

AAN de Minister van Justitie
de heer mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

DATUM 1 november 2006
ONS KENMERK z2006-00686
CONTACTPERSOON mr. N.W. Groenhart

UW BRIEF VAN 12 juli 2006
UW KENMERK

ONDERWERP Advies Besluit politiegegevens.

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 12 juli 2006 verzocht uw ambtsvoorganger de heer mr. J.P.H. Donner, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie het College bescherming persoonsgegevens (CBP) om advies over het ontwerp voor een Besluit politiegegevens, hierna ook te noemen: het ontwerp besluit.

Bij brief van 3 augustus 2004 met kenmerk z2004-0467 adviseerde het CBP over het conceptwetsvoorstel politiegegevens dat op dit moment in behandeling is bij de Eerste Kamer, hierna ook te noemen: het wetsvoorstel. Het ontwerp besluit geeft nadere uitwerking aan het wetsvoorstel. Dit advies houdt zoveel mogelijk de volgorde van het ontwerp besluit aan.

Autorisaties

Informanten

Het ontwerp besluit maakt rechtstreekse toegang tot gegevens betreffende informanten mogelijk voor eenieder die werkzaam is bij de criminele inlichtingen eenheid (CIE). Dit is veel ruimer dan het huidige modelreglement informantenregister toestaat. De afscherming van de identiteit van informanten is in veel gevallen voor deze informanten van levensbelang. Het vergaand verruimen van de toegang tot een dergelijke uiterst risicovolle verwerking, ook al is die toegang nog beperkt tot de medewerkers van een speciale organisatorische eenheid, dient naar het oordeel van het CBP in termen van uiterste noodzakelijkheid te worden gemotiveerd. Daaraan voldoet de toelichting naar het oordeel van het CBP niet.

Momenteel is bij het CBP in behandeling een wijziging van het modelreglement informantenregister, inhoudende een verruiming van de toegang tot het informantenregister in dezelfde zin als in het ontwerp besluit. Ook in het kader hiervan heeft het CBP om een nadere toelichting van de noodzaak hiervoor gevraagd.

Het CBP is er uit eigen onderzoek mee bekend dat de huidige regels van het modelreglement met betrekking tot de toegang tot het informantenregister in de praktijk als niet gebruiksvriendelijk worden ervaren en daarom ook slecht worden nageleefd. Naar het oordeel van het CBP rechtvaardigen de letterlijk levensgrote risico's die informanten lopen bij het bekend raken van

hun identiteit evenwel dat in de praktijk genoeg dient te worden genomen met een zekere mate van gebruiksonvriendelijkheid door de noodzakelijke stringente waarborgen ter afscherming van de informanten. De gevolgen van een onverhoopt lek zullen op voorhand alleen in enige mate beperkt kunnen worden door een uiterst stringente toegangsregime.

Opleidingseisen

Artikel 2:7 van het ontwerp besluit geeft een kader voor de invulling van deskundigheidseisen bij ministeriële regeling. Gezien de mogelijk gedetailleerde aard hiervan, alsmede de mogelijkheid dat relatief eenvoudig wijzigingen en actualisering moeten kunnen plaatsvinden acht het CBP nader invulling bij ministeriële regeling gepast. Het gestelde kader houdt in dat de deskundigheidseisen dienen te betreffen kennis en vaardigheden op het gebied van:

- a. het informatieproces binnen de politie
- b. de verschillende vormen van verwerking van politiegegevens, en
- c. de wet- en regelgeving over de verwerking van politiegegevens.

Het onderscheid tussen 2:7 onder a en 2:7 onder b is, zowel in de tekst als in de toelichting voor het CBP onvoldoende helder. Het CBP adviseert u ofwel deze samen te voegen ofwel het onderscheid te verduidelijken.

Voorts is het CBP van oordeel dat deskundigheidseisen tevens betrekking dienen te hebben op informatieverwerking buiten de politie. Inzicht in het informatieproces binnen de politie is met name van belang om goed in te kunnen schatten waar welke gegevens mogelijk worden verwerkt en voor welke doeleinden dat gebeurt. Voor een juiste interpretatie van door collega's reeds verzamelde gegevens is minstens zo belangrijk vanuit welk informatieproces die gegevens aan de politie werden verstrekt.

Ook adviseert het CBP u deskundigheidseisen betrekking te laten hebben op methoden en technieken van informatieanalyse in het algemeen. Waar het wetsvoorstel aansluit bij hoge verwachtingen van de gecombineerde verwerking van zeer uiteenlopende categorieën van gegevens is dat onontbeerlijk.

