

AAN De Minister van Justitie

DATUM 31 mei 2006

ONS KENMERK z2006-0531

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 11 april 2006

UW KENMERK 5411565 / 506

ONDERWERP Gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen
voor opsporingsdoeleinden

Bij brief van 11 april 2006 heeft u mede namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht te adviseren over het concept van een brief die u voornemens bent te sturen aan de voorzitter van de Tweede Kamer. U beoogt met die brief de voorwaarden voor het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen die in het kader van de vreemdelingenwetgeving zijn opgenomen, te verruimen voor opsporingsdoeleinden.

U vermeldt dat aanleiding voor deze brief onder meer vormt de wens van de politie om standaard de vingerafdrukken van vreemdelingen te kunnen vergelijken met de vingerafdrukken van onbekende verdachten en de behoefte van de politie om vingerafdrukken van vreemdelingen ruimer voor opsporingsdoeleinden te kunnen gebruiken. U verwijst voor de (achtergrond) informatie over de voorwaarden die daarvoor sedert 1 september 2001 gelden en voor de voorgestelde aanpassing van die voorwaarden naar de concept-brief. De wens dan wel de behoefte van de politie wordt in de concept-brief niet toegelicht.

Naar het oordeel van het CBP heeft u in uw concept-brief geen gegevens en argumentatie neergelegd waaruit de noodzaak van een verruiming van de thans geldende voorwaarden blijkt. Bij gelegenheid van het ambtelijk wetgevingsoverleg met uw ministerie op 18 mei jl. werd door uw medewerkers aangegeven dat geen andere gegevens voorhanden waren die de noodzaak tot verruiming verder zouden kunnen onderbouwen. Nu de vereiste noodzaak tot verruiming van het gebruik van de vingerafdrukgegevens met het voormelde doel niet is gebleken, kan het CBP niet instemmen met de in uw concept-brief voorgestelde regeling. Zodra u echter over nadere informatie beschikt die ter adstructie van uw voorstel kan dienen, zal het CBP u gaarne opnieuw van advies dienen.

In de bijlage bij deze brief vindt u een nadere uitwerking van het oordeel van het CBP.

Het CBP vertrouwt erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,
mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid

BIJLAGE bij de brief van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van 31 mei 2006 inzake het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen voor opsporingsdoeleinden.

Juridisch kader

In de ter advisering voorliggende concept-brief (verder te noemen: de concept-brief) wordt het juridisch kader beschreven, met verwijzing naar de brieven aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 10 december 2001 en 22 januari 2002¹.

Vóór 1 september 2001 was op het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen voor opsporingsdoeleinden de Wet persoonsregistraties (WPR) van toepassing. Kort gezegd werden toen alle van verdachten afgenomen vingerafdrukken opgenomen in het systeem HAVANK en automatisch vergeleken met alle daarin opgeslagen vingerafdrukken, van zowel criminelen als van onverdachte vreemdelingen. In geval van een hit die een (onverdachte) vreemdeling betrof, werd aan de hand van de vereisten van de WPR nagegaan of verstrekking van die informatie voor opsporingsdoeleinden was geoorloofd. Verstrekking kon plaatsvinden aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak, voorzover zij die gegevens behoeften voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde daardoor niet onevenredig werd geschaad. In geval van een vreemdeling moest dan tevens sprake zijn van een ‘ernstig misdrijf’.

Bij de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is de tot dan toe geldende praktijk aangepast aan de eisen die door de WBP en de Europese Richtlijn 95/46/EG worden gesteld. In HAVANK zijn scheidingen aangebracht tussen de verschillende categorieën personen van wie vingerafdrukken zijn opgenomen. De vingerafdrukgegevens van verdachten vallen daarbij onder het regime van de Wet politieregisters (Wpolr) en die van de vreemdelingen onder het regime van de WBP.

Op grond van artikel 9, eerste lid, WBP mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. De gegevens van vreemdelingen zijn opgenomen met het oog op identificatie en de verdere uitvoering van de vreemdelingenwetgeving. Artikel 43 WBP formuleert een aantal uitzonderingen op dit vereiste van verenigbaarheid van doeleinden. Zo kan de verantwoordelijke artikel 9, eerste lid, WBP buiten toepassing laten, voor zover dit **noodzakelijk** is in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 43 sub b WBP). Dit vergt een belangenafweging in het concrete geval, waarbij moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Aangezien het hier om een uitzonderingsbepaling gaat dient deze noodzaak restrictief te worden geïnterpreteerd.

In de brieven van 10 december 2001 en 22 januari 2002 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is het beleid in dezen uitgewerkt.

Zoals in laatstgenoemde brief (p. 2 en 3) wordt aangegeven, moet sprake zijn van **“het redelijk vermoeden dat de dader een vreemdeling is**. Ook de plaats van het delict en de aard van het delict kunnen hierbij van belang zijn. [.....]

¹ Kamerstukken II 2001-2002, 19 637, respectievelijk nrs. 635 en 645.

