar overheidsinstanties aan moeten voldoen bij verwerking van persoonsgegevens, krijgt deze vraag in de context van de Wbp een andere vorm: mogen Nederlandse overheidsinstanties persoonsgegevens over de in Nederland wonende huwelijkskandidaat verstrekken aan haar of zijn aspirant-partner? Het gaat dus om het verstrekken van persoonsgegevens van een in Nederland wonende betrokkene door de overheid aan een in Nederland wonende aspirant-partner dan wel aan een aspirant-gezinsmigrant.

[106] Hand. II 1983-1984, 18542, nrs. 1-2, p. 10. Zie ook Verhey 1992 p. 406.
[107] Hand. II 1983-1984, 18542, nrs. 1-2, p. 9. Zie ook Verhey 1992 p. 405.
[108] Hand. II 1983-1984, 18542, nrs. 1-2, p. 11. De regering verwees hier ook naar artikel 3 en 8 EVRM in het licht van de zaak *X en Y.*

Alvorens de normstelling voor het verstrekken van persoonsgegevens in de Wbp te onderzoeken (par. 4.3), bezien we eerst de reikwijdte van de regeling: welke gegevens waarin de huwelijkskandidaat inzage zou moeten worden verleend, vallen wel en welke niet onder het bereik van de wet?

Reikwijdte
De Wbp bevat een algemene regeling ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. Blijkens art. 2, eerste lid is de Wbp van toepassing "op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen." Ondanks deze ruime definitie van de reikwijdte geldt de regeling van de Wbp niet voor alle terreinen die relevant zijn voor dit onderzoek. Voor bijzondere gegevens zoals strafrechtelijke gegevens zijn bijzondere regimes in het leven geroepen waarop de Wbp niet of slechts deels van toepassing is.[109] De verhouding tussen de Wbp en die bijzondere regelingen wordt verder besproken in para. 5.1.

De Wbp ziet dus op verwerking van 'persoonsgegevens' (art. 2 lid 1). Dat zijn alle gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.[110] De antecedenten van de Nederlandse huwelijkskandidaat vallen hieronder. 'Verwerking' betreft elke handeling met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder het '*verstrekken*' door middel van enige vorm van terbeschikkingstelling van gegevens.[111] Het verstrekken van gegevens over de antecedenten van de aspirant-partner kan daarom aangemekt worden als verwerking van persoonsgegevens.

De Wbp is dus van toepassing op verstrekking van gegevens over antecedenten aan een toekomstige (huwelijks)partner. Voor de vraag wanneer de Wbp verstrekking van persoonsgegevens toestaat, is een algemene regeling te vinden in hoofdstuk 2 van de Wbp, het algemeen regime dat hieronder eerst besproken wordt. Voor categorieën bijzondere gegevens geldt een verzwaard regime met extra eisen. Dat wordt besproken in Hoofdstuk 5.

4.3. Wet bescherming persoonsgegevens: eisen verstrekking

Algemeen
Verstrekking van persoonsgegevens is alleen mogelijk indien er een grond voor verstrekking is, *en* indien wordt voldaan aan verstrekkingsvoorwaarden. Vertaald naar het systeem van de Wbp wordt de onderzoeksvraag daarmee of er een verstrekkingsgrond is voor het verstreken van gegevens over antecedenten van de partner aan de andere partner of een derde. Voordat we

[109] Zie art 2 lid 2 Wbp.
[110] Art. 1 aanhef en onder a Wbp.
[111] Art. 1 aanhef en onder b en n Wbp.

ingaan op de voorwaarden waaronder verstrekking mogelijk is, bespreken we de verstrekkingsgronden.

Verstrekkingsgronden
Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt (en dus verstrekt) op basis van één van de in artikel 8 Wbp vermelde gronden. Indien een dergelijke basis ontbreekt, is de verstrekking van persoonsgegevens niet toelaatbaar. Deze bepaling vormt de kern van de Wbp. Voor het voorliggende onderzoek zijn drie gronden voor verstrekking relevant.

Verstrekking is om te beginnen toegestaan indien (artikel 8 aanhef en onder a) de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend. Die toestemming moet in vrijheid zijn gegeven en specifiek[112] gericht zijn op het verstrekken van persoonsgegevens aan (in casu) de aspirant-partner.[113] De toestemming moet ook worden gegeven op basis van informatie die de partner om wiens gegevens het gaat in staat stelt tot een goede oordeelsvorming. Toestemming hoeft echter niet schriftelijk te worden gegeven. Toestemming van betrokkene aan de aspirant-partner om zijn of haar gegevens in te zien, is dus voldoende grond voor verstrekking van die gegevens door de betrokken instantie. Toestemming moet wel ondubbelzinnig zijn.[114] Dit volgt uit artikel 7 onder a richtlijn 95/46. Dit wil zeggen dat er geen twijfel mag bestaan over het feit dat betrokkene zijn toestemming heeft verleend. In gevallen van twijfel moet de verantwoordelijke nagaan of betrokkene inderdaad instemt met de verwerking. In geval van bijzonder gevoelige gegevens gelden strengere eisen voor toestemming (zie par. 5.2. en 5.3.). Ten slotte moet in gevallen waarin toestemming wordt gevraagd onderzocht worden of het proportioneel is toestemming van betrokkene te vragen.

Een tweede grond voor het verstrekken van gegevens is de omstandigheid dat “de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is”.[115] Als verantwoordelijke geldt (onder meer) elk bestuurorgaan dat doel en middelen voor verstrekking van persoonsgegevens vaststelt.[116] In het kader van dit onderzoek is het dus elke instantie, zoals de ambassade en de gemeente, die gegevens over de aspirant-partner verstrekt. Een wettelijke verplichting is iedere verplichting die bij of krachtens een algemeen verbindend voorschrift wordt opgelegd. Voldoende is dat de verstrekking noodzakelijk is voor het nakomen van die wettelijke verplichting; niet is vereist dat de wettelijke verplichting een opdracht tot verstrekking bevat.[117]

[112] RK 12 augustus 1993, 93.E.021.
[113] Art. 1 aanhef en onder i Wbp; zie nader Kranenborg/Verhey 2011, p. 85.
[114] Artikel 8 onder a Wbp.
[115] Art. 8 aanhef en onder c Wbp.
[116] Art. 1 aanhef en onder d Wbp.
[117] Kranenborg/Verhey 2011, p. 86.

Is er een wettelijke verplichting die een relevante instantie alleen kan nakomen door verstrekking van persoonsgegevens van de aspirant-partner? In de Nederlandse regelgeving is die ons inziens niet te vinden. Echter, een voor deze grond relevante verplichting zou kunnen worden gezocht in de positieve verplichting die rust op de staat om de rechten van anderen te beschermen. Om deze verplichting na te komen ten opzichte van de aspirant-partner, zou het noodzakelijk kunnen zijn om persoonsgegevens van de andere partner te verstrekken. Weliswaar heeft het CBP in zijn advies uit 2006[118] verduidelijkt dat het bij artikel 8 sub c moet gaan om een nationale wettelijke verplichting en niet een buitenlandse verplichting, internationaalrechtelijke verplichtingen gelden in deze context als nationale.

De derde en laatste voor dit onderzoek relevante grond doet zich voor als (art. 8 onder f) "de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert." In deze bepaling gaat een dubbele toets schuil. Ten eerste dient het verstrekken noodzakelijk te zijn om het belang van de verantwoordelijke (het betrokken bestuursorgaan) of een derde te beschermen. Ten tweede mag, ook als het verstrekken noodzakelijk is voor dat belang, het belang van betrokken niet prevaleren. Dit laatste weegt zwaar.[119]

Onderdeel (f) behelst een zware motiveringsplicht voor de verantwoordelijke verstrekker. Deze motiveringsplicht behelst een noodzakelijkheidstoets die vrijwel dezelfde is als die van artikel 8 EVRM. De verantwoordelijke verstrekker moet krachtens onderdeel (f) een bevredigend antwoord kunnen geven op de volgende vragen:

(i) Is er een werkelijk gerechtvaardigd belang voor het verstrekken?
(ii) Wordt er geen inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene?
(iii) Is er geen andere middel om het doel te bereiken anders dan door het verstekken?
(iv) Is het verstrekken evenredig aan het doel?

De vraag of het verstrekken van persoonsgegevens in een concreet geval noodzakelijk is, wordt mede bepaald door de aard van de rechtsverhouding tussen betrokkene en verantwoordelijke. In een privaatrechtelijke rechtsverhouding heeft de verantwoordelijke een ruimere beoordelingsvrijheid dan in publiekrechtelijke verhoudingen waarin de noodzakelijkheidseis strikt is. Dit houdt verband met het feit dat artikel 10 Gw jo. 8 EVRM primair in verticale verhoudingen gelden. In een horizontale verhouding is de noodzakelijkheidseis in beginsel

[118] CBP 16 januari 2006, z2004-1233 (Advies vergunningaanvraag ex. art. 77 lid 2 WBP).
[119] Kranenborg/Verhey 2011, p. 90.

minder strikt.[120] In dit kader kan aansluiting worden gevonden bij de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ van de EU.[121]

Binnen het gesloten stelsel van verstrekkingsgronden geeft onderdeel (f) een open norm, voor zover het de mogelijkheid biedt tot een belangenafweging in elk voorliggend geval. Indien de aspirant-partner geen toestemming geeft voor verstrekking van de gegevens en er geen wettelijk voorschrift is dat noopt tot verstrekking, kan dus altijd worden bezien of op deze grond verstrekking toelaatbaar is. Omdat deze belangenafweging tot op zekere hoogte identiek is aan het toetsingskader van artikel 8 EVRM, zal die niet in deze paragraaf worden uitgevoerd, maar in par. 6.2. omtrent de haalbaarheid van inzage.

Verstrekkingsvoorwaarden
Zoals aangegeven in de inleiding bij deze paragraaf, moet onder het regiem van de Wbp niet alleen een grond voor verstrekking van persoonsgegevens aanwezig zijn. Ook moet voldaan worden aan de verstrekkingsvoorwaarden.

In hoofdstuk 2 van de Wbp zijn meerdere voorwaarden voor de verstrekking van persoonsgegevens opgenomen. Ten eerste moet de betrokken overheidsinstantie voldoen aan de zorgvuldigheideis. In artikel 6 is bepaald dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt. Voor de invulling van dit algemene basisprincipe kan worden aangesloten bij artikel 6:162 BW en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het begrip 'wet' in artikel 6 Wbp heeft niet alleen betrekking op de Wbp, maar ook op andere bijzondere wetten betreffend de verwerking van persoonsgegevens.[122]
Ten tweede bevat de Wbp een voorwaarde met betrekking tot het doel van de verzameling van gegevens. Artikel 7 bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. De doelstelling mag derhalve niet vaag of ruim geformuleerd zijn. Gerechtvaardigd betekent dat de doeleinden moeten kunnen worden bereikt, rekening houdend met artikel 8 Wbp waarin de verwerkingsgronden zijn opgesomd. In gevallen waarin de verwerking verschillende doelen dient, moeten deze doelen vooraf vastgesteld worden.[123] Bij het verstrekken van persoonsgegevens aan de aspirant-partner kan de vraag opkomen of aan deze voorwaarde wordt voldaan. Bezien zal moeten worden of verstrekking van gegevens aan de partner wel te vatten is onder het doel waarmee de gegevens verzameld werden. Ons inziens is dat niet het geval. In ieder geval moet bij elke soort gegevens gekeken worden naar de bepaalde doelen van het verzamelen van de gegevens in kwestie (zie Hoofdstuk 5).

[120] Kranenborg & Verhey 2011, p. 90.
[121] Zie par. 2.4.5 en 3.4.4.2 in Kranenborg & Verhey 2011.
[122] Kranenborg & Verhey 2011, p. 81-82.
[123] Kranenborg & Verhey 2011, p. 82.

Van belang in verband met in het bijzonder de onder art. 8 onder f bedoelde verstrekkingsgrond (zie hierboven) is de derde verstrekkingsvoorwaarde: de doelbinding bij het gebruik van de gegevens (artikel 9 Wbp). Het eerste lid van artikel 9 vereist dat persoonsgegevens niet verder worden verwerkt (dus verstrekt) op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. De verantwoordelijke wordt dus beperkt door het specifieke doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Uit deze bepaling vloeit echter niet voort dat persoonsgegevens nooit voor andere doeleinden gebruikt mogen worden. Deze bepaling vereist namelijk slechts dat verdere verwerking niet onverenigbaar mag zijn met het oorspronkelijke doel. Cruciaal is dus het begrip 'onverenigbaar'. Lid 2 van artikel 9 geeft een niet-limitatieve opsomming van gezichtspunten waarmee de verantwoordelijke in elk geval rekening moet houden bij de beoordeling of verstrekking 'onverenigbaar' is met het doel:

'a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
b. de aard van de betreffende gegevens;
c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen, en
e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.'

Het gezichtspunt onder a staat centraal bij de beoordeling of sprake is van een onverenigbaar gebruik. De andere gezichtspunten kunnen echter in bepaalde gevallen ook tot een andere uitkomst leiden.[124] Deze gezichtspunten komen ook voor bij de noodzakelijkheidstoets die het EHRM hanteert. In dit kader wordt rekening gehouden met de redelijke verwachtingen van betrokkene om te bepalen of er sprake is van verenigbaarheid. Dit criterium is ook te vinden in de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 8 EVRM.[125]

Op grond van artikel 43 kan in individuele gevallen een aantal rechten en verplichtingen uit de Wbp buiten toepassing worden gelaten, waaronder de doelbinding van art. 9 Wbp. Volgens dit artikel kan dit gebeuren voor zover dat 'noodzakelijk' is in het belang van (voor zover hier relevant) de voorkoming van strafbare feiten, gewichtige economische en financiële belangen van de staat en de bescherming van de rechten van anderen. Deze bepaling moet strikt worden uitgelegd. Deze noodzakelijkheidstoets is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die van artikel 8 lid 2 EVRM. Het is zeer de vraag of op grond van art. 43 Wbp gegevensverstrekking wel mogelijk zou zijn als art. 9 Wbp daaraan in de weg staat als art. 8 EVRM van toepassing is. Immers, de noodzakelijkheidstoets van art. 8 EVRM omvat een toets aan dezelfde elementen als de elementen die in art. 9 lid 1 Wbp bedoeld zijn. Naar onze mening zal het vereiste van

[124] Kranenborg & Verhey 2011, p. 94-95.
[125] EHRM 25 juni 1997, nr. 73/1996/692/884 (*Halford/VK*), r.o. 48. EHRM 3 april 2007, nr. 62617/00, (*Copland/VK*), r.o. 42; EHRM 26 juli 2007, nr. 64209/01, r.o. 38-40, (*Peev/Bulgarije*). Zie ook HR 19 december 1995, NJ 1996, 249 (*Vuilniszak-zaak*)

doelbinding voor de beoogde inzage-regeling niet in algemene zin opzij kunnen worden gezet met een beroep op artikel 43 Wbp.