Met betrekking tot deskundigheidseisen op het gebied van wet- en regelgeving vindt het CBP het van belang dat binnen de politieorganisatie voldoende kennis aanwezig is van de -algemene- Wet bescherming persoonsgegevens en van de bijzondere sectorale wetgeving op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens. Terecht besteedt de toelichting met betrekking tot de verstrekking van politiegegevens aan derden aandacht aan de beoordeling door de politie of de ontvanger voldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van die gegevens. Een dergelijke beoordeling vergt ook kennis van andere wet- en regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens dan het wetsvoorstel en het ontwerp besluit.

Bevoegde functionaris

Artikel 2:8 van het ontwerp besluit wijst de functionarissen aan die bevoegd zijn in te stemmen met verdere verwerking van politiegegevens voor andere doeleinden binnen de politie. De

toelichting op dit artikel benadrukt het belang van een goede informatie-uitwisseling, ook over de grenzen van de politiekorpsen heen, voor de uitvoering van de politietaak. Het CBP onderschrijft dit uitgangspunt. Het CBP heeft met het oog hierop ook de hoofdlijnen van het wetsvoorstel onderschreven. Terecht stipt de toelichting op pagina 23 tevens aan dat de bevoegde functionaris naast afbreukrisico's tevens de proportionaliteit van verdere verwerking van politiegegevens voor andere doeleinden dient te bewaken ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het CBP adviseert u de toelichting op dit punt uit te breiden met een aantal richtsnoeren die dienstig kunnen zijn bij de beoordeling van de proportionaliteit van doelafwijkende verwerking. Naar het oordeel van het CBP komt de kwaliteit van politiegegevens daarbij groot gewicht toe. Zo kan bij de beoordeling van de proportionaliteit van belang zijn of de betrokkene als verdachte is aan te merken, de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en of enige, en zo ja welke mate van betrouwbaarheid aan de gegevens kan worden toegeschreven. Het verdient aanbeveling daarbij op te merken, gelijk in de toelichting ten aanzien van afbreukrisico's is gesteld, dat weigering van instemming met de verdere verwerking van politiegegevens niet altijd de enige remedie is tegen disproportionele verwerking. Veelal zal een onevenredige aantasting van de belangen van betrokkenen kunnen worden voorkomen door aanvullende maatregelen. De bevoegde functionaris zal als 'eigenaar' van de gegevens in dit verband een belangrijke meerwaarde kunnen hebben.

Coderingen

De artikelen 2:9 tot en met 2:11 van het ontwerp besluit voorzien ingevolge artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel in een systeem van coderingen ten behoeve van de geautomatiseerde vergelijking van politiegegevens. Artikel 2:11 werkt de gronden voor weigering van instemming met verdere interne verwerking van politiegegevens uit. In artikel 2:10 zijn deze weigeringsgronden gerubriceerd ten behoeve van codering. Artikel 2:9 werkt vervolgens uit op welke wijze een verband met aldus gecodeerde gegevens zichtbaar worden gemaakt. Door codering van gegevens kan de bevoegde functionaris op voorhand al doen blijken van zijn instemming met of weigering van verder gebruik van de betreffende gegevens. Een dergelijk systeem heeft de instemming van het CBP. Het CBP adviseert u evenwel dit systeem niet te beperken tot weigeringsgronden die voortvloeien uit de goede uitvoering van de politietaak, maar tevens te verplichten tot het coderen van de betrouwbaarheid van politiegegevens. Hiertoe biedt artikel 11, derde lid, onder b, van het wetsvoorstel de mogelijkheid, waarvan in het ontwerp besluit geen gebruik is gemaakt.

Het belang van codering van de kwaliteit van gegevens heeft het CBP in zijn advies over het wetsvoorstel al benadrukt. Het CBP wijst er nogmaals op dat het belang van de kwaliteit van gegevens alleen maar toeneemt. Zowel de ontwikkelingen met betrekking tot de informatiehuishouding van de politie als het onderhavige wettelijk kader vergroten de mogelijkheden om op grote schaal politiegegevens, met name zachte gegevens en gegevens over onverdachte personen, te verwerken en voorzien in ruimere interne en externe verstrekkingmogelijkheden.

Indien wordt afgezien van het stellen van regels met betrekking tot het coderen van de betrouwbaarheid van politiegegevens, is het CBP van oordeel dat dit in de nota van toelichting gemotiveerd dient te worden. Naar het oordeel van het CBP dient daarbij in ieder geval aan de orde te komen op welke wijze de risico's die onmiskenbaar zijn verbonden aan het verwerken van gegevens waarvan de juistheid en volledigheid niet vaststaan, worden tegengegaan.

Themaverwerking

Artikel 10, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid politiegegevens te verwerken met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren. Artikel 3:2 van het ontwerp besluit wijst als zodanige misdrijven aan: terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel.