Indien er geen sprake is van het redelijk vermoeden dat de dader een vreemdeling is, kan er toch een rechtvaardiging zijn het vingerafdrukkenbestand van vreemdelingen te raadplegen. Dit is echter **uitsluitend het geval indien er niet alleen sprake is van een ernstig delict, maar ook moet de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig zijn geschokt. Voorts moet het aangetroffen vingerspoor geen hit hebben opgeleverd in het criminele bestand, moet het onderzoek zijn doodgelopen en/of moet er onvoldoende zicht zijn op een snel resultaat waar dat wel geboden is.** Ook hier vergt dat per geval een afweging van de officier van justitie, die deze afweging moet verantwoorden bij de rechter.”

De officier van justitie is telkens de bevoegde functionaris die beoordeelt of een vergelijking van vingerafdrukken van een onbekende verdachte met die van vreemdelingen aangewezen is en daartoe een verzoek indient, welk verzoek met redenen omkleed is. In de brief van 22 januari 2002 wordt vermeld dat het standaard vergelijken van vingerafdrukken van onbekende verdachten met die van vreemdelingen niet is toegelaten door de WBP en de voormelde Richtlijn en dat het ook niet in de bedoeling van de minister ligt dit voor te stellen. Het CBP leidt uit de concept-brief af dat de minister aan dit standpunt vasthoudt.

Motivering voorstel en beoordeling

De concept-brief vermeldt cijfers, afkomstig van het KLPD, die een verschil weergeven tussen het aantal hits dat op basis van de werkwijze onder de WPR werd gegenereerd in 1999 en 2000, en het aantal ingediende verzoeken tot vergelijking op basis van de huidige werkwijze dat tot een hit heeft geleid in de periode september 2001-september 2004 en september 2004-september 2006. Uit deze cijfers kunnen, zonder nadere gegevens, geen conclusies worden getrokken. Hieruit volgt bijvoorbeeld niet dat “het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de opheldering van misdrijven”, zoals in de concept-brief wordt gesteld.

De concept-brief noemt als oorzaken die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de reden waarom de officier van justitie niet in meer gevallen de vingerafdrukken van een onopgelost misdrijf heeft laten vergelijken met de vingerafdrukken van vreemdelingen:

- 1 - onbekendheid met de reikwijdte van artikel 43 WBP;
- 2 - de hogere drempel om te kunnen vergelijken;
- 3 - het ontbreken van een behoefte aan vergelijking bij de officier van justitie.

Het eerste punt wordt niet nader toegelicht, zodat de strekking daarvan onduidelijk blijft. Het tweede punt wordt zonder nadere onderbouwing daarvan in het vervolg van de concept-brief aangemerkt als de belemmerende factor voor de opheldering van misdrijven. Het derde punt wordt in het geheel niet toegelicht of met gegevens onderbouwd, terwijl de rol van de officier van justitie hierin juist cruciaal is te achten. Met name dringt zich de vraag op hoe het openbaar ministerie aankijkt tegen de geschetste situatie van de huidige praktijk. Hoe zijn de ervaringen van de officier van justitie in de praktijk? Zijn hier door het openbaar ministerie concrete knelpunten aan te geven met betrekking tot de vergelijking van vingerafdrukken? Ontbreekt mogelijk de behoefte tot vergelijking bij de officier van justitie? Hierover geeft de concept-brief geen uitsluitsel.

Tijdens het ambtelijk wetgevingsoverleg van 18 mei jl. vernam het CBP dat het openbaar ministerie om advies is gevraagd.

Niet beargumenteerd is de stelling dat de drempel voor het uitvoeren van een vergelijking te hoog zou zijn. Desondanks wordt hieraan in de concept-brief de conclusie verbonden dat, na heroverweging van deze drempel, er goede grond is om de huidige interpretatie van artikel 43 WBP te verruimen door in voorwaarde 2 het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen niet langer te beperken tot “een ernstig misdrijf dat de maatschappelijke rechtsorde daadwerkelijk ernstig heeft geschokt”, maar uit te breiden tot **“een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten”**.

Conclusie

Het CBP heeft geen argumenten aangetroffen die de stelling dat verruiming van de mogelijkheden om vingerafdrukken van vreemdelingen voor opsporingsdoeleinden te mogen gebruiken noodzakelijk en gerechtvaardigd is, kunnen onderbouwen. Op basis van de vermelde cijfers is dit in elk geval niet te concluderen, terwijl nergens blijkt dat onderzoek is gedaan naar de redenen die verband houden met de daling van verzoeken tot gebruik en het aantal hits, óf het knelt in de opheldering van misdrijven en, zo ja, op welk punt. Niet blijkt dat onderzocht is hoe de officier van justitie, die in dezen een centrale rol speelt, tegen de gang van zaken aankijkt en of hij hierin knelpunten ervaart. Bij gelegenheid van eerdergenoemd ambtelijk wetgevingsoverleg met het ministerie op 18 mei jl. werd van de zijde van het ministerie aangegeven dat geen andere gegevens voorhanden waren die de noodzaak tot verruiming verder zouden kunnen onderbouwen.

In de concept-brief is de noodzaak tot verruiming van het gebruik van de vingerafdrukgegevens met het voormelde doel door middel van wijziging van de thans geldende voorwaarden niet aangetoond. Nu de vereiste noodzaak niet is gebleken, kan het CBP niet instemmen gaan met de in de concept-brief voorgestelde regeling.