Verstrekking van persoonsgegevens mag alleen op een van de in de wet opgesomde gronden. Relevant voor dit onderzoek kunnen zijn de situatie dat degene op wie de gegevens betrekking hebben ondubbelzinnige toestemming geeft, als uit een positieve verplichting tot het beschermen van de rechten van anderen de plicht tot het verstrekken zou volgen en als verstrekking noodzakelijk is in het belang van een derde. Verder dienen de verstrekkingsvoorwaarden in acht te worden genomen. Verstrekking moet zorgvuldig en mag niet met een ander doel dan dat waarvoor de gegevens zijn verzameld plaatsvinden. Volgens art. 43 van de Wbp kunnen bepaalde voorwaarden waaronder deze doelbinding buiten toepassing worden gelaten als verstrekking noodzakelijk is voor bepaalde doelen. Het valt echter zeer te betwijfelen of deze bepaling in voor ons relevante gevallen verstrekking zal toestaan als de doelbinding daaraan in de weg staat. Naar onze inschatting kan op de uitzondering van deze bepaling in voor ons relevante gevallen geen beroep worden gedaan.

4.4. Wet bescherming persoonsgegevens: overige relevante bepalingen

Hierboven zijn de reikwijdte van de Wbp alsmede de verstrekkingsgronden en –voorwaarden besproken. In het volgende hoofdstuk komen bijzondere voorwaarden voor bepaalde categorieën gegevens aan de orde. Hier bespreken we enkele bepalingen die algemeen van toepassing zijn (dus op verstrekking van alle categorieën gegevens) die relevant zijn voor dit onderzoek: procedurele bepalingen en een bijzondere bepaling met betrekking tot het doorgeven van persoonsgegevens naar het buitenland.

Procedurele bepalingen
De Wbp bevat een aantal bepalingen die relevant zijn voor de procedurele vormgeving van een inzagerecht in antecedenten. Ten eerste legt de wet aan de verantwoordelijke (de betrokken rechtspersoon of het bestuursorgaan) een informatieverplichting jegens betrokkene op.[126] Het komt erop neer dat de verantwoordelijke in beginsel de plicht heeft om betrokkene te informeren over de verwerking van zijn persoonsgegevens alsmede over de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd.

Ten tweede heeft betrokkene het recht op kennisneming.[127] Dit kan beschouwd worden als het inzagerecht van betrokkene in de verwerking van eigen persoonsgegevens. De informatieverplichting moet gezien worden als de tegenhanger van het recht op kennisneming. De eerste vindt plaats vóór de verwerking, de laatste achteraf. Samen zijn ze een uitwerking van

[126] Art. 33 en 34 Wbp.
[127] Art. 35 lid 1 Wbp

het transparantiebeginsel en van het beginsel van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking zoals neergelegd in artikel 6 Wbp. Bij de uitoefening van het recht op kennisneming rijzen problemen met betrekking tot persoonsgegevens van derden. Zie voor deze situatie par. 2.1, hierboven.

Ten derde bevat de wet een meldingsverplichting ten aanzien van de verwerking.[128] De melding moet plaatsvinden bij het CBP of bij de functionaris voor de gegevensbescherming. De melding moet plaatsvinden voordat met de verwerking is begonnen.

Ten slotte heeft betrokkene het blokkeringsrecht. Het is een algemeen recht op verzet. Dit recht is neergelegd in artikel 40 Wbp. Dit recht houdt in dat betrokkene op eigen verzoek de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens stop kan zetten. Artikel 40 betreft met name gevallen waarin persoonsgegevens verwerkt worden op basis van artikel 8 onder e of f. Deze twee onderdelen van artikel 8 behelzen een noodzakelijkheidstoets. Op basis hiervan kan de verwerking, naar aanleiding van het verzet van betrokkene, onder bepaalde omstandigheden onrechtmatig worden geacht. Tevens kunnen nieuwe feiten zich voordoen tijdens het proces van verwerking die de verwerking onrechtmatig maken. In deze zin bepaalt richtlijn 95/46 dat degene om wiens gegevens het gaat recht heeft op verzet tegen verstrekking ervan, in elk geval waar de grond voor verstrekking gelegen is in de behartiging van het belang van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt,[129] dus in ons geval. Betrokkene moet dan "zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie" aanvoeren.[130]

Het verdient opmerking dat het recht op verzet niet absoluut is. Artikel 40 spreekt namelijk van een 'gerechtvaardigd' verzet. Alleen bij een gerechtvaardigd verzet wordt de verwerking stopgezet. Bij de beantwoording van de vraag of het verzet gerechtvaardigd is, dient een belangenafweging plaats te vinden.

Deze rechten van betrokkene zouden bij het verlenen van inzage aan de huwelijkskandidaat in acht moeten worden genomen. Deze rechten zijn voor zover relevant voor dit onderzoek besproken in par. 6.2.4 hierboven.

Verstrekking (doorgifte) van persoonsgegevens naar landen buiten de EU
De art. 76-78[131] van de Wbp regelen het verkeer van persoonsgegevens met landen buiten de EU. Deze bepalingen vormen een uitdrukking van de harmonisatie van gegevensbeschermingswetgeving binnen de EU middels richtlijn 95/46. Het begrip '*doorgifte*' staat centraal in deze bepalingen. Volgens de memorie van toelichting bij de Wbp wordt met

[128] Art. 27-30 Wbp.
[129] Art. 14 a jo 7 onder f Ri 95/46.
[130] Art. 14 onder a Ri 95/46.
[131] Deze artikelen vormen de omzetting van de art. 25 en 26 richtlijn 95/46.

'doorgifte' bedoeld het ter kennis brengen van de gegevens aan een persoon die zich bevindt buiten de rechtsmacht van één van de lidstaten. Het gaat daarbij, voor zover relevant, om verstrekking van gegevens aan derden (personen) die zich buiten de EU bevinden.[132] Het verstrekken van persoonsgegevens van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat aan de gezinsmigrant valt dus onder deze situatie.

Volgens artikel 76 Wbp is verstrekking van gegevens 'naar' (niet: aan) een land buiten de EU zonder passend beschermingsniveau niet toegestaan. Wanneer sprake is van een passend beschermingsniveau, is noch in de richtlijn, noch in de Wbp nader gespecificeerd. Dit wordt beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden die op de doorgifte invloed kunnen hebben. Met name wordt daarbij rekening gehouden met de aard van de gegevens, het doel en de duur van de voorgenomen verwerking en de rechtsregels die in het derde land gelden.[133]
De duur van verwerking speelt voornamelijk een rol in gevallen waarin persoonsgegevens bewaard blijven om inzage te verlenen aan belanghebbenden. Een voorbeeld is de zaak *Rijkeboer*.[134] De aan het HvJ voorgelegd vraag was of en zo ja, hoe lang gegevens over derden die inzage in andermans persoonsgegevens hebben gehad bewaard dienen te blijven om betrokkene de gelegenheid te geven om te weten te komen wie die derden zijn. Het HvJ overwoog dat dergelijke gegevens bewaard moeten blijven om het recht op kennisneming van betrokkene effectief te maken. Ten aanzien van de duur van bewaring (lees verwerking, zie artikel 1 onderdeel b Wbp) overwoog het HvJ dat evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds het recht op kennisneming van betrokkenen en, anderzijds, de last die de verantwoordelijke krijgt wegens de duur van bewaring. In casu vond het HvJ de bewaartermijn van één jaar geen juist evenwicht.[135]

Verder geldt als algemeen uitgangspunt dat de staten die het verdrag van Straatsburg hebben ondertekend een passend beschermingsniveau bieden.[136] Er moet daarnaast gecontroleerd worden of het derde land voldoende waarborgen en instrumenten biedt om persoonsgegevens te beschermen.[137] Van belang is dat een doorgifte naar een derde land ook aan de andere eisen van de Wbp moet voldoen.

---

[132] *Kamerstukken* II 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 193.
[133] Art. 25 lid 2 richtlijn 96/46 en art. 76 lid 2 Wbp. In de praktijk komt het erop neer dat een verantwoordelijke alleen mag aannemen dat sprake is van een land met een passend beschermingsniveau, wanneer de Europese Commissie voor het desbetreffende land een 'adequacy finding' heeft gegeven. Zie de website van het CBP voor de opsomming van landen (www.cbpweb.nl). Zie voor een uitgebreide behandeling Kranenborg & Verhey 2011, par. 3.13.
[134] HvJ EG 7 mei 2009, nr. C-553/07
[135] HvJ EG 7 mei 2009, C-553/07, (*Rijkerboer*), r.o. 64 en 66.
[136] Zie Kranenburg/Verhey 2011 p. 166.
[137] Zie in dit kader de artikel 29 groep (Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data) die een document heeft gepubliceerd waarin uitgebreid wordt uitgelegd hoe art. 25 en 26 richtlijn 95/46 toegepast moeten worden; WP 12, Transfers of personal data to third countries : *Applying Articles 25 and 26*

Bij het verlenen van inzage aan gezinsmigranten moet derhalve onderzocht worden of het land van herkomst passend beschermingsniveau garandeert. Een voorbeeld van een land dat volgens de Europese Commissie geen passend beschermingsniveau biedt is de VS.[138]

In afwijking van artikel 76 Wbp stelt artikel 77 Wbp voorwaarden waaronder de doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land dat geen passend beschermingsniveau garandeert, alsnog plaats kan vinden. Deze bepaling dient echter streng te worden uitgelegd. Het staat doorgifte toe (voor zover hier van belang) indien de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven (lid 1 onder a); de doorgifte noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend algemeen belang, of voor de vaststelling, de uitvoering of de verdediging in rechte van enig recht (lid 1 onder d),[139] de doorgifte noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal[140] belang van betrokkene (lid 1 onder e), of de doorgifte geschiedt vanuit een register dat bij wettelijk voorschrift is ingesteld en dat door een ieder dan wel door iedere persoon die zich op een gerechtvaardigd belang kan beroepen, kan worden geraadpleegd (lid 1 onder f).[141] In het licht van de strenge eisen van artikel 77 Wbp zijn wij van mening dat in de voor ons relevante gevallen doorgifte naar een derde land dat geen passend beschermingsniveau garandeert alleen kan worden gelegitimeerd op basis van ondubbelzinnige toestemming van betrokkene. Lid 2 van dit artikel behelst een andere uitzondering. In afwijking van het eerste lid van artikel 77, kan de minister, gehoord het CBP, een vergunning geven voor een doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt. Aan de vergunning worden de nadere voorschriften verbonden die nodig zijn om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de fundamentele rechten en vrijheden van personen, alsmede de uitoefening van de daarmee verband houdende rechten te waarborgen. Het instrument van de vergunning wordt met name gebruikt voor meerdere doorgiften van vergelijkbare persoonsgegevens naar dezelfde persoon. Gelet op de strikte procedurele vereisten is dit instrument in de voor ons relevante gevallen niet bruikbaar.

4.5. Conclusie

Art. 10 Gw bevat geen normstelling die relevant is voor het onderhavige onderzoek, anders dan dat inzage bij wet geregeld moet worden. De Wet bescherming persoonsgegevens bevat wel een dergelijke normstelling.

---

of the EU data protection directive, 24 July 1998, te vinden op: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/1998/wp12_en.pdf

[138] Zie Kranenburg/Verhey 2011, p. 167.

[139] In de toelichting bij de Wbp is dit niet uitgewerkt. In preambule van de richtlijn 95/46 wordt als voorbeeld vermeld de internationale gegevensuitwisseling tussen belastingdiensten en incassobureaus.

[140] Onder vitaal belang wordt verstaan: leven en dood.

[141] Het gaat hier om de openbare registers zoals het kadaster. Zie hierna par. 5.4.1.

Het verlenen van inzage aan de huwelijkskandidaat in de antecedenten van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat valt onder de reikwijdte van de Wbp. Het verlenen van inzage kan immers worden aangemerkt als verwerking in de zin van de Wbp. Derhalve moet bij het verlenen van inzage voldaan zijn aan de verstrekkingvoorwaarden. Verstrekking kan uitsluitend op de in de Wbp neergelegd verstrekkingsgronden. De niet problematische verstrekkingsgrond is de uitdrukkelijke toestemming van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat. Problematisch zijn de andere gronden, waar deze een belangafweging in de zin van de noodzakelijkheidstoets vergen. Dit wordt in hoofdstuk 8 nader uitgewerkt voor de voorgenomen inzage in antecedenten van de toekomstige huwelijkspartner.

Ten slotte gelden bepaalde procedurevoorschriften die de verantwoordelijke moet respecteren bij het verlenen van inzage. Het recht van verzet geeft betrokkene de gelegenheid om zich te beschermen tegen onrechtmatige verlening van inzage. Bij doorgifte van persoonsgegevens naar de gezinsmigrant in het buitenland moet het in het algemeen gaan om een land van herkomst dat een passend beschermingsniveau garandeert. Ten slotte dient herhaald te worden dat de Wbp algemene basisprincipes behelst waaraan altijd ook nog minimaal moet zijn voldaan na toetsing aan andere overige in de Wbp voorgeschreven eisen. Het gaat dan om het beginsel van behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens en het doelbindingsbeginsel.