Het meest karakteristiek voor de themaverwerking is dat persoonsgegevens kunnen worden verwerkt ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, voordat een strafbaar feit is gepleegd. De vergelijking met het wetsvoorstel ter verruiming van het toepassingsbereik van bijzondere opsporingsbevoegdheden ter opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer, dringt zich op. Die verruiming beoogt strafrechtelijk onderzoek mogelijk te maken nog voordat er sprake is van een strafbaar feit.

Terrorisme beoogt in de kern de ontwrichting, zo niet de vernietiging, van de democratische rechtstaat. Misdrijven die met zulke bedoelingen worden beraamd en gepleegd kunnen met verdergaande maatregelen worden bestreden dan 'gewone' criminaliteit. Dit vloeit voort uit het proportionaliteitsbeginsel, welk beginsel ook verdergaande bevoegdheden rechtvaardigt ter bestrijding van de zware criminaliteit, dan die welke tegen kleine criminaliteit kunnen worden ingezet.

Met de aanvaarding van de themaverwerking, ten aanzien waarvan het CBP negatief heeft geadviseerd, als nieuw wettelijk instrument ligt voor de hand dat deze mogelijk wordt gemaakt voor terroristische misdrijven. Of de themaverwerking voor mensenhandel en, in sterkere mate, mensensmokkel proportioneel moet worden geacht is van een geheel andere orde.

Voor terrorisme verwijst de nota van toelichting naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarin wordt gesteld dat het gaat om zwaarwegende strafrechtelijke thema's, zoals terrorisme, die zeer bedreigend zijn voor de samenleving en ten aanzien waarvan geldt dat de klassieke strafrechtelijke benadering, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de overheid reageert op gepleegde normschendingen, niet afdoende is. Ten aanzien van de verruiming van het toepassingsbereik van bijzondere opsporingsbevoegdheden ter opsporing en vervolging van

terroristische misdrijven is onder meer het volgende overwogen (Kamerstukken I, 2004–2005, 30 164, nr. 3, p. 7). *“Als vertrekpunt geldt de constatering dat het bij terrorisme gaat om bijzonder ernstige en destructieve misdrijven. Verder moet onder ogen worden gezien dat juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het niet waarschijnlijk maken dat afschrikwekkende straffen potentiële daders daarvan zullen afhouden. Bestrijding van terroristische misdrijven moet het dan ook nog meer dan andere vormen van criminaliteit hebben van daadwerkelijke voorkoming. Dit maakt dat het van groot belang is in het voorbereidende stadium van dergelijke feiten te beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen ingrijpen.”*

Ten aanzien van mensenhandel en mensensmokkel stelt de nota van toelichting -kort weergegeven- dat het gaat om ernstige misdrijven, die, indien in enige omvang gepleegd, een gevaar voor de rechtsorde opleveren. Daarbij wordt gewezen op de belemmeringen die de opsporing van deze misdrijven ondervindt: slachtoffers en getuigen zijn weinig bereid tot het afleggen van verklaringen, en daders opereren over de grenzen heen. Opsporing van deze feiten start daarom noodgedwongen vanuit veelal versnipperde en laagwaardige informatie, alvorens zicht kan worden verkregen op gepleegde strafbare feiten waarmee betrokkenen in verband kunnen worden gebracht. De nota van toelichting stelt voorts dat de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel een speerpunt vormt binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Sinds mei 2005 werken verschillende politiediensten samen met elkaar en de IND in het Expertisecentrum voor mensenhandel en mensensmokkel.

Naar het oordeel van het CBP is onvoldoende gebleken van de noodzaak van de themaverwerking voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

In de eerste plaats wegen de argumenten met betrekking tot het gevaar voor de rechtsorde in dit verband veel minder zwaar dan bij de bestrijding van terrorisme. Dat neemt niet weg dat mensenhandel en mensensmokkel met de middelen die ter beschikking staan voor de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit ten volle bestreden zouden moeten worden. Niet aannemelijk is dat die al bestaande middelen tekortschieten. De nationale samenwerking in het genoemde expertisecentrum heeft nog slechts een zeer korte geschiedenis. De genoemde belemmeringen bij de opsporing van mensenhandel en mensensmokkel zouden bovendien door andere middelen dan de themaverwerking kunnen worden weggenomen. Zo lijkt het internationale karakter ervan zich bij uitstek te lenen voor een intensieve internationale samenwerking, zowel binnen Europa als met landen waar deze vorm van criminaliteit veelvuldig zijn oorsprong vindt. Ook op nationaal niveau lijkt bovendien het bestuurlijk toezicht, zoals dat op de sexinrichtingen, een mogelijk waardevolle partner.

Het CBP adviseert u artikel 3:2 te beperken tot terroristische misdrijven.

Verstrekking van politiegegevens aan derden

Ten aanzien van de verstrekking van politiegegevens aan derden heeft het CBP een aantal opmerkingen van algemene aard en een aantal opmerkingen met betrekking tot bepaalde verstrekkingen.

Kwaliteit van gegevens

Het CBP onderschrijft in hoge mate de inleidende toelichting op artikel 4:3, eerste lid, van het ontwerp besluit, waarin het belang van het onderscheid tussen harde en zachte gegevens wordt benadrukt en als richtsnoer wordt gegeven dat verstrekking aan derden van zachte gegevens slechts bij wijze van uitzondering aan de orde zal zijn. Dit is in de toelichting op artikel 4:3 verwoord omdat dat artikel ook voorziet in een mogelijkheid tot verstrekking van politiegegevens die voor specifieke onderzoeken en inlichtingenmatig worden verwerkt, terwijl de voorgaande artikelen beperkt zijn tot gegevens uit de uitvoering van de dagelijkse politietaak en de taken ter ondersteuning van de politietaak. De toelichting stelt dat bij onderzoeken en inlichtingenwerk zachte gegevens worden verwerkt. Dat is juist, maar door de wijzigingen die het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige Wet politieregisters brengt, geldt dat tevens ten aanzien van de dagelijkse politietaak en de ondersteuning van de politietaak. Immers het wetsvoorstel verlaat de uitdrukkelijke bescherming van onverdachte personen in artikel 5a en paragraaf 3a. Hierdoor zullen zachte gegevens voor alle doeleinden kunnen worden verwerkt. Het CBP adviseert op grond daarvan het belang van het onderscheid tussen harde en zachte gegevens als algemene inleidende opmerking op de verstrekking van politiegegevens aan derden in paragraaf 4 van het ontwerp besluit te benadrukken en daar voor alle verstrekkingen aan derden als richtsnoer te geven dat de verstrekking van zachte gegevens alleen bij wijze van uitzondering proportioneel zal kunnen zijn.

Taken ten dienste van justitie

Het CBP vraagt uw aandacht voor de taken ten dienste van justitie, omschreven in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 1°, van de Politiewet 1993. De verwerking van persoonsgegevens door de politie ten behoeve van deze taken valt nu niet onder de reikwijdte van de Wet politieregisters, maar is wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel begrepen.

Het verwerken van persoonsgegevens voor deze taken door ambtenaren van politie valt nu onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. De feitelijke verstrekking van gegevens uit politieregisters aan politieambtenaren ten behoeve van de uitvoering van een deze taken is onder de Wet politieregisters nu nog een externe verstrekking. Onder het wetsvoorstel komt een dergelijke verwerking onder het regime voor de verwerking van politiegegevens te vallen. Het verdere gebruik van politiegegevens voor deze taken is dan als een interne aangelegenheid te beschouwen. Politiegegevens worden dan niet mer aan derden verstrekt, maar, in de terminologie van het wetsvoorstel, ter beschikking gesteld vpopr verwerking ten behoeve van andere doeleinden binnen de politietaak.

Het ontwerp besluit regelt verschillende verstrekkingen aan derden die in de praktijk vragen hieromtrent kunnen oproepen, zoals de verstrekking van politiegegevens aan de korpschef ten behoeve van zijn taken op grond van de Wet Wapens en Munitie en de Wet op de particuliere

beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (artikel 4:3, vijfde lid). Het CBP acht het, ter voorkoming van onduidelijkheden in de praktijk, dienstig dat de toelichting ten aanzien van dergelijke verstrekkingen telkens ingaat op de vraag waarom er geen sprake is van een interne verdere verwerking ten behoeve van een taak ten dienste van justitie maar een verstrekking aan een derde.

Systematiek

Tevens vraagt het CBP uw aandacht voor de verhouding tussen de tekst van het ontwerp besluit en de toelichting. Naar het oordeel van het CBP dienen bepalingen met betrekking tot verstrekking van politiegegevens aan derden zo specifiek mogelijk te zijn. Dit bevordert de duidelijkheid voor zowel de politie als de betreffende derden, maar biedt ook de betrokkenen op wie de gegevens betrekking hebben rechtszekerheid. Specificatie van verstrekkingen heeft betrekking op a) degene aan wie gegevens verstrekt kunnen worden, b) voor welk doel verstrekking is toegestaan, c) verstrekking van welke categorieën van gegevens, daaronder begrepen de categorieën van betrokkenen op wie deze gegevens betrekking mogen hebben, is toegestaan en d) eventuele bijzonderheden en waarborgen waarmee de verstrekking dient te worden omgeven. Met name ten aanzien van de categorieën van gegevens en bijzonderheden en waarborgen lijkt op onderdelen de toelichting meer richting te geven dan de tekst van het ontwerp besluit. Het gevolg hiervan is enerzijds dat op de werkvloer, waar veelal in eerste instantie de tekst van het besluit leidend zal zijn, onnodig onduidelijkheid kan ontstaan en in de tweede plaats dat bij gewijzigd inzicht op specifieke onderdelen dit niet door wijziging van de tekst van het besluit kan worden uitgedrukt. Het CBP adviseert u dan ook zoveel mogelijk de verstrekkingen aan derden in de tekst van het besluit te specificeren.