In het volgende hoofdstuk zal worden vastgesteld welke voor dit onderzoek relevante gegevens over de aspirant-partner vrij toegankelijk zijn, welke relevante gegevens helmaal niet toegankelijk zijn en welke gegevens wel toegankelijk zijn, maar slechts onder bepaalde voorwaarden. De vraag welke belangen van de Nederlandse partner worden beschermd bij het niet of slechts onder voorwaarden inzage geven in gegevens en in welke gevallen en onder welke omstandigheden het belang dat de aspirant-partner heeft bij inzage zwaarder kan wegen dan het belang dat wordt gediend door bescherming van de desbetreffende persoonsgegevens, zal worden beantwoord in hoofdstuk 6.

5. Nederlandse bijzondere privacywetgeving

In dit hoofdstuk zal worden beschreven welke voor dit onderzoek relevante gegevens over de aspirant-partner vrij toegankelijk zijn, welke relevante gegevens helmaal niet toegankelijk zijn en welke gegevens wel toegankelijk zijn, maar slechts onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste zal de verhouding tussen de Wbp als algemene privacywet en de overige nationale bijzondere privacywetgeving die relevant is voor dit onderzoek worden besproken. Vervolgens zal per soort relevante persoonsgegevens ingegaan worden op de hierboven genoemde vragen. In dit hoofdstuk wordt ook de vraag behandeld welke belangen van de Nederlandse partner worden beschermd bij het niet of slechts onder voorwaarden inzage geven in gegevens en in welke gevallen en onder welke omstandigheden het belang dat de aspirant-partner heeft bij inzage zwaarder kan wegen dan het belang dat wordt gediend door bescherming van de desbetreffende persoonsgegevens.

5.1. De Wbp en bijzondere regelingen

In het vorige hoofdstuk is de algemene regeling met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens van de Wbp besproken. Naast gevallen waarop (alleen) die algemene regeling van toepassing is, moeten we drie bijzondere categorieën onderscheiden.

(1) Ten eerste gegevens die vallen onder het verzwaard regime van de Wbp. Voor bepaalde soortengegevens geldt dat verstrekking verboden is, behoudens enkele uitzonderingen. De gedachte hierachter is te vinden in overweging 33 van richtlijn 95/46, waarin is gesteld dat verstrekking van bepaalde gegevens gezien hun aard een inbreuk zou maken op de fundamentele vrijheden, in het bijzonder op de persoonlijke levenssfeer. Voor zover relevant voor dit onderzoek betreft het gezondheids- en strafrechtelijke gegevens (te bespreken in par. 5.2 en 5.3).

Daarnaast zijn er bijzondere wettelijke regelingen voor verwerking van bepaalde categorieën persoonsgegevens. Daarop kan de Wbp niet, dan wel aanvullend van toepassing zijn.

(2) Op grond van artikel 2 lid 2 is de Wbp niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens (voor zover hier relevant) “ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, bedoeld in de artikelen 2 en 6 Politiewet; […] die is geregeld bij of krachtens de Wet op GBA; […] ten behoeve van de uitvoering van de Wjsg”. Voor dit onderzoek betekent dit dat inzage in strafrechtelijke antecedenten aan een bijzonder regime is onderworpen. Dit laatste zal worden besproken in par. 5.3.1. De bijzondere wetten moeten wel voldoen aan de eisen die uit de richtlijn 95/46 voortvloeien.[142]

[142] Zie bijvoorbeeld de *Rijkeboer*-zaak waarin het HvJ heeft getoetst of bepaalde artikelen van de Wet GBA in overeenstemming waren met de richtlijn 95/46, HvJ EG 7 mei 2009, C-553/07.

(3) Enkele wetten regelen slechts bepaalde aspecten van de verwerking van persoonsgegevens. Daarop is de Wbp aanvullend van toepassing.[143] Het gaat, voor zover hier van belang, om de Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Deze moet worden gelezen in het licht van de algemene normen van de Wbp.[144] Daarnaast moeten ook deze bijzondere wetten voldoen aan de eisen van de richtlijn 95/46 (zie para. 6.2.2).

Ten slotte verdient de verhouding tussen de Wbp en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) genoemd te worden. De Wob is een aparte bijzondere wet ten opzichte van de Wbp, omdat de Wob niet gericht is op bescherming van persoonsgegevens, maar op de openbaarheid van bij de overheid berustende informatie. De twee belangen, namelijk openbaarheid van overheidsinformatie en bescherming van door de overheid verzamelde en verwerkte gegevens, dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Artikel 10 lid 1 onder d van de Wob houdt in dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit gevoelige persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Met betrekking tot niet-gevoelige persoonsgegevens bepaalt art. 10 lid 2 onder e Wob dat er geen toegang wordt verleend als het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het privéleven.

Vermeldenswaard is een uitspraak waarin de Afdeling oordeelde dat laatstgenoemde bepaling in beginsel niet van toepassing is als de informatie uitsluitend het beroepshalve functioneren van een bestuurder betreft.[145] Gegevens over het beroepshalve functioneren zijn dus openbaar. Daarnaast behelst de Wob een voorbeeld van de wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 8 onder c Wbp, namelijk de plicht om informatie omtrent bestuurlijke aangelegenheden te verschaffen. Deze informatie kan persoonsgegevens bevatten. Voor de onderhavige studie lijkt de mogelijkheid van het afdwingen van openbaarheid op grond van de Wob echter niet direct relevant. Deze zal dan ook niet verder worden besproken.

5.2. Gezondheidsgegevens

Een bijzonder regime geldt ten aanzien van gezondheidsgegevens. De aspirant-partner kan belang hebben in inzage in die gegevens om te kunnen beoordelen of het huwelijk een verplichting met zich brengt tot het langdurig bieden van mantelzorg (zie par. 2.1). Daarnaast kan de staat een afgeleid belang hebben in verstrekking van de gezondheidsgegevens om dat belang van de partner te beschermen (zie par. 2.3). Omdat dit afgeleid belang niet sterker kan zijn dan dat van de partner behoeft het geen aparte bespreking. Andere belangen van de staat (op

[143] Kranenburg/Verhey 2011, p. 163.
[144] *Kamerstukken* II 1997-98, 25892, nr. 3, p. 42-44.
[145] ABRvS 18 december 2002, *LJN* AF2067. Daarnaast is het begrip persoonlijk levenssfeer in de Wbp niet hetzelfde als in de Wob. Zie in deze context Rb. Dordrecht (vzr.) 4 december 2007, *LJN* BB9778, r.o. 2.4.4.

grond van economisch welzijn, zie par. 2.3) zijn in deze context niet aan de orde: indien de staat gezondheidskosten van de partner draagt, verzwaart een huwelijk deze kosten niet.

5.2.1. Verzwaard regime Wbp

Ten aanzien van gezondheidsgegevens geldt het verzwaard regime van de Wbp. Het begrip 'gezondheidsgegevens' moet ruim worden opgevat. Het omvat niet alleen medische gegevens in het kader van een medisch onderzoek, maar alle gegevens die de geestelijke of lichamelijke gezondheid betreffen. Een voorbeeld hiervan zijn identiteitsgegevens van personen die om medische informatie hebben gevraagd bij een ziekenhuis.[146]

Het verwerkingsverbod
Uitgangspunt bij het verzwaard regime is dat de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens verboden is, zoals neergelegd in artikel 16 Wbp. Op dit verbod bestaan echter uitzonderingen. Ten eerste is er een algemene uitzonderingsbepaling voor verschillende typen gegevens waarvoor het verzwaard regime geldt, voor dit onderzoek: die behalve voor gezondheidsgegevens ook voor strafrechtelijke gegevens geldt. Ten tweede geldt specifiek voor gezondheidsgegevens een uitzondering.

Algemene uitzonderingen
De algemene uitzonderingsbepaling is art. 23 lid 1 Wbp. Deze bevat (voor zover hier relevant) drie uitzonderingen op het verbod om persoonsgegevens te verstrekken. Ten eerste geldt het verbod niet als verstrekking geschiedt met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.[147] Aan de toestemming zijn strengere eisen gesteld dan bij de niet-bijzondere gegevens. Ten tweede is verwerking van bijzondere persoonsgegevens toegestaan indien de verwerking noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting (zoals uitleveringsovereenkomsten).[148] Ten derde is het verbod evenmin van toepassing voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het CBP ontheffing heeft verleend.[149] Dit onderdeel is te beschouwen als een restbepaling zoals artikel 8 lid 1 onder f. In het geval sprake is van een uitzondering, moet de verwerking alsnog getoetst worden aan de algemene bepalingen van de Wbp (art. 6-15).

Specifieke uitzondering voor gezondheidsgegevens
Artikel 21 Wbp behelst een specifieke uitzondering op de verstrekking van gezondheidsgegevens. Bepaalde personen en instanties zijn vrijgesteld van het

[146] HR 3 maart 2009, *LJN* BG9218.
[147] Art. 23 lid 1 onder a Wbp.
[148] Art. 23 lid 1 onder d Wbp.
[149] Art. 23 lid 1 onder e Wbp; een voorbeeld is CBP 11 december 2006, z2006-00036 (Verwijsindex Antillianen)

verwerkingsverbod, zoals hulpverleners en verzekeraars.[150] Die verwerking mag dan alleen geschieden door personen die een geheimhoudingsplicht hebben op grond van hun beroep, een wettelijk voorschrift of op grond van een overeenkomst.[151] Relevante wettelijke voorschriften zijn de Wet bijzondere opneming in psychiatrische ziekenhuizen en titel 7 van Boek 7 BW dat een aanvulling vormt op de Wbp.[152] Uitgangspunt is dat, gezien het beroepsgeheim dat artsen hebben, uitdrukkelijke toestemming van betrokkene in principe altijd is vereist om medisch informatie aan derden te kunnen verstrekken.

5.2.2. Inzagerecht in gezondheidsgegevens

Gezondheidsgegevens mogen dus niet aan de aspirant-partner verstrekt worden, tenzij een van de uitzonderingen van toepassing is. Twee van die uitzonderingen vereisen uitdrukkelijke toestemming van betrokkene. Voor invoering van recht op inzage zijn deze uitzonderingen niet relevant. Een andere uitzondering geldt alleen als verstrekking noodzakelijk is ter uitvoering van een volkenrechtelijke verplichting. De enige volkenrechtelijke verplichting die hier aan de orde zou kunnen zijn, zou de positieve verplichting van de staat zijn om rechten en vrijheden van anderen te beschermen (hier dus: de aspirant-partner de gelegenheid bieden een beredeneerde keuze te maken of deze eventueel mantelzorg wil bieden of niet). Als deze positieve verplichting al aangemerkt zou kunnen worden als een volkenrechtelijke verplichting als bedoeld in art. 23 lid 1 onder d Wbp, valt ten zeerste te betwijfelen of verstrekking van gezondheidsgegevens als "noodzakelijk" kan worden aangemerkt om de rechten van aspirant-partner of het economisch welzijn van het land te beschermen. Dat laat alleen de derde uitzondering open: verstrekking van de gezondheidsgegevens vanwege een zwaarwegend belang. Dat belang zou dan, opnieuw, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen moeten zijn. Als deze belangen al als zwaarwegend in de zin van de Wbp kunnen worden aangemerkt, dient ook aan de overige algemene eisen van de Wbp te worden voldaan. In dit verband is in het bijzonder het vereiste van doelbinding van art. 9 Wbp relevant (zie hierboven, par. 4.3.). Het valt zeer te betwijfelen of verstrekking van gegevens aan de partner om deze in gelegenheid te stellen zich een oordeel te vormen over de vraag in hoeverre de partner mantelzorg zal behoeven, verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Zoals we zagen kan toetsing aan art. 9 Wbp achterwege worden gelaten indien dat noodzakelijk is voor (hier:) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Om te kunnen beoordelen of het belang bij inzage op deze grond afdoende zwaarwegend is, moet het worden afgewogen tegen het belang van degene op wie de gezondheidsgegevens zien.

[150] Art. 21 lid 1 Wbp.
[151] Art. 21 lid 2 Wbp.
[152] Artikelen 456 en 457 waarin is bepaald dat verstrekken van gegevens aan derden verboden is, behoudens toestemming van de patiënt.

Hierboven is de rechtspraak omtrent artikel 8 EVRM in het algemeen besproken. Ten aanzien van gezondheidsgegevens vereist art. 8 EVRM een extra zorgvuldige omgang.[153] Gebruik van medische gegevens in een strafzaak dat leidde tot openbaarmaking ervan aan derden is strijdig met art. 8 EVRM. Verstrekking van gegevens door een medische vertrouwenspersoon (vgl. de bijzondere uitzondering van art. 21 Wbp) zonder toestemming van betrokkene is mogelijk, maar alleen indien er een zwaarwegend algemeen belang is – in casu betrof het de noodzaak de rechter goed voor te lichten over de geestesgesteldheid van de verdachte.[154] Het verschoningsrecht van medische vertrouwenspersonen geeft doorgaans de doorslag, omdat openbaarmaking van gegevens niet alleen de privacy van betrokkene aantast, maar ook het vertrouwen van patiënten in de hulpverlening zou kunnen schaden.[155]

5.2.3. Conclusie

Hoewel er geen jurisprudentie is die specifiek op inzagerecht voor aspirant-huwelijkspartners ziet, valt uit het voorgaande wel de gevolgtrekking te maken dat het belang van respect voor privacy als het gaat om gezondheidsgegevens bijzonder zwaar weegt. Of het belang van de aspirant-partner om zich een beeld te kunnen vormen van de mate waarin de partner mogelijk mantelzorg zou behoeven daartegen kan opwegen, valt ernstig te betwijfelen. Wij concluderen dat een inzagerecht in gezondheidsgegevens, mogelijk behoudens zeer bijzondere individuele omstandigheden, zonder uitdrukkelijke toestemming van degene op wie die gegevens zien, niet verenigbaar is met de Wbp en art. 8 EVRM.