Verdere verwerking door ontvangers

Terecht besteedt de toelichting naar het oordeel van het CBP uitvoerig aandacht aan de verwerking van politiegegevens door ontvangers. Op onderdelen dreigt evenwel het gevaar te ontstaan dat de toelichting op het besluit richting geeft aan de toepassing van andere regelgeving in concrete situaties. Aldus zouden algemeen gestelde aanwijzingen uit de toelichting op het besluit onbedoeld kunnen leiden tot een te lichtvaardige invulling van de eigen verantwoordelijkheid onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) door ontvangers. Bij wijze van voorbeeld noemt het CBP de toelichting op artikel 4:3, eerste lid, onder n, van het ontwerp besluit, dat de verstrekking van gegevens aan benadeelden regelt, waar deze beredeneert dat een schadeverzekeraar ontvangen politiegegevens verder zou kunnen verwerken voor fraudebestrijding.

Het CBP adviseert u deze delen van de toelichting te abstraheren en geconcentreerd op te nemen direct voorafgaand aan de artikelsgewijze toelichting op paragraaf 4. Tevens adviseert het CBP u daarbij in te gaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ontvangers voor een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van persoonsgegevens, de plicht van de korpsbeheerders, als verantwoordelijken voor de verstrekking van politiegegevens, in het kader van de noodzakelijkheidstoets de waarborgen die ontvangers bieden te toetsen, alsmede de omstandigheid dat politiegegevens veelal bijzondere gegevens zijn, als bedoeld in artikel 16 van

de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze laatste omstandigheid noopt ertoe dat het verdere gebruik van verstrekte politiegegevens door ontvangers doorgaans niet alleen een toets vergt van de voorwaarden voor een rechtmatige verdere verwerking van paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, maar tevens een algemene of bijzondere uitzondering op dan wel ontheffing van het verbod tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens van artikel 16 WBP vereist. Voorts verzoekt het CBP u bijzondere aandacht te besteden aan de informatieplicht van ontvangers die ten aanzien van politiegegevens kan gelden op het moment dat deze door de politie worden verstrekt.

Geheimhoudingsverplichting

In het verlengde hiervan acht het CBP het van belang dat ook de geheimhoudingsverplichting van artikel 7 van het wetsvoorstel en de werking ervan bij de inleiding op paragraaf 4 aan de orde wordt gesteld. Ten aanzien van de verdere verwerking van gegevens door ontvangers en de doelbinding van artikel 9 WBP merkt het CBP het volgende op. De taak ten behoeve waarvan politiegegevens werden verstrekt, is een absolute buitengrens op grond van artikel 9, derde lid, WBP. Ten aanzien van verdere verwerking voor andere doeleinden binnen dezelfde taak zal, indien het verbod op de verwerking van bijzondere gegevens kan worden gepasseerd, bij de verenigbaarheidstoets zwaar dienen te wegen dat het gaat om politiegegevens.

Hierbij adviseert het CBP tot uitdrukking te brengen dat het opnieuw (verzoeken te) verstrekken de voorkeur geniet boven het bewaren en op termijn hergebruiken van verstrekte politiegegevens. Zoals in de toelichting op het Besluit politieregisters is verwoord is juist bij politiegegevens van groot belang dat de ontvanger beschikt over accurate gegevens die up to date zijn.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Het CBP onthoudt zich van advies over de rechtstreekse verstrekking van gegevens aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De grondslag voor deze verstrekking ligt in materiële zin in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Artikel 17 van het wetsvoorstel bevat in zoverre niet meer dan een spiegelbepaling die erop gericht is uit de Wet politiegegevens te doen blijken dat politiegegevens aan deze instanties kunnen worden verstrekt. Het CBP veronderstelt dat u de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hierover consulteert.

Artikel 4:1 Verstrekking van antecedenten

De inleidende toelichting noemt als meerwaarde van de verstrekking van politiegegevens met betrekking tot strafrechtelijke antecedenten, ten opzichte van de gegevens uit de justitiële documentatie, dat de politie gegevens verwerkt betreffende alle gedragingen en handelingen ter zake waarvan personen in aanraking komen met de politie, ook als dit niet resulteert in een strafrechtelijke vervolging of veroordeling. Naar het oordeel van het CBP is bij het gebruik van strafrechtelijke gegevens die niet hebben geleid tot een vervolging of veroordeling voor andere doeleinden dan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde uiterste terughoudendheid

geboden. In de meeste gevallen zal het niet tot vervolging of veroordeling zijn gekomen, omdat een strafbaar feit naar het oordeel van het openbaar ministerie dan wel de strafrechter niet wettig en overtuigend bewezen is. Verstrekking van daarop betrekking hebbende politiegegevens aan derden zal betrokkenen desondanks in hun maatschappelijk functioneren beperken. De vraag naar de rechtvaardiging hiervan dient naar het oordeel van het CBP in de toelichting uitdrukkelijk per categorie van verstrekkingen te worden beantwoord. Daaraan ontbreekt het in de toelichting evenwel, zodat het CBP niet tot een inhoudelijke advies daarover in staat is. In zijn algemeenheid is het CBP van oordeel dat verstrekking van deze categorie van gegevens betreffende personen die niet kunnen worden aangemerkt als verdachte in de zin van artikel 27, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, in beginsel uitgesloten zou dienen te worden.

Onder a: Immigratie- en naturalisatiedienst (IND).

Zowel uit de tekst als uit de toelichting blijkt dat dit onderdeel beoogt te voorzien in verstrekking van identificerende gegevens (dactyloscopische sporen) aan de IND, ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van personen. Dit correspondeert ook met het thans geldende artikel 14, eerste lid, onder f van het Besluit politieregisters, waarnaar de toelichting beoogt ("eerste lid" is abusievelijk uit de tekst weggevallen) te verwijzen. Artikel 13, eerste lid onder a, van het wetsvoorstel, waarnaar de aanhef van dit artikel verwijst, heeft evenwel betrekking op het verwerken van antecedenten en niet op de verwerking van identificerende gegevens, zoals dactyloscopische sporen. Het CBP veronderstelt dat verstrekking van op grond van artikel 13, eerste lid, onder e verwerkte dactyloscopische sporen is bedoeld en adviseert het besluit in die zin te corrigeren.

Onder b: luchtvaartmaatschappijen (LVM)

Zoals de toelichting vermeldt, is in deze verstrekking momenteel voorzien door middel van een beschikking houdende toestemming tot het verstrekking van gegevens uit politieregisters op grond van artikel 18, vijfde lid, van de Wet politieregisters. Deze verstrekking, van de zogenoemde zwarte lijst van op Schiphol aangehouden drugskoeriers is momenteel omgeven met waarborgen, die zijn neergelegd in een basisdocument. Dit basisdocument maakt onderdeel uit van de convenanten die met de LVM zijn afgesloten. De waarborgen hebben betrekking op, onder meer, informatieverstrekking aan betrokkenen door de LVM, uitoefening van de rechten van betrokkenen, het gebruik dat van de gegevens gemaakt wordt door de LVM, screening van het personeel dat toegang heeft tot de gegevens, actualisering van de gegevens en controle op de naleving van deze waarborgen middels audits. Het basisdocument voorziet tevens in monitoring en evaluatie van de convenanten en het basisdocument.

De verstrekking van deze gegevens en de waarborgen waarmee deze momenteel is omgeven, zijn in overleg met het CBP tot stand gekomen. Het CBP heeft met een zogenaamde 18 lid 5 beschikking, als grondslag van de verstrekking, uitsluitend als tijdelijke maatregel kunnen instemmen. Het heeft dan ook de instemming van het CBP dat deze verstrekking een structurele juridische basis krijgt.

De verstrekking van deze gegevens heeft tot doel het weigeren van reizigers op bepaalde vluchten. Niet alleen het gebruik van onjuiste gegevens, maar bijvoorbeeld ook fraude met reisdocumenten, kunnen ingrijpende gevolgen voor betrokkenen hebben. Naar het oordeel dient daarom bijzondere aandacht te worden besteed aan de noodzakelijkheid van de verstrekking voor het ermee te dienen algemeen belang. Het CBP mist in de toelichting de onderbouwing van deze noodzaak. In deze onderbouwing dient naar het oordeel van het CBP de monitoring en evaluatie, die ingevolge het basisdocument inmiddels heeft plaatsgevonden een prominente plaats in te nemen.

Een structurele juridische basis voor de verstrekking van de zwarte lijst maakt het belang van de in het basisdocument opgenomen waarborgen niet minder. Daarom adviseert het CBP ook deze waarborgen van een duurzame juridische basis te voorzien. De huidige vormgeving, referentie aan het basisdocument in de toelichting, doet naar het oordeel van het CBP onvoldoende recht aan de bij de waarborgen gediende belangen. Wat betreft de juridische verankering van zowel de grondslag als de waarborgen merkt het CBP nog het volgende op.