5.3. Strafrechtelijke persoonsgegevens

De aspirant-partner heeft belang bij inzage in strafrechtelijke gegevens waar het gaat om veroordelingen vanwege relatie-gerelateerd geweld (zie par. 2.1). Een buitenlandse aspirant-partner heeft daarbij een bijzonder belang, omdat recidive kan leiden tot voortijdige beëindiging van de relatie.[156] In dat geval zou de verblijfsvergunning kunnen worden ingetrokken.
Ook ten aanzien van de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens geldt een bijzonder regiem. Ten eerste geldt het verzwaard regiem van de Wbp (zie nader onder 5.3.1). Ten tweede zijn bijzondere regelingen neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet Politiegegevens (Wpg). Waar deze regelingen van toepassing zijn, is de Wbp dat niet.[157] Deze regelingen worden nader besproken in par. 5.3.2 en 5.3.3

[153] EHRM 17 juli 2008, nr. 20511/03 (*I. / Finland)*, r.o. 38; zie ook Verhey 1992, p. 271-272.
[154] HR 6 maart 1987, *NJ* 1987, 1016. Zie Verhey 1992 voor een overzicht van uitspraken omtrent de verhouding tussen privacy en verschoningsrecht in p. 251
[155] HR 23 november 1990, *NJ* 1991, 761.
[156] In gevallen dat een vreemdeling (in casu de in Nederland wonende huwelijkskandidaat) een ernstig misdrijf heeft gepleegd loopt hij/zij het gevaar dat zijn/haar verblijfsvergunning ingetrokken wordt. Zie de art. 16 lid 1 sub d; 18 lid 1 sub e; 19; 21 lid 1 sub e; 22 lid 1 sub c Vw 2000.
[157] Art. 2 lid 2 Wbp.

5.3.1. Verzwaard regime Wbp

Onder strafrechtelijke persoonsgegevens vallen zowel gegevens over veroordelingen ('harde gegevens') als verdenkingen ('zachte gegevens'). Ten aanzien van deze laatste gelden strengere eisen omdat achteraf kan blijken dat een verdenking niet gegrond is.

Algemene uitzonderingen
Voor strafrechtelijke gegevens geldt, net als bij gezondheidsgegevens, het verzwaard regime. Dat betekent dat verwerking (en dus verstrekking) niet is toegestaan (krachtens artikel 16 Wbp) tenzij een uitzondering van toepassing is.[158] De algemene uitzondering van art. 23 Wbp is hierboven in par. 5.2.1 reeds besproken: verstrekking mag indien betrokkene uitdrukkelijk toestemming geeft, indien een volkenrechtelijke verplichting ertoe noodzaakt of indien er een zwaarwegend algemeen belang mee gemoeid is. Niet waarschijnlijk is dat een dergelijke verplichting bestaat (zie par. 4.3. hierboven).

Specifieke uitzondering voor strafrechtelijke gegevens
Artikel 22 Wbp maakt uitzondering op het verwerkingsverbod van artikel 16 Wbp voor in het bijzonder strafrechtelijke gegevens. Krachtens lid 1 van artikel 22 Wbp geldt het verbod van artikel 16 niet in gevallen waarin de verwerking plaatsvindt door organen die wettelijk belast zijn met de toepassing van het strafrecht, of door verantwoordelijken die de gegevens krachten de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens mogen verwerken.[159] Hierop is Wbp niet van toepassing. Deze komen nader aan de orde onder 5.3.2 en 5.3.3.

Van belang voor dit onderzoek is verder dat in bepaalde gevallen de verwerking ook toegestaan is als gegevens aan een derde worden verstrekt.[160] Het betreft gevallen waarin beoogd wordt de belangen van derden die slachtoffer zouden kunnen zijn van criminaliteit te beschermen. De overheid is immers verplicht om derden tegen personen met een crimineel verleden te beschermen met de in de wet opgenomen procedures. Het gaat hierbij met name om de procedure inzake de verklaring omtrent het gedrag op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Vereist is dat er specifieke en passende waarborgen getroffen zijn en voorafgaand onderzoek door het CBP heeft plaatsgevonden.

[158] Art. 16 Wbp; zie par. 5.2.1.
[159] Art. 22 lid 1 Wbp; zie ook Kranenborg & Verhey 2011, p. 112; Zie ook ABRvS 4 juli 2007, *LJN* 2007, 652, r.o. 2.3.4.
[160] Art. 22 lid 4 Wbp.

5.3.2. Strafrechtelijke wetgeving betreffende persoonsgegevens

Hierboven zagen we dat een belangrijke uitzondering op het verbod op verwerking van persoonsgegevens 'verwerking door verantwoordelijken die de gegevens hebben verkregen krachtens de Wjsg of de Wpr' betreft.[161] De Wjsg en de Wpg[162] bieden de mogelijkheid om strafrechtelijke gegevens te verstrekken aan verschillende personen en instanties die er gebruik van kunnen maken voor doeleinden die buiten de strafrechtpleging gelegen zijn. Wel gelden in dit verband vereisten voor de verstrekkingsdoelen.

Justitiële en strafvorderlijke gegevens
Uitgangspunt van de Wjsg is dat zoveel mogelijk wordt volstaan met de aanvraag van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in plaats van (strafrechtelijke) gegevens aan derden ter beschikking te stellen. De gedachte hierachter is dat bij een VOG dergelijke gegevens niet worden verstrekt aan derden, maar volstaan wordt met het al dan niet afgeven van een VOG aan de betrokkene. Afgifte van een VOG tast de persoonlijke levenssfeer dus minder aan, omdat de persoonsgegevens niet bij derden terechtkomen anders dan op verzoek van de betrokkene zelf.[163] Voor dit onderzoek is het echter van belang te bezien of en zo ja, in hoeverre ook het verstrekken van strafrechtelijke gegevens aan anderen is toegestaan, namelijk aan de aspirant-huwelijkspartner.

Het OM heeft een ruime bevoegdheid tot het verstrekken van strafvorderlijke en justitiële gegevens.[164] Wel moet een zwaarwegend algemeen belang in het geding zijn.[165] Verder moet de verstrekking een van de in de wet genoemde doelen dienen. In de Aanwijzing Wjsg is daarnaast vermeld aan welke personen en instanties strafvorderlijke gegevens verstrekt kunnen worden. Dit zijn instanties die belast zijn met het handhaven van het strafrecht en (onder bepaalde voorwaarden) slachtoffers.[166] Een voorbeeld hiervan is de *'Probo Koala'*-affaire. De vraag in deze zaak was of de staat onrechtmatig heeft gehandeld doordat het OM stukken uit het strafdossier heeft verstrekt aan slachtoffers van afvaldumping in Ivoorkust, met het oog op een civiele procedure waarin slachtoffers schadevergoeding vorderen. De gegevens waren verstrekt voor een van de *doeleinden* genoemd in art. 39f, lid 1 Wjsg, te weten het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn. Deze gegevens waren voor

[161] Artikel 2 lid 2 onderdeel c en e Wbp. De Wjsg is deels uitgewerkt in het Besluit justitiële gegevens (Bjg) en in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Aanwijzing Wjsg); de Wpg is uitgewerkt in het Besluit politieregisters (Bpr).
[162] Wet politiegegevens heeft de Wet politieregisters vervangen. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nrs 1-5.
[163] M. J. A. Duker, Strafrechtelijke gegevens buiten de strafrechtspleging. Een overzicht van wet- en regelgeving, *Nederlands Juristenblad* (2005), volume 80 , issue 41 , p. 2142-2143.
[164] *Kamerstukken* II 2002/03, 28 886, nr 3, p. 6.
[165] Art. 39e, 39f en 8a Wjsg.
[166] Gerechtshof 's-Gravenhage 23 november 2010 *LJN* BO4912. Zie ook *Kamerstukken* II, 2002/03, 28 886, nr. 3, p. 5 en 7.

slachtoffers noodzakelijk met het oog op de uitoefening van hun rechten, zoals bedoeld in art. 39f, lid 2 onder a Wjsg. Gelet op dit een en ander was sprake van een noodzaak met het oog op een zwaarwegend algemeen belang als bedoeld in art. 39f, lid 1, aanhef, Wjsg. De verstrekking van de documenten voldeed dus aan de voorwaarden van art. 39f Wjsg.

Artikel 14 Wjsg kent de minister de bevoegdheid toe om in bijzondere gevallen toestemming te geven de verstrekking van justitiële persoonsgegevens met het oog op bijzondere doelen en onder de door de minister gegeven voorschriften en voorwaarden.[167] Ten slotte kent artikel 39g de minister de bevoegdheid toe om in bijzondere gevallen en voor bijzondere doeleinden toestemming te geven tot het verstrekken van daartoe omschreven strafvorderlijke gegevens overeenkomstig door hem te stellen voorschriften en onder door hem te stellen voorwaarden.

Politiegegevens
De verwerking van strafrechtelijke gegevens in politieregisters vindt plaats op basis van de Wet politiegegevens (Wpg) en het Besluit politieregisters (Bpr). Het gaat om persoonsgegevens die verkregen zijn in het kader van de taakuitoefening van de politie. Beslissend is of een gegeven noodzakelijk is voor de taakuitoefening van de politie.

De Wpg regelt het verstrekken van strafrechtelijke persoonsgegevens over natuurlijke personen uit politieregisters. De verstrekking vindt plaats aan instanties en personen die belast zijn met het handhaven van het strafrecht en aan slachtoffers van strafbare feiten om hun belangen in rechte te verdedigen.[168] Daarnaast kan de minister in bijzondere gevallen toestemming of opdracht geven tot verstrekking van bepaalde gegevens indien een zwaarwegend belang daartoe noopt.[169]

5.3.3. Inzagerecht in strafrechtelijke gegevens

Verstrekking van gegevens over iemands strafrechtelijk verleden op grond van zowel de Wjsg als de Wet politiegegevens aan derden, zoals de aspirant-(huwelijks)partner, kan dus alleen door de minister verleend worden indien een zwaarwegend algemeen belang daartoe noopt en indien het een bijzonder geval betreft. Het is zeer de vraag of inschatting van recidivegevaar na een eerdere veroordeling wegens relatie-gerelateerd geweld als een dergelijk belang kan worden aangemerkt. Inzage voor privédoeleinden is dus niet mogelijk. De privacy-bescherming van de veroordeelde lijkt daarmee onder de huidige wetgeving in beginsel te prevaleren boven het belang de aspirant-huwelijkspartner.

[167] Daarnaast bepaalt artikel 39f lid 1 Wjsg onder a dat, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, het College van procureurs-generaal, onverminderd artikel 39e, aan personen of instanties strafvorderlijke gegevens kan verstrekken om strafbare feiten te voorkomen. Omdat een toekomstige partner niet onder de opsomming van personen die genoemd zijn in artikel 39e Wjsg valt, kan het College de partner op deze grond geen gegevens verstrekken.
[168] Zie ook Art. 14 en 14a Bpr in samenhang met art. 16 Wpg.
[169] Art. 18 Wpg.

De Nederlandse jurisprudentie over de verenigbaarheid van het verstrekken van strafrechtelijke gegevens met art. 8 EVRM bevestigt dit beeld. Aanvaard is dat het verstrekken van geregistreerde persoonsgegevens (informationele privacy) een inbreuk kan zijn op artikel 8 EVRM. In de *FIOD*-zaak stond de HR voor de vraag of in een alimentatieprocedure een proces-verbaal van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) mocht worden overgelegd om de alimentatievordering te ondersteunen. In deze zaak ging het om de vraag of de staat (FIOD) strafrechtelijke gegevens over de man mag verstrekken aan de vrouw in het kader van de horizontale verhouding tussen haar en haar man. De Hoge Raad oordeelde dat de verstrekking noodzakelijk was in het belang van het recht op alimentatie van de vrouw, omdat er voor de vrouw geen andere mogelijkheden waren om het vereiste bewijs in te brengen.[170] In een civiele zaak van enkele vrouwen tegen de directeur van een psychiatrische die hen naar hun zeggen seksueel had misbruikt werd het proces-verbaal van de politie als bewijs ingebracht. Het gerechtshof vond dat deze inbreuk gerechtvaardigd was en oordeelde dat het belang van de slachtoffers zwaarder woog dan het privacybelang van de directeur.[171] Het verdient opmerking dat het hier slachtoffers betrof, niet personen die op andere gronden geïnteresseerd waren in strafrechtelijke antecedenten, met name geen mogelijk potentiële slachtoffers.

In de *Gielen-assuradeuren*–zaak oordeelde de Hoge Raad dat een verzekeraar in beginsel niet van de aspirant-verzekerde kan vergen dat deze informatie verstrekt omtrent zijn strafrechtelijk verleden, omdat dat 'zijn persoonlijke levenssfeer diepgaand kan raken en (…) de bekendheid van dat strafrechtelijke verleden bij derden zijn maatschappelijke positie ernstig kan raken.'[172]

Net als in laatstgenoemde zaak gaat het in dit onderzoek om inzage ter preventie. Men zou dus kunnen stellen dat de privacy in beginsel prevaleert. Directe inzage kan slechts door overheidsautoriteiten en niet voor privédoeleinden. Directe inzage zou immers betekenen dat e.e.a. op straat komt te liggen en dus is te misbruiken. Inzage is slechts bedoeld waar openbare belangen/veiligheid in het geding zijn. Bovendien kan worden gesteld dat er andere wegen beschikbaar zijn om de toekomstige partner te leren kennen.

Interessant in dit verband is een advies van het CBP[173] over het voorstel tot wijziging van Besluit justitiële gegevens in verband met het verstrekken van justitiële gegevens van een vreemdeling aan buitenlandse autoriteiten in het kader van de uitzetting. Het CBP adviseerde om dat ontwerpbesluit niet in te dienen. De bezwaren van het CBP komen erop neer dat er een

[170] HR 23 mei 1986, *NJ* 1987, 702. Zie ook Verhey 1992, p. 252.
[171] Hof Arnhem 6 maart 1990, *Nemesis*, nr. 92.
[172] HR 18 december 1981, *NJ* 1982, 570.
[173] CBP 26 juli 2010, z2010-00890 (Advies betreffende het voorstel wijziging van Besluit justitiële gegevens). Te vinden op: http://www.cbpweb.nl/downloads_adv/z2010-00890.pdf

specifieke *wettelijke basis* nodig is voor verstrekking van gegevens buiten de strafrechtelijke keten. Een wettelijke basis is inderdaad vereist volgens artikel 23 lid 1 onder e Wbp.

Wij concluderen dat onder de vigeur van de huidige wetgeving inzage in strafrechtelijke antecedenten door een aspirant-partner uitsluitend bij hoge uitzondering mogelijk zou kunnen zijn. Vereist is een zwaarwegend algemeen belang in de zin van artikel 23 lid 1 onder 2 Wbp moeten aanvoeren (zie par. 5.2.1). Te betwijfelen valt of de enkele kans op recidive na een eventuele veroordeling wegens relatie-gerelateerd geweld als zwaarwegend algemeen belang kan gelden. Uit jurisprudentie lijkt te volgen dat de privacy-bescherming in beginsel prevaleert.

5.4. Vermogensgegevens

Het gaat hier om informatie over het vermogen, schulden, inkomsten en belastingen. De aspirant-partner heeft er belang bij hier inzage in te verkrijgen om te voorkomen dat deze aansprakelijk wordt gesteld voor eventuele schulden. Bij buitenlandse huwelijkspartners weegt dit belang des te zwaarder, omdat zij de kosten van hun inburgering zullen moeten dragen en omdat hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken indien zij niet meer voldoen aan het middelenvereiste (zie par. 2.1).

5.4.1. Openbare registers

Er zijn meerdere openbare registers[174] waar de aspirant-huwelijkspartner zich nader inzicht in de financiële positie en handelingsbekwaamheid van de partner kan verschaffen. Het betreft het kadaster, het curateleregister, schuldenregisters en huwelijksgoederenregister.

In het kadaster worden gegevens over vastgoed in Nederland en de daarmee samenhangende rechten, zoals eigendom en hypotheek, geregistreerd. De gegevens in de openbare registers en de Basisregistratie van het Kadaster zijn openbaar.[175] Dat wil zeggen dat voor elk perceel een Kadastraal Bericht Eigendom en een Hypothecair Uittreksel kunnen worden gevraagd, waarin staat wie eigenaar is van het perceel, wat de koopsom was en of er gebruiksrechten (zoals vruchtgebruik) of hypotheken op gevestigd zijn. Bij het kadaster kan dus niet worden opgevraagd welke eigendommen de beoogde partner heeft, of welke hypothecaire leningen deze is aangegaan. Wel biedt het de mogelijkheid gestelde eigendomsrechten te verifiëren.
Ook het curateleregister is openbaar.[176] Voor ondercuratelestelling komt in aanmerking de 'meerderjarige die wegens een geestelijke stoornis (…) al dan niet met tussenpozen, niet in staat

[174] Artikel 8 Kadasterwet.
[175] Artikel 1a lid 1 jo. 99 Kadasterwet.
[176] Art 1:391 BW. Artikel 1:390 BW:1.Alle uitspraken waarbij een curatele wordt verleend of opgeheven, een provisioneel bewind wordt ingesteld of een uitspraak tot ondercuratelestelling wordt vernietigd, worden binnen tien dagen nadat zij kunnen worden ten uitvoer gelegd, vanwege de verzoekers in de Staatscourant benevens in twee

is of bemoeilijkt wordt zijn belangen behoorlijk waar te nemen'.[177] Verder noemt de wet als gronden voor ondercuratelestelling verkwisting en gewoonte van drankmisbruik.[178] Wie onder curatele staat is niet handelingsbekwaam en mag dus geen rechtshandelingen verrichten zonder toestemming van de curator. [179] Dat betekent dat betrokkene om te kunnen huwen de toestemming van de curator of de kantonrechter behoeft (art. 1:37, 38 BW).

Een meerderjarige van wie de goederen onder bewind[180] staan is wel handelingsbekwaam, maar kan niet zelfstandig rechtshandelingen verrichten ten aanzien van de onder het bewind vallende goederen.[181] Er is geen openbaar register van 'onder bewind gestelden'. Wel wordt van onderbewindstelling aantekening gemaakt in de registers waarin de betreffende goederen zijn opgenomen, zoals het kadaster.[182]

Relevant kan verder het huwelijksgoederenregister zijn.[183] Dat is een openbaar register[184] waarin de huwelijkse voorwaarden bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap staan vermeld, en daarmee de goederen die buiten de huwelijksgemeenschap vallen.
Openbaar is ook het Centraal Insolventieregister.[185] Daarin staan de gegevens van faillissementen, surséances van betaling en schuldsaneringen van natuurlijke personen, tot zes maanden na beëindiging van de insolventie.

Kredietverleners (en aanbieders van mobiele telefonie) kunnen bij het Bureau Kredietregistratie[186] melding maken van schuldenaars die hun verplichtingen niet nakomen. Deze informatie is opgenomen in Centraal Krediet informatiesysteem. Op de verwerking van deze informatie is de Wbp van toepassing. Voor informatieverstrekking aan natuurlijke personen bestaat er geen verstrekkinggrond: uitsluitend de aangesloten kredietverleners (en de betrokkene) hebben toegang tot de gegevens.[187]

---

door de rechter aan te wijzen dagbladen bekendgemaakt. Ingeval de verzoekers daarmede nalatig zijn, zijn zij hoofdelijk gehouden aan derden de daardoor veroorzaakte schade te vergoeden (…). Artikel 1:391 BW:Ter griffie van de rechtbank te 's-Gravenhage berusten openbare registers, waarin aantekening wordt gehouden van rechtsfeiten die betrekking hebben op curatele. (…)

[177] Art. 1:378 lid 1, onder a BW.
[178] Artikel 1:378 lid 1 onder c BW.
[179] Art. 1:381 lid 3 BW.
[180] Art. 1;431 BW.
[181] Art. 1:441 en 1; 438 BW.
[182] Art. 1:436 BW.
[183] Art. 1;116 BW.
[184] Vergelijk artikel 4 Besluit Huwelijksgoederenregister 1969.
[185] Art. 294; 19; 222a en 222b Faillissementwet.
[186] Art. 4:32 Wet op het financieel toezicht.
[187] Art. 84 lid 1 Wet financiële dienstverlening. Deze wet is per 1 januari 2007 opgegaan in de Wet financiële toezicht. Zie art. 1:89 van deze laatste wet.

5.4.2. Belasting- en inkomensgegevens

De Belastingdienst beheert de Basisregistratie Inkomen (BRI).[188] Dit register bevat identificerende gegevens en gegevens over het inkomen. Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaalt dat het een ieder verboden is hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet. Op de verwerking van gegevens door de Belastingdienst is de Wbp van toepassing. Dat betekent dat verstrekking van de beheerde gegevens aan derden uitsluitend kan op een van de verstrekkingsgronden van art. 8 Wbp, en dat die verstrekking verenigbaar moet zijn met het doel waarvoor de gegevens worden beheerd (belastingheffing). Naast de Belastingdienst hebben ook partijen die (mede)verantwoordelijk zijn voor de toekenning en uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen toegang tot de BRI. De vervolg vraag is of het voorkómen van financiële aansprakelijkheid door een huwelijk als een belang als bedoeld in art. 8 onder f Wbp kan worden aangemerkt. Een dergelijke verstrekking is immers niet verenigbaar met het doel van de gegevensverzameling als bedoeld in art. 9 Wbp. Zoals we zagen kan op grond van art. 43 Wbp van de laatste bepaling worden afgeweken, indien dat noodzakelijk is voor (zover hier relevant) de bescherming van de belangen van anderen.

Het is zeer de vraag of een verzoek tot gegevensverstrekking door de aspirant-partner op die laatste grond gehonoreerd kan worden. Relevante rechtspraak waarin beroep op privacy tegen inzage in belastinggegevens aan de orde was, dateert van voor de invoering van de Wbp. In een aantal van die arresten heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat de ene huwelijkspartner zich niet met succes op art. 8 EVRM kan beroepen tegen gegevensverstrekking aan de belastingdienst of een uitkeringsinstantie ten behoeve van de belastingaanslag van de wederhelft. Binnen het huwelijk kan art. 8 EVRM wel van toepassing zijn, maar in concrete situaties werd de inmenging gerechtvaardigd geacht.[189] Het verdient opmerking dat deze zaken dateren van voor de invoering van de Wbp. Daarnaast lijken ze geen logisch precedent op basis waarvan zou kunnen worden aangenomen dat aspirant-partners ook inzagerecht zouden hebben. Aspirant-partners zijn nog niet getrouwd, zodat de bescherming die art. 8 EVRM hen biedt veel sterker is. Daarnaast zou gegevensverstrekking aan de aspirant-partner een totaal ander doel dienen dan belastingheffing, zoals in bovengenoemde zaken.

[188] Zie Hoofdstuk IVA van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Zie in het bijzonder art. 21 onder a en art. 21a lid 1 AWR.
[189] Hoge Raad, 15 september 1993 (Nr. 27 858); HR 26 april 1995 (Nr. 30 258); HR 17 april 1996 (Nr. 29 941); vgl. ook Pres. Rb. Haarlem 20 november 1987, *KG* 1988, 40 waarin beroep op art. 8 EVRM niet baatte om weigering van inzage in belastinggegevens te rechtvaardigen waardoor de partner geen uitkering kon aanvragen.

5.5. Gegevens omtrent het huwelijksverleden

De aspirant-partner kan belang hebben bij inzage in het huwelijksverleden van de toekomstige partner, omdat daaruit mogelijk de bestendigheid van de toekomstige relatie zou kunnen worden afgeleid. Dat belang wordt geacht temeer te gelden waar het gaat om buitenlandse partners, daar hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken indien het huwelijk binnen relatief korte tijd wordt beëindigd.[190] Een eerdere scheiding is echter geen indicatie voor mogelijke vroege beëindiging van een nieuwe relatie.

Van een in Nederland gesloten huwelijk wordt een akte gemaakt die in het huwelijksregister van de burgerlijke stand van de desbetreffende gemeente wordt opgenomen. De akten van de burgerlijke stand, zoals de huwelijksakte, zijn in beginsel openbaar.[191] Een ieder is bevoegd om zich een afschrift van een huwelijksakte uit het register van de burgerlijke stand te doen afgeven.[192] De verzoeker moet echter wel aantonen dat hij bij de verkrijging van een afschrift een gerechtvaardigd belang heeft.[193]

Tevens komt een echtscheiding tot stand door de inschrijving van de echtscheidingsbeschikking in de registers van de burgerlijke stand.[194] De inschrijving geschiedt op verzoek van partijen of van één van hen.[195]

In de basisadministratie van de gemeente van inschrijving worden gegevens over de burgerlijke staat, waaronder het in het buitenland gesloten huwelijk alsmede gegevens over de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen opgenomen.[196] Op de afgifte van gegevens is de Wbp niet van toepassing; de Wet GBA bevat zelf een regeling. Hieruit volgt dat allerhande instellingen wel, maar natuurlijke personen niet bevoegd zijn een uittreksel te laten maken van gegevens die niet henzelf betreffen.[197]

5.6. Conclusie

Op grond bovenstaande kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Ten aanzien van gezondheidsgegevens: het belang van respect voor privacy weegt als het gaat om gezondheidsgegevens bijzonder zwaar. Inzage in gezondheidsgegevens is - behoudens zeer

[190] Zie art. 18 lid 1 onder f Vw 2000; zie ook art. 3.90 Vb.
[191] Art. 1:23 BW.
[192] Art. 1:23b lid 1BW.
[193] Art. 1:23b lid 2BW.
[194] Art. 1:163 lid 1 BW
[195] Art. 1:163 lid 2 BW
[196] Art. 34 lid 1 Wet GBA.
[197] Vergelijk art. 97-100 Wet GBA.

bijzondere individuele omstandigheden - zonder uitdrukkelijke toestemming van degene op wie die gegevens zien, niet verenigbaar met de Wbp en art. 8 EVRM.

Ten aanzien van strafrechtelijke gegevens: onder de vigeur van de huidige wetgeving is inzage in strafrechtelijke antecedenten door een aspirant-partner onmogelijk, dan wel uitsluitend bij hoge uitzondering mogelijk. Vereist is een zwaarwegend algemeen belang, en te betwijfelen valt of de behoefte aan bescherming tegen partner-gerelateeerd geweld als algemeen belang kan gelden. Mocht dat toch zo zijn, dan lijkt de enkele kans op recidive na een eventuele veroordeling wegens relatie-gerelateerd geweld kan niet als zodanig gekwalificeerd worden. De privacy-bescherming van de persoon op wie de gegevens betrekking hebben prevaleert in beginsel.

Ten aanzien van vermogensgegevens: er zijn meerdere openbare registers waar de aspirant-huwelijkspartner zich nader inzicht in de financiële positie en handelingsbekwaamheid van de partner kan verschaffen. Het betreft het kadaster, het curateleregister en huwelijksgoederenregister. Voor informatieverstrekking omtrent schulden van de huwelijkskandidaat aan de andere huwelijkskandidaat is geen verstrekkingsgrond: uitsluitend de aangesloten kredietverleners (en de betrokkene) hebben toegang tot de gegevens. De verstrekking van dergelijke vermogensgegevens is uitsluitend mogelijk indien dit is toegestaan op grond van de Wbp en artikel 8 EVRM. Behoudens zeer bijzondere individuele omstandigheden zien wij hiervoor geen aanknopingspunten.

Ten aanzien van persoonsgegevens omtrent het huwelijkverleden: in de basisadministratie van de gemeente van inschrijving worden gegevens over het huwelijksverleden geregistreerd. Uit de Wet GBA volgt dat allerhande instellingen wel, maar natuurlijke personen niet bevoegd zijn een uittreksel te laten maken van gegevens die niet henzelf betreffen.

Voor belasting- en inkomensgegevens geldt dat verstrekking hiervan niet verenigbaar is met het doel van de gegevensverzameling en daarmee ontoelaatbaar. Geen van de gegevens is verzameld met het expliciete doel van eventuele toekomstige verstrekking aan een derde. Het vereiste van doelbinding staat in de weg aan verstrekking voor al deze gegevens. Dit wordt pas anders met betrekking tot nieuwe gegevens waarbij het inzagedoel wel als zodanig is benoemd. In die gevallen moeten overigens nog wel de andere (hoge) drempels van de Wbp worden genomen.

6. Noodzaak en juridische haalbaarheid van mogelijkheid tot inzage

In dit hoofdstuk worden de noodzaak en juridische haalbaarheid van de beoogde inzage besproken. Er zal ten eerste worden onderzocht of er inderdaad behoefte is aan het invoeren van mogelijkheden tot inzage en of er lacunes zijn in de Nederlandse wetgeving in dat opzichte. Ten tweede zal worden vastgesteld hoe de beoogde mogelijkheden tot inzage gestalte kunnen krijgen in de Nederlandse wetgeving. Ten slotte zal (de wetgevingsvorm van) die aanpassing getoetst worden aan EU recht en EVRM om de haalbaarheid te bepalen.