Bij de totstandkoming van de 18 lid 5 beschikking is gerefereerd aan opnemings van de verstrekking in artikel 14 van het Besluit politieregisters, een zelfde soort grondslag voor verstrekking zoals die nu in het ontwerp besluit is voorzien. Naast een dergelijke grondslag lijkt het wetsvoorstel inmiddels ook in artikel 20, eerste lid, verstrekking van de zwarte lijst mogelijk te maken als structurele verstrekking ten behoeve van een samenwerkingsverband. De afgesloten convenanten met de LVM en het daarvan deel uitmakende basisdocument, alsmede de afhankelijkheid van de effectiviteit van de aanpak van drugsmokkel van zowel de controles door de Koninklijke marechaussee op Schiphol als de weigering van aangehouden drugskoeriers door de LVM, lijken alle elementen in zich te dragen van een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 20 van het wetsvoorstel. Daarmee rijst de vraag of het wetsvoorstel ertoe dwingt één van deze wettelijke grondslagen voor verstrekking, en zo ja welke, te laten prevaleren.

De keuze van de wettelijke grondslag voor de verstrekking doet niet af aan de mogelijkheid ook de waarborgen juridisch te verankeren. Ingevolge artikel 18, eerste lid, van het wetsvoorstel kunnen de waarborgen in het ontwerp besluit als voorwaarden voor de verstrekking worden opgenomen. Artikel 20 van het wetsvoorstel voorziet uitdrukkelijk in het stellen van voorwaarden aan verstrekking ten behoeve van een samenwerkingsverband.

Onder c: Minister van Buitenlandse Zaken

Ten aanzien van dit onderdeel adviseert het CBP in vergelijkbare zin als ten aanzien van de verstrekking aan de IND onder a. Het doel van de verstrekking onder c is blijkens de tekst ervan de signalering van personen in het buitenland. Hiervoor zijn niet zozeer de politiegegevens bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a van het wetsvoorstel (antecedenten) noodzakelijk, alswel de politiegegevens bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder d (signaleringen). Voorts lijkt de toelichting verschillende doelen van de verstrekking te impliceren. Het CBP adviseert daarom te verhelderen hoe de uitvoering van signaleringsopdrachten zich verhoudt tot

de beoordeling van aanvragen tot verstrekking en verlenging van paspoorten en visa en welke politiegegevens daarvoor onderscheidenlijk noodzakelijk zijn.

Artikel 4:2 Verstrekking van politiegegevens die worden verwerkt ten behoeve van de dagelijkse politietaak en ter ondersteuning van de politietaak

Eerste lid onder f: HALT-bureaus

De derde regel van dit onderdeel begint kennelijk abusievelijk met "handhaving". Waarschijnlijk is "afdoening" bedoeld. Het CBP adviseert dit dienovereenkomstig te wijzigen.

Tweede lid: toezichthouders

Het tweede lid voorziet in de verstrekking van politiegegevens voor toezichtsdoeleinden. Blijkens de toelichting zijn gegevens die gericht worden verwerkt op grond van artikel 9 en 10 van het wetsvoorstel van een dergelijke verstrekking uitgesloten, vanwege het grootschalige en ingrijpende karakter van dergelijke verwerkingen, alsmede vanwege de mogelijk zachte aard van die gegevens. Het CBP adviseert in lijn met zijn algemene opmerking met betrekking tot het onderscheid tussen harde en zachte gegevens hier in de toelichting als richtsnoer op te nemen dat ook ten aanzien van de verstrekking van zachte gegevens die op grond van de artikelen 8 en 13 van het wetsvoorstel worden verwerkt, de grootste terughoudendheid geboden is. Tevens adviseert het CBP in de toelichting te benadrukken dat de politie als verstrekker van de gegevens verantwoordelijkheid draagt voor de afweging van de noodzaak van de gegevens voor het beoogde gebruik ervan.

Artikel 4:3 Verstrekking van politiegegevens die worden verwerkt ten behoeve van de dagelijkse politietaak, onderzoek, analyse en ter ondersteuning van de politietaak.

Eerste lid onder i Immigratie- en naturalisatiedienst.

Dit onderdeel is ruimer dan het Besluit politieregisters in die zin dat het tevens voorziet in verstrekking van gegevens die worden verwerkt in onderzoeken dan wel die inlichtingenmatig worden verwerkt. Artikel 14, eerste lid, onder ee, van het Besluit politieregisters, dat op 24 maart 2006 in werking is getreden wordt in het tweede lid van dat artikel niet genoemd, waarmee het niet van toepassing op gegevens in het register zware criminaliteit. Het CBP is van oordeel dat gemotiveerd dient te worden dat de verstrekking van zachte gegevens aan de IND noodzakelijk is, te meer daar zeer recentelijk een andere afweging is gemaakt ten aanzien van het Besluit politieregisters.