6.1. Noodzaak van het invoeren van mogelijkheid tot inzage

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of het noodzakelijk is om inzage in antecedenten van huwelijkspartners mogelijk te maken. Om deze vraag te beantwoorden is zowel empirisch als juridisch onderzoek nodig. Een empirisch onderzoek zou helpen om een beeld te krijgen van gevallen in de praktijk waarin bleek dat als de huwelijkskandidaat inzage zou hebben gehad, zijn of haar belangen niet of in mindere mate zouden zijn geschaad. Dit empirische onderzoek zou ook kunnen laten zien of burgers en migranten in het algemeen behoefte hebben aan inzage en of ze er inderdaad gebruik van zullen maken. Empirisch onderzoek valt echter buiten het bestek van dit onderzoek. Derhalve zal de noodzaak van de maatregel in theoretische zin beoordeeld worden op basis van voorgaande hoofdstukken.

6.1.1. Belang bij inzage waar dat onder huidig recht niet is toegestaan

In welke gevallen kan een aspirant-huwelijkspartner belang hebben bij inzage in de antecedenten van zijn of haar toekomstige (huwelijks)partner, terwijl dit volgens het geldend recht niet mogelijk is of slechts onder strikte voorwaarden? De mate waarin het huidige Nederlandse recht inzage in antecedenten mogelijk maakt voor aspirant-partners loopt uiteen wat betreft de verschillende onderzochte rechtsgebieden.

Ten aanzien van gezondheidsgegevens en strafrechtelijke antecedenten zijn die mogelijkheden uiterst beperkt (zie par.5.2.2. en 5.3.3). Ten aanzien van gegevens omtrent het huwelijkverleden is inzage niet mogelijk. Uit de Wet GBA volgt immers dat allerhande instellingen wel, maar natuurlijke personen niet bevoegd zijn een uittreksel te laten maken van gegevens die niet henzelf betreffen (zie par. 5.5).

Ten aanzien van vermogensrechtelijke gegevens is het beeld wisselend. Het insolventieregister is openbaar (en op naam te raadplegen). Ook het kadaster heeft een openbaar register. Dat laatste kan inzicht geven in eigendomsrechten en eventuele hypothecaire verplichtingen, maar alleen indien de aspirant-partner weet heeft welk perceel het betreft. Gegevens omtrent de algemene

vermogenspositie van de toekomstige partner zijn verder aanwezig in de registers van de BKR en de belastingdienst, maar de mogelijkheden tot inzage voor de aspirant-partner zijn naar huidig Nederlands recht uiterst beperkt tot afwezig (zie par. 5.4.).

6.1.2. Lacunes in de huidige regeling van het recht op inzage

Van lacunes in het recht op inzage kan daarmee eigenlijk niet gesproken worden. Dat een groot aantal persoonsgegevens niet toegankelijk is voor derden is niet te wijten aan afwezigheid van een wettelijke regeling, maar een gevolg van een expliciet keuze van de wetgever (als neergelegd in het bijzonder in de Wet bescherming persoonsgegevens). In veel van deze gevallen is de keuzeruimte sterk beperkt door Richtlijn 95/46.

6.1.3. Praktische haalbaarheid

Zoals al opgemerkt in de inleiding (par. 1.5), roept de operationalisering van een eventueel inzagerecht de nodige vragen op. Verlening van inzage is alleen mogelijk als de staat contact heeft met beide toekomstige huwelijkspartners voordat het huwelijk voltrokken is. In het geval beide het huwelijk in Nederland gesloten wordt is dat de ondertrouw. Waar het gaat om een in het buitenland woonachtige partner kan dat echter anders liggen.

De Nederlandse staat heeft contact met in het buitenland woonachtige (huwelijks-)partners in het kader van de vreemdelingenrechtelijke procedure. Ten eerste zal de buitenlandse aspirant-partner doorgaans een machtiging tot voorlopig verblijf moeten aanvragen (Mvv). Dit is een soort visum dat in het land van herkomst moet worden aangevraagd door degene die op grond van een gezinsband tot Nederland wil worden toegelaten.[198] Na die aanvraag zouden de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland informatie over het inzagerecht kunnen verstrekken. Voor verlening van de verblijfsvergunning is verder doorgaans het met goed gevolg afleggen van het basisexamen inburgering (waarvan een taaltoets deel uitmaakt) vereist.[199] Dat examen wordt deels afgenomen aan een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland voorafgaand aan de Mvv-aanvraag,[200] en vormt daarmee een ander moment waarop de partner voorafgaand aan de komst naar Nederland op het inzagerecht gewezen kan worden. Het inzagerecht zou tot slot ook na aankomst in Nederland, bijvoorbeeld bij de inschrijving in de GBA of bij het verzoek om erkenning van het buitenlandse huwelijk, verleend kunnen worden.

Zoals al eerder opgemerkt zou in veel van deze gevallen het huwelijk echter al voltrokken kunnen zijn en wel in het buitenland. Dat betekent dat inzage waar het gaat om buitenlandse partners in al deze gevallen het beoogde doel niet zal kunnen bereiken.

[198] Zie art. 3.71 Vb.
[199] Zie art. 16 eerste lid, aanhef en onder h Vw.
[200] Zie art. 3.71a, eerste lid Vb.

6.2. Juridische haalbaarheid

In deze paragraaf wordt de juridische haalbaarheid van een mogelijkheid tot inzage besproken. Ten eerste wordt besproken hoe de Nederlandse regelgeving zou kunnen worden aangepast om inzage mogelijk te maken dan wel te vergemakkelijken. Ten tweede zal worden vastgesteld of internationale mensenrechtenverdragen en Europese regelgeving de bedoelde aanpassing van de Nederlandse regelgeving toestaan, en zo ja, in welke gevallen en onder welke voorwaarden.

6.2.1. Aanpassing Nederlandse regelgeving

Hoe zou de Nederlandse regelgeving kunnen worden aangepast om in deze gevallen inzage mogelijk te maken dan wel te vergemakkelijken? Logischerwijze zou aanpassing van de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet Politiegegevens nodig zijn om een inzagerecht in de antecedenten van de partner mogelijk te maken in die gevallen waar dat nu nog niet of niet goed mogelijk is en de aspirant-partner er wel belang bij heeft. Dat de aanpassing in een wet in formele zin opgenomen moet worden is voorgeschreven door artikel 10 Gw. Deze bepaling staat wel delegatie toe. Aanpassing van de op grond van hierboven genoemde wetten tot stand gekomen aanwijzingen en besluiten kan ook een optie zijn om het verlenen van inzage in te voeren.

6.2.2. Aanpassing inzagerecht en Europese regelgeving

Vervolgens rijst de vraag of internationale mensenrechtenverdragen en Europese regelgeving de bedoelde aanpassing van de Nederlandse regelgeving toestaan, en zo ja, in welke gevallen en onder welke voorwaarden.

De mogelijkheden tot aanpassing van het huidige regiem zijn sterk beperkt, omdat de wetgever gebonden is aan het bepaalde in Richtlijn 95/46. Verstrekking van gegevens uit de registers van de belastingdienst en die van de BKR alsmede van relatiegegevens uit de GBA valt onder de werking van de richtlijn. Immers, het betreft verwerking van gegevens die in een bestand zijn opgenomen en geen van de uitzonderingsbepalingen van de richtlijn is van toepassing.[201] Dat betekent dat op de belastinggegevens en gegevens omtrent schulden de algemene regeling van de Wbp van toepassing moet blijven, waarin deze richtlijn immers is geïmplementeerd, in elk geval waar het gaat om de belangrijkste obstakels voor het inzagerecht: de limitatieve opsomming van gronden voor gegevensverstrekking, de voorwaarden voor die verstrekking waaronder in het bijzonder de doelbinding. Hetzelfde geldt voor de verwerking van relatiegegevens.

[201] Vgl. art. 3 lid 1 Ri 95/46.

De Richtlijn bevat verder een verzwaard regime voor verstrekking van gezondheidsgegevens zoals blijkt uit art. 8 van de richtlijn. Dit artikel heeft in de Wbp geleid tot een serie bepalingen waaronder het algemene verbod van art. 16 Wbp en artikel 23 waarin de uitzonderingsmogelijkheden zoals vermeld in art. 8 van de richtlijn zijn opgenomen. Ook hier is dus geen substantiële wijziging van het huidige wettelijke stelsel mogelijk. In het bijzonder de doelbinding bij gegevensverwerking beperkt de mogelijkheden om aspirant-partners inzage te verlenen in aanzienlijke mate. Immers, dit zou gegevensverstrekking behelzen met een volstrekt ander doel dan werd beoogd bij de gegevensverzameling. Zoals we zagen (par. 4.3.) kan desondanks toch tot gegevensverstrekking worden overgegaan, als dat "noodzakelijk" is voor (in casu) de vrijwaring van de rechten van de partner.[202] Daarbij wordt een zeer strikte proportionaliteitstoets gehanteerd, hetgeen het twijfelachtig maakt of de beoogde gegevensverstrekking behalve in zeer bijzondere gevallen mogelijk is.

De mogelijkheden lijken ruimer waar het gaat om justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze vallen buiten het bereik van de Richtlijn.[203] Dit beeld wordt bevestigd door het *quick scan* onderzoek (zie par. 3.5.3). Voor zover elders in de EU inzage wordt verleend, betreft het strafrechtelijke antecedenten.

De betrokken regelgeving zou dus kunnen worden gewijzigd door een bepaling op te nemen met de strekking dat op verzoek van een aspirant-partner gegevens omtrent eerdere veroordelingen voor of eventueel zelfs aangifte van relatie-gerelateerde delicten worden verschaft. Een dergelijke regeling zou in de Wjsg en de Wet politiegegevens moeten worden opgenomen, omdat een dergelijke gegevensverstrekking een inmenging in de privésfeer betreft die op grond van art. 10 Gw in een wet in formele zin moet worden neergelegd met mogelijkheid van delegatie krachtens artikel 10 Gw.

Het is echter de vraag of een dergelijke regeling nodig is. Onder huidig recht kennen we immers de verklaring omtrent gedrag (VOG). Deze wordt door de betrokkene zelf aangevraagd en levert geen detailgegevens over strafrechtelijke antecedenten op. Men krijgt de VOG wel of niet en dat lijkt in het geval van de huwelijkskandidaten ook voldoende.

6.2.3. Aanpassing inzagerecht en artikel 8 EVRM

Of de middels een wetswijziging te introduceren mogelijkheid tot inzage de toets aan artikel 8 EVRM kan doorstaan, zal in elk individueel geval onderzocht moeten worden. Hieronder wordt

[202] Vgl. art. 43 Wbp en 13 lid 1 Ri 95/46.
[203] Vgl. Art. 3 lid 2 Ri 95/46.

het toetsingskader van artikel 8 EVRM toegepast op de mogelijkheid van het invoeren van inzage.

(1) Is er sprake van inmenging die binnen de reikwijdte van het privéleven valt?
Het gaat in casu om het verstrekken van persoonsgegevens aan derden. Het EHRM heeft bepaald dat persoonsgegevens, waaronder informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (de in Nederland wonende huwelijkskandidaat), onder het begrip privéleven vallen. Tevens heeft het EHRM bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens een inmenging is in het privéleven.

(2) Is de inmenging noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van één van de doelcriteria genoemd in het tweede lid?
Het gaat in deze vraag om de toets of de staat een juiste afweging heeft gemaakt tussen de betrokken belangen. In casu zijn er drie potentiële conflicterende belangen, namelijk het privacybelang van de huwelijkskandidaat om wiens gegevens het gaat, het belang van de andere huwelijkskandidaat en het afgeleide belang van de staat. Het belang van derden is besproken in par. 2.1.

Voordat we de maatregel toetsen aan de afwegingsfactoren die relevant zijn voor de belangenafweging, is het zinvol eerst te kijken naar de beoordelingsmarge die de staat zou hebben. Het EHRM laat de staten doorgaans een zekere beoordelingsmarge ten aanzien van de noodzakelijkheid van een maatregel. In zijn algemeenheid is de marge kleiner in gevallen waarin het gaat om een voor de effectieve uitoefening van essentiële rechten van een individu cruciaal recht. De marge is groter in gevallen waarin geen overeenstemming tussen de staten blijkt te bestaan over een bepaald belang dat in het geding is. Mede met het oog op die beoordelingsmarge legt het Hof in art. 8 EVRM-zaken dikwijls een minder zware bewijslast aan de staat op.

Ten aanzien van verstrekking van zeer privacygevoelige informatie zoals gezondheidsgegevens zal de beoordelingsmarge zeer beperkt zijn (zie par. 3.3). De rechtspraak van het EHRM biedt geen uitsluitsel over de breedte van de beoordelingsmarge in de voor ons onderzoek meest relevante situatie, verlening van inzage in strafrechtelijke gegevens. Ook deze gegevens zijn zeer privacygevoelig zodat betoogd kan worden dat de marge gering dient te zijn. Aan de andere kant blijkt uit de *quick scan* dat hier geen eenduidige opvattingen zijn bij een groot aantal lidstaten, hetgeen zou pleiten voor een bredere marge.

Hieronder wordt de voorgestelde maatregel getoetst aan de relevante afwegingsfactoren.

Het belang van de inmenging in privacy

Het belang van inzage is primair gelegen in de bescherming van de rechten van de huwelijkskandidaat. Daarnaast kan het belang van het economisch welzijn en mogelijk de openbare orde van de staat meewegen. Het zou dan de positieve verplichting tot voorkoming van geweld en eventueel het economische belang bij voorkoming van beroep op opvang betreffen. Het afgeleide belang van de staat kan dus ook in het voordeel zijn van de aspirant-partner die inzage wil meewegen.

De ernst van de inmenging in privacy
De (huwelijks)partner om wiens of wier gegevens het gaat heeft belang bij de bescherming van zijn of haar privacy. Zoals we in par. 3.2 zagen, vallen alle persoonsgegevens in beginsel onder het bereik van het privéleven. In ieder geval is vereist dat inzage slechts beperkt mogelijk is. Het mag alleen gaan om gegevens die aanleiding vormen tot inzage. Meer waarde moet worden gehecht aan de aard en de mate van intimiteit van de gegevens. Tevens mag geen inzage plaatsvinden buiten medeweten van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat.
Inzage kan als een ernstige beperking op het privacyrecht worden beschouwd, omdat de huwelijkskandidaat in redelijkheid mag verwachten dat zijn persoonsgegevens die voor het ene doel verzameld waren, niet voor een ander doel worden gebruikt. Dit verwachtingsprobleem kan worden opgelost door bij de wetswijziging de verzamelingdoelen van gegevens aan te passen.

Proportionaliteit
Het gaat hier om de vraag in hoeverre inzage evenredig is aan het nagestreefde doel. Inzage moet in ieder geval voor de andere huwelijkskandidaat iets wezenlijks toevoegen in de bescherming van zijn rechten en belangen. De aard en relevantie van persoonsgegevens kan hierbij doorslaggevend zijn. Het gewicht van het belang van betrokkene bij niet-verstrekking weegt in het bijzonder zwaarder bij de verstrekking van strafrechtelijke gegevens en gezondheidsgegevens. Tevens kan het ter beschikking stellen van een controlemogelijkheid voor betrokkene dan wel het bestaan van onafhankelijk toezicht op inzage doorslaggevend zijn.
Bij de proportionaliteitstoetsing dient tevens beoordeeld te worden of inzage relevant en voldoende is om het boogde doel te bereiken. Waar algemene inzage wordt verleend in strafrechtelijke antecedenten van de toekomstige partner zal dat zeer moeilijk aan te tonen zijn. Waar echter uitsluitend bij eerder relatiegerelateerd geweld inzage wordt verleend, is veel beter verdedigbaar dat inzage een relevant middel is om herhaling te voorkomen. Wel zou de maatregel ook een negatief effect kunnen hebben, namelijk dat personen met een verleden van relatie-gerelateerd geweld niet willen trouwen en ook niet formeel samenwonen om de maatregel te omzeilen.

Waar het gaat om huwelijkspartners uit het buitenland moet wel ten zeerste betwijfeld worden of de maatregel relevant is. Immers, huwelijkskandidaten kunnen in het buitenland trouwen en daarna terugkomen en het huwelijk registreren. Inzage in dat stadium heeft geen zin meer. Inzage verlenen in dit geval kan ook worden beschouwd als inmenging in het gezinsleven en niet alleen

het privéleven. Het moment van verstrekking is vooral in het geval van gezinsmigranten problematisch.

Subsidiariteit
Is er een alternatieve wijze om het beoogde doel met minder ingrijpende middelen te verwezenlijken? Zijn er eventueel bestaande mogelijkheden om de inbreuk te minimaliseren aangewend? De enkele constatering dat er geen bruikbare andere opties zijn, leidt niet per definitie tot het oordeel dat de inbreuk aanvaardbaar is.[204] Er moet immers nog altijd sprake zijn van een gerechtvaardigd doel voor het bereiken waarvan het middel noodzakelijk is.
Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen in het buitenland en in Nederland woonachtige aspirant-huwelijkspartners. Voor de tweede categorie zullen meer subsidiaire middelen open staan, bijvoorbeeld informatie inwinnen bij familie, vrienden en dergelijke. De buitenlandse huwelijkspartner daarentegen zullen in veel gevallen minder alternatieven ter beschikking staan. In het geval van gezinsmigranten zou er een ander alternatief kunnen zijn, namelijk informatie ter beschikking stellen in landen van herkomst. Dit kan door het organiseren van voorlichtingbijeenkomsten omtrent mogelijke risico's die een grensoverschrijdende relatie met zich mee brengt. Zulke algemene voorlichting is echter geen werkelijk alternatief voor inzage in strafrechtelijke antecedenten.

6.2.4. Vaststelling van het al dan niet bestaan van een gerechtvaardigd belang bij inzage

Omdat de verenigbaarheid van verlening van inzage met het recht op privéleven uisluitend op grond van de omstandigheden van het geval kan worden beoordeeld, zal aan het verlenen van inzage steeds een individuele toetsing vooraf moeten gaan. De staat dient het verlenen van inzage te beperken tot gevallen waarin daar aanleiding toe is. De vraag is dus wanneer er sprake is van voldoende aanleiding tot inzage. Die aanleiding is er als de huwelijkskandidaat een gerechtvaardigd belang bij inzage heeft. Als de staat dat aantoont, voldoet hij aan zijn bewijslast met betrekking tot het al dan niet bestaan van een gerechtvaardigd belang.

Vanaf het eerste contactmoment tussen de huwelijkskandidaten en de verantwoordelijke overheidsinstanties zou de staat onderzoek kunnen beginnen naar relevante antecedenten van betrokkene die aanleiding kunnen zijn tot inzage.[205] Dit onderzoek kan vallen onder het onderzoek dat overheidsinstellingen verrichten tijdens de ondertrouwperiode, of tijdens de behandeling van een mvv-aanvraag. Op grond van dit onderzoek kan worden bepaald of er

[204] Verhey 1992, p. 327. Bedoelde constatering maakt de kans dat de inbreuk rechtmatig is echter wel groter. Zie Pres. Rb. Maastricht 30 september 1991, *KG* 1991, 364.
[205] Vergelijk het onderzoek dat de staat verricht in het kader van een VOG (verklaring omtrent gedrag). Ook de verwerking van persoonsgegevens in het kader van bedoeld staatsonderzoek moet voldoen aan de eisen van de Wbp. Voor deze verwerking gelden grotendeels dezelfde bezwaren als voor verstrekking.

aanleiding is tot verlening van inzage. Op basis van dit onderzoek wordt dan bepaald of de huwelijkskandidaat een gerechtvaardigd belang heeft bij inzage. In de praktijk zal de staat per soort gegevens onderzoek moeten verrichten in het licht van de veronderstelde belangen van de huwelijkskandidaat (zie par. 1.2 hierboven).

Het wettelijk beschermde belang van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat is het recht op privacy. Voordat de staat een onderzoek (lees: verwerking van gegevens) begint om vast te stellen of er aanleiding is tot inzage, moet betrokkene geïnformeerd worden daarover. Nadat de staat heeft vastgesteld dat er aanleiding tot inzage is, zal degene om wiens gegevens het gaat daarover geïnformeerd moeten worden. Dat betekent dat als aanleiding bestaat tot het verlenen van inzage, de staat degene om wiens gegevens het gaat, zal moeten informeren in de vorm van een gemotiveerd voornemen. Betrokkene kan dan eventueel bezwaar/verzet tegen inzage kenbaar maken dan wel zijn/haar toestemming voor de verwerking intrekken. Betrokkene kan ook volstaan met bezwaar/verzet maken tegen de inhoud van de te verstrekken gegevens. Op deze manier zouden de privacybelangen van betrokkene gewaarborgd worden doordat hij geïnformeerd wordt en doordat hij in de gelegenheid wordt gesteld om verzet in te dienen. De procedure voor verlening van inzage moet dus in elk geval voorzien in de mogelijkheid van verzet alvorens de partner inzage krijgt. In het licht van effectieve rechtsbescherming zal de rechter het laatste woord moeten hebben in de beantwoording van de vraag of er aanleiding tot inzage bestaat.[206]

Tijdens de geschilbeslechting over het al dan niet bestaan van aanleiding tot inzage zou de andere partner helemaal buiten het spel zijn, als deze niet op de hoogte wordt gesteld. Op deze manier wordt het vertrouwen tussen de twee huwelijkskandidaten ook niet aangetast.
Inzage is inmenging in het recht op privacy van de huwelijkskandidaat. Met de verstrekking van de gegevens aan de aspirant-partner worden deze feitelijk openbaar gemaakt, waardoor de inmenging in de privacy als ingrijpend kan worden gekenschetst. Een geheimhoudingsplicht ligt niet voor de hand: dergelijke plichten legt het Nederlandse recht alleen op in het kader van beroepsuitoefening. Daarom zou een verdere waarborg tegen te vergaande privacyschending gevormd moeten worden door alleen inzage te verlenen en geen stukken aan de partner ter beschikking te stellen. Daarmee kan enigszins worden beperkt dat deze gegevens verder in de openbaarheid worden gebracht. De huwelijkskandidaat mag dan geen stukken kopiëren bijvoorbeeld. Daarnaast moet inzage uitsluitend beperkt worden tot inzage in relevant gegevens die de aanleiding hebben gevormd tot inzage en niet het hele antecedentenverleden. De meest beschermende wijze is dat de huwelijkkandidaat de relevant gegevens onder toezicht raadpleegt.

6.3. Conclusie

Gegevens bij verstrekking waarvan een huwelijkskandidaat belang zou kunnen hebben zijn deels al openbaar. Het betreft bepaalde vermogensrechtelijke gegevens (opgenomen in het insolventieregister en

[206] Vergelijk de rol van de rechter commissaris in strafzaken in het kader van voorlopige hechtenis.

het kadaster) en bepaalde persoonsgegevens zoals de burgerlijke staat. Andere vermogensgegevens, alsmede strafrechtelijke en gezondheidsgegevens daarentegen zijn onderworpen aan een strikte privacy-bescherming die verstrekking onder huidig recht (vrijwel) niet mogelijk maakt.

Wat betreft de praktische haalbaarheid van het verlenen van een recht op inzage valt op te merken dat de mogelijkheden tot inzageverlening aan buitenlandse huwelijkspartners beperkt zijn. Immers, Nederland heeft geen mogelijkheden tot het verlenen van inzage indien het huwelijk elders is gesloten alvorens de buitenlandse partner contact zoekt met de Nederlandse staat in het kader van de procedure tot toelating.

Wat de juridische haalbaarheid betreft, legt het Nederlandse recht weinig beperkingen op aan wijziging van het privacybeschermingregime. Richtlijn 95/46 doet dat echter wel. Deze regeling staat in de weg aan vergaande wetswijziging die inzage in persoons-, vermogens en vooral gezondheidsgegevens zou mogelijk maken. Inzage in strafrechtelijke antecedenten valt buiten de reikwijdte van de richtlijn. Naast de richtlijn legt artikel 8 EVRM vergaande beperkingen op aan de mogelijkheden tot het verlenen van inzage. Gezien het bovenstaande zijn deze vooral relevant waar het gaat om inzageverlening in strafrechtelijke antecedenten. Niet duidelijk is welke beoordelingsmarge staten in dit verband precies hebben: de gevoeligheid van deze informatie pleit voor een beperkte, het gebrek aan consensus tussen lidstaten voor een ruime marge. Het relatieve gewicht van de aspirant-partner is aanzienlijk waar het gaat om informatie over relatiegerelateerd geweld. Dit gewicht kan nog zwaarder wegen door de eventuele positieve verplichting van de staat de toekomstige huwelijkspartner te behoeden voor zulk geweld. Een lichter middel om hetzelfde doel te bereiken lijkt niet aanwezig. Al met al lijkt het wel denkbaar dat inzage in strafrechtelijke antecedenten van de toekomstige huwelijkspartner de toetsing aan art. 8 EVRM kan doorstaan. Hierbij dienen wel enkele kanttekeningen te worden gemaakt. De effectiviteit van een dergelijke inzage zou wel eens ondermijnd kunnen worden doordat personen met dergelijke antecedenten het aangaan van een huwelijk zullen gaan vermijden. Ten aanzien van in het bijzonder buitenlandse huwelijkspartners geldt deze bedenking in zoverre nog sterker dat in dat geval het huwelijk dikwijls buiten Nederland wordt of kan worden aangegaan. Omdat bij dergelijke inzage afweging van de betrokken belangen vereist is, zal degene om wiens gegevens het gaat steeds op enig moment in kennis gesteld moeten worden van een voornemen om gegevens te verstrekken en de gelegenheid moeten hebben hier verzet tegen aan te tekenen.

Samenvatting

Inleiding
In dit onderzoeksrapport worden de bevindingen gepresenteerd van een studie naar de vraag of er juridische mogelijkheden zijn tot het verlenen van inzage in antecedenten aan aspirant-(huwelijks)partners en hoe het antwoord zou moeten luiden in het geval dat één van de aspirant-(huwelijks)partners een (aspirant)-gezinsmigrant is. Hierbij wordt aandacht besteed aan gezondheidsgegeven, strafrechtelijke gegevens, vermogensgegevens en gegevens omtrent het huwelijksverleden. De aanleiding voor deze studie is te vinden in een brief van het kabinet van 2 oktober 2009 waarin het kabinet zijn visie op huwelijks- en gezinsmigratie heeft gepresenteerd. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het inzagerecht als primair doel heeft te bewerkstelligen dat partners zich goed kunnen informeren over elkaars antecedenten om te voorkomen dat partners misbruik van elkaar kunnen maken. Wat huwelijksmigranten betreft, heeft de maatregel volgens het kabinet als doel de startpositie van nieuwe gezinsmigranten te verbeteren en tegelijkertijd te bewerkstelligen dat minder mensen met ongunstige perspectieven aan huwelijksmigratie zullen beginnen. Als bronnen zijn nationale, internationale en Europese wet- en regelgeving geraadpleegd, alsmede jurisprudentie daarover en secundaire bronnen, zoals literatuur. Om een beeld te krijgen van het bestaan van soortgelijke regelingen elders is een quick scan uitgevoerd ten aanzien van enkele andere Europese staten.

Relevant recht
Uit de Straatsburgse jurisprudentie valt op te maken dat de bescherming van het privéleven onder artikel 8 EVRM zowel relationele privacy omvat, waaronder het recht relaties met anderen op te bouwen, als informationele privacy, waaronder elke informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon en lichamelijke integriteit.

EU Richtlijn 95/46 stelt waarborgen ten aanzien van privacybescherming voor alle in dit rapport onderzochte gebieden behalve strafrechtelijke gegevens. De vereisten van de richtlijn zijn door Nederland in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geïmplementeerd. Wat regelgeving in enkele andere in de quick scan onderzochte staten betreft valt op te merken dat alleen in Zweden en Noorwegen een opening bestaat tot een mogelijkheid om inzage te verlenen aan de buitenlandse aspirant partner in de antecedenten van haar of zijn partner. Het betreft slechts strafrechtelijke antecedenten en in het bijzonder ernstige misdrijven jegens familieleden.
Het verlenen van inzage aan de huwelijkskandidaat in de antecedenten van de in Nederland wonende huwelijkskandidaat valt onder de reikwijdte van de Wbp. Verstrekking kan uitsluitend op de in de Wbp neergelegd verstrekkingsgronden. De niet problematische verstrekkingsgrond is de uitdrukkelijke toestemming van de huwelijkskandidaat. Problematisch zijn de andere gronden, waar deze een belangafweging in de zin van de noodzakelijkheidstoets vergen. Er gelden bepaalde procedurevoorschriften die de staat moet respecteren bij het verlenen van inzage. Het

recht van verzet geeft betrokkene de gelegenheid om zich te beschermen tegen onrechtmatige verlening van inzage. Bij doorgifte van persoonsgegevens aan de gezinsmigrant in het buitenland moet het in het algemeen gaan om een land van herkomst dat een passend beschermingsniveau garandeert. De Wbp behelst algemene basisprincipes waaraan altijd ook nog minimaal moet zijn voldaan na toetsing aan andere overige in de Wbp voorgeschreven eisen. Het gaat dan om het beginsel van behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens en het doelbindingsbeginsel.

Conclusies
Gegevens bij verstrekking waarvan een huwelijkskandidaat belang zou kunnen hebben zijn deels al openbaar. Het betreft bepaalde vermogensrechtelijke gegevens (opgenomen in het insolventieregister en het kadaster) en bepaalde persoonsgegevens zoals de burgerlijke staat. Andere vermogensgegevens, alsmede strafrechtelijke en gezondheidsgegevens daarentegen zijn onderworpen aan een strikte privacy-bescherming die verstrekking onder huidig recht (vrijwel) niet mogelijk maakt.

Wat betreft de praktische haalbaarheid van het verlenen van een recht op inzage valt op te merken dat de mogelijkheden tot inzageverlening aan buitenlandse huwelijkspartners zeer beperkt zijn. Wat de juridische haalbaarheid betreft, legt het Nederlandse recht weinig beperkingen op aan wijziging van het privacybeschermingregime. Richtlijn 95/46 doet dat echter wel. Deze regeling staat in de weg aan vergaande wetswijziging die inzage in persoons-, vermogens en vooral gezondheidsgegevens zou mogelijk maken. Inzage in strafrechtelijke antecedenten valt buiten de reikwijdte van de richtlijn.

Naast de richtlijn legt artikel 8 EVRM vergaande beperkingen op aan de mogelijkheden tot het verlenen van inzage. Niet duidelijk is welke beoordelingsmarge staten in dit verband precies hebben: de gevoeligheid van deze informatie pleit voor een beperkte, het gebrek aan consensus tussen lidstaten voor een ruime marge. Het relatieve gewicht van de aspirant-partner is aanzienlijk waar het gaat om informatie over relatiegerelateerd geweld. Een lichter middel om hetzelfde doel te bereiken lijkt niet aanwezig. Al met al lijkt het wel denkbaar dat inzage in strafrechtelijke antecedenten van de toekomstige huwelijkspartner de toetsing aan art. 8 EVRM in bepaalde gevallen kan doorstaan. Hierbij dienen wel enkele kanttekeningen te worden gemaakt. De effectiviteit van een dergelijke inzage zou wel eens ondermijnd kunnen worden doordat personen met dergelijke antecedenten het aangaan van een huwelijk zullen gaan vermijden. Ten aanzien van in het bijzonder buitenlandse huwelijkspartners geldt deze bedenking in zoverre nog sterker dat in dat geval het huwelijk dikwijls buiten Nederland wordt of kan worden aangegaan. Omdat bij dergelijke inzage afweging van de betrokken belangen vereist is, zal degene om wiens gegevens het gaat steeds op enig moment in kennis gesteld moeten worden van een voornemen om gegevens te verstrekken en de gelegenheid moeten hebben hier verzet tegen aan te tekenen.

Summary

Introduction
This report presents the results of a study into the state's legal possibilities to disclose certain personal data to a person's future (marriage) partner. In particular, this research aims to investigate such possibilities in cases where one of the future (marriage) partners is a family migrant. Attention is paid to health, criminal and wealth data as well as to marriage history. The rationale behind this research can be found in a letter of 2 October 2009 from the Dutch cabinet in which the cabinet has presented its vision on family migration.

This study assumes that the primary aim of such disclosure is to inform future (marriage) partners about each other's personal history in order to prevent abuse of each other. With regard to family migrants, according to the cabinet, this measure also aims at improving the starting position of family migrants while ensuring that less migrants with unfavorable perspectives will decide to immigrate. National, European and international legislation and jurisprudence as well as secondary sources such as literature were consulted for this research. In order to investigate whether such disclosure has been regulated elsewhere, a "quick scan" has been carried on relevant legislation in a number of European States.

Relevant law
It follows from jurisprudence of the ECtHR that the protection of privacy in the sense of Article 8 ECHR encompasses relational privacy, such as the right to start relations with others, as well as the informational privacy, such as information concerning an identified or identifiable person. It also comprises the physical integrity.

EU Directive 95/46 prescribes guarantees with respect to privacy protection with regard to all investigated fields in this report, except for criminal records. The conditions prescribed in the Directive have been implemented in the Dutch Law on Protection of Personal Data (Wet bescherming persoonsgegevens or Wbp). The quick scan has shown that from a selected number of countries, only Sweden and Norway offer the possibility for disclosure of data on a person's criminal history (in particular, if certain crimes against family mebers were committed) to the foreign candidate marriage partner .

Disclosure of a person's personal data to a future (marriage) partner who lives in the Netherlands falls within the scope of the Dutch Law on Protection of Personal Data (Wbp). Disclosure is only possible in cases where there is a disclosure ground. One of those grounds is explicit consent of the person concerned. This ground is not problematic for present purposes. But the disclosure which comprise a necessity test requiring the striking of a fair balance are: it is

doubtful if not unlikely that these tests can be met when disclosing personal information about a person to his or her future (marriage) partner.

Furthermore, certain procedural rules must be observed when disclosing information. The right to raise objections against disclosure gives persons the opportunity to seek protection from unlawful disclosure. If personal data would be disclosed to a future (marriage) partner abroad, the state where that partner is residing should guarantee an appropriate level of protection.

The states additional rules which must be observed also if the mentioned conditions are met with. It concerns in particular the principle of proper and careful treatment of personal data and the principle of bound aims, i.e. data can be used or processed only for the aim they were assembled for.

Conclusions
Certain data that could be interesting for a future (marriage) partner are already publicly available. It concerns certain property data (registered in the insolvency and land registers) and certain personal data such as the marital status. Other property, criminal and health data are subject to strict privacy protection that renders disclosure (virtually) impossible.

With regard to the feasibility of disclosure in practice, it should be noted that the possibilities to disclose data to the foreigner marriage partners are very limited. Furthermore, the first contact between the foreign partner and the Dutch state will often take place only after the marriage, and disclosure of information would therefore be too late.

With regard to the legal feasibility, Dutch law contains few restrictions to adapt the available privacy protection legislation. However, Directive 95/46 stands in the way to radical review of law which could allow disclosure of personal data and in particular health data. Disclosure of criminal data does not fall under the scope of the Directive.

Apart from Directive 95/46, Article 8 of the ECHR sets important restrictions on disclosure. It is not clear which margin of appreciation states have in this respect: while the sensibility of the information suggests a narrow margin of appreciation, the absence of a consensus between States would suggest a wide one.

That future (marriage) partners have an interest in obtaining knowledge about relational violence is evident, and a subsidiary means to achieve the aim seems absent.

To sum up, it seems that, in certain cases, disclosure of data on a person's criminal history to his or her future (marriage) partner could pass the test of Article 8 ECHR. Still, caution is due in this

context. The effectiveness of this tool would be seriously undermined if persons with criminal antecedents decide not to marry.

Bronnenlijst

Literatuur

Belorgey e.a. 2003
J.-M. Belorgey, St. Gervasoni, & Ch. Lambert, 'Jusqu'où peut aller la transparence dans la rémunération des dirigeants du secteur public?', *L'actualité juridique; droit administratif*, 2003, p.2149-2150.

Blok 2004
P. Blok, 'Inkomens, Internet en informationele privacy', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2004 p. 30-36.

Boeles 2009
Pieter Boeles e.a., *European Migration Law*, Intersentia, Antwerp, 2009.

Brouwer 2007
E. Brouwer, *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-country Nationals in the Schengen Information System*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2007, (501p.), 138-139.

Bygrave 2007
L. Bygrave, 'Data protection law in context, particularly its interrelationship with human rights', February 2007.

Duker 2005
M. J. A. Duker, Strafrechtelijke gegevens buiten de strafrechtspleging. Een overzicht van wet- en regelgeving, *Nederlands Juristenblad* (2005), volume 80 , issue 41 , p. 2142-2143.

Harris 2009
Harris, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009.

Hert & Gutwirth 2009
P. De Hert & S. Gutwirth, 'Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action' in GUTWIRTH S., Y. POULLET, P. DE HERT, J. NOUWT & C. DE TERWANGNE (Eds), *Reinventing data protection ?*, Springer Science, Dordrecht, 2009, 3-44.

Hert & Gutwirth 2005
P. De Hert & S. Gutwirth, 'Grondrechten: vrijplaatsen voor het strafrecht? Dworkins Amerikaanse trumpmetafoor getoetst aan de hedendaagse Europese mensenrechten' (Human Rights as Asylums for Criminal Law. An assessment of Dworkin's Theory on Human Rights) in R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (eds.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, p. 141-176.

Hert 2005
P. De Hert, 'Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11', *Utrecht Law Review*, 2005, Vol. 1, No. 1, 68-96.

Hert 1998
P. De Hert, *Artikel 8 EVRM en het Belgisch recht*, Mys & Breesch, 1998.

Kranenborg & Verhey 2011
H.R. Kranenborg/L.F.M. Verhey, *Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief*, Deventer, Kluwer, 2011.

Moizard 2003
Haguenau-Moizard & N. Moizard, 'Informations concernant les salariés et protection des bases de données', *Revue de jurisprudence sociale*, 2003, p. 945-949.

Verhey 1992
L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Warren & Brandeis 1890
S.D. Warren and L.D. Brandeis, The right to privacy. The implicit made explicit, *Harvard Law Review*, 1890, p. 193-220.

Jurisprudentie

VN-Mensenrechtencomité
General Comment 16 (32), CCPR/C/21/Rev. 1, p. 21 (31 maart 1988).

EHRM
EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz t. Turkije*).
EHRM 17 juli 2008, nr. 20511/03 (*I. / Finland).*

EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*Marper en S. / Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 3 april 2007, nr. 62617/00 (*Copland/VK*).
EHRM 26 juli 2007, nr. 64209/01 (*Peev/Bulgarije*).
EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck / Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 13 februari 2003, nr. 42326/98 (*Odièvre / Frankrijk)*.
EHRM 17 juli 2003, nr. 63737/00 (*Perry/ Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty /VK)*.
EHRM, , 16 februari 2000, nr. 27798 (*Amann t. Zwitserland*).
EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru / Roemenïe)*.
EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (*Z. / Finland)*.
EHRM 25 juni 1997, nr. 20605/92 (*Halford /Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 16 december 1992, nr. 13710/88 (*Niemietz /Duitsland)*.
EHRM 7 juli 1989, nr. 10454/83 (*Gaskin /Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander/ Zweden)*.
EHRM 26 maart 1985, nr. 8978/80 (*X en Y /Nederland*).
EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times/ Verenigd Koninkrijk)*.
EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass / Duitsland)*.
EHRM 12 juli 1977, nr. 6959/75 (*Brüggeman en Scheuten /Duitsland)*.

HvJ EU
HvJ EU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09.
HvJ EU 7 mei 2009, C-553/07 (*Rijkeboer*).
HvJ EU 20 mei 2003, C-465/00 (*Rechnungshof en anderen t. Österreichischer Rundfunk).*
HvJ EU 12 juni 2003, C-112/00 (*Schmidberger*).

HR
HR 3 maart 2009, *LJN* BG9218.
HR 17 april 1996 (Nr. 29 941).
HR 26 april 1995 (Nr. 30 258).
HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249 (*Vuilniszak*).
HR 15 april 1994 *NJ* 1994, 608. (*Valkenhorst*).
HR, 15 september 1993 (Nr. 27 858).
HR 23 november 1990, *NJ* 1991, 761.
HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 928.
HR 6 maart 1987, *NJ* 1987, 1016.
HR 23 mei 1986, *NJ* 1987, 702.
HR 18 december 1981, *NJ* 1982, 570.

ABRvS
ABRvS 4 juli 2007, *LJN* 2007, 652.

ABRvS 18 december 2002, *LJN* AF2067.

Gerechtshof
Gerechtshof ’s-Gravenhage 23 november 2010 *LJN* BO4912.
Hof ‘s-Hertogenbosch 18 september 1991, *NJ* 1991, 796.
Hof Arnhem 6 maart 1990, *Nemesis* 1990, nr. 92.

Rechtbank
Rb. Dordrecht (vzr.) 4 december 2007, *LJN* BB9778.
Rb. ’s Hertogenbosch 31 maart 2005, *LJN* AT3148.
Pres. Rb. Maastricht 30 september 1991, *KG* 1991, 364.
Pres. Rb. Rotterdam 22 maart 1989, *KG* 1989, 170.
Pres. Rb. Haarlem 20 november 1987, *KG* 1988, 40.
Pres. Rb. Amsterdam 10 september 1987, *KG* 1987, 423.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1.
Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nrs 1-5.
Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr 3, p. 6.
Kamerstukken II 1997-98, 25892, nr. 3, p. 42-44.
Hand. II 1983-1984, 18542, nrs. 1-2.

Adviezen College bescherming persoonsgegevens

CBP 26 juli 2010, z2010-00890 (Advies voorstel wijziging van Besluit justitiële gegevens).
CBP 11 december 2006, z2006-00036 (Verwijsindex Antillianen).
CBP 16 januari 2006, z2004-1233 (Advies vergunningaanvraag ex. art. 77 lid 2 Wbp).