Eerste lid onder k: gedragsdeskundigen

Het CBP is niet tot een volledig advies in staat nu de aanwijzing van het openbaar ministerie, waarop de toelichting doelt, niet is gepubliceerd. Ten aanzien van de tekst van het ontwerp besluit en de toelichting merkt het CBP voornamelijk het volgende op.

Een verstrekking als in de tekst van het ontwerp besluit is omschreven lijkt bij uitstek plaats te kunnen vinden op grond van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht. De gelijkenis met het tonen van een politiefoto aan getuigen dringt zich op.

Anderzijds bevreemdt het dat de tekst van het ontwerp besluit beperkt is. Ook de beoordeling van verhoren van anderen, zoals aangevers en getuigen, kunnen zich lenen voor beoordeling door een gedragsdeskundige. Bovendien impliceert de toelichting dat ook andere doeleinden van verstrekking in eerdergenoemde Aanwijzing zijn voorzien. Bij dit laatste tekent het CBP aan dat het gebruik van videoverhoren voor opleidingsdoeleinden het CBP niet proportioneel voorkomt, indien de verhoorde daarvoor geen toestemming heeft gegeven.

Derde lid: doorverstrekking van aan financiële toezichthouders verstrekte politiegegevens.

Het CBP adviseert uitdrukkelijk uit de tekst te doen blijken dat het derde lid betrekking heeft op krachtens het tweede lid verstrekte politiegegevens, zoals in het vierde lid is gedaan.

Artikel 4:4 Incidentele verstrekking en verstrekking ten behoeve van een samenwerkingsverband.

Dit artikel beperkt de gegevens die incidenteel, dan wel structureel ten behoeve van een samenwerkingsverband, kunnen worden verstrekt. Het CBP adviseert in het besluit een actieve openbaarmakingsplicht op te nemen met betrekking tot beslissingen tot verstrekkingen van gegevens ten behoeve van samenwerkingsverbanden. Het zal daarbij gaan om structurele verstrekkingen, waarbij het voor potentieel betrokkenen van belang is kennis te kunnen nemen van het bestaan van het samenwerkingsverband, de verwerking van politiegegevens in het kader daarvan en de daarbij getroffen waarborgen.

Verstrekking van politiegegevens aan het buitenland

Artikel 5:1: verstrekking aan het buitenland (algemeen)

Ten aanzien van de internationale verstrekking van politiegegevens, zowel aan autoriteiten in andere landen als aan internationale organisaties, stelt het CBP voorop dat het van oordeel is dat daarvoor als uitgangspunt vereist is dat het ontvangende land een voldoende niveau van bescherming van persoonsgegevens biedt. Dit uitgangspunt, dat in artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel is neergelegd, lijkt in de toelichting op artikel 5:1 te worden afgezwakt, waar gesteld wordt dat de mate waarin het ontvangende land een voldoende niveau van bescherming biedt één van de overwegingen dient te zijn bij de internationale verstrekking. Naar het oordeel van het CBP is de vraag of een voldoende niveau van bescherming wordt geboden in het ontvangende land evenwel bepalend is voor de vraag welke criteria gelden voor de vraag of verstrekt mag worden.

Bestaat een voldoende niveau van bescherming in het ontvangende land, dan zijn verstrekkingen toegestaan die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van de politietaken, waarbij de waarborgen die het wetsvoorstel kent onverkort van kracht blijven.

Ontbreekt een voldoende niveau van bescherming in het ontvangende land dan zullen evenwel andere criteria hebben te gelden, zoals die genoemd in artikel 5:1. Het doel van de verstrekking zal in deze gevallen zwaarder dienen te wegen dan de inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen die het ontbreken van een adequaat niveau van bescherming meebrengt of kan brengen. Beperking tot bepaalde gevallen met een strikte doelbinding en het zwaardere criterium van de onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid dan wel de veiligheid van een bepaalde persoon of bepaalde personen kunnen hierbij geschikte randvoorwaarden zijn.

Het CBP adviseert voorts in de toelichting aandacht te besteden aan de verwerking van gegevens ontvangen uit het buitenland. Het CBP acht het van belang dat daarbij aan de orde wordt gesteld hoe om te gaan met de betrouwbaarheid en de wijze van verkrijging van die gegevens. Naar het oordeel van het CBP dient bijvoorbeeld uitgesloten te zijn dat gegevens die door marteling of met andere (ernstige) schending van mensenrechten zijn verkregen worden verwerkt.

Artikel 5:2: verstrekking binnen de EU

Artikel 5:2 strekt tot implementatie van het zogenaamde Zweeds Kaderbesluit. Hoewel dit Kaderbesluit in april 2006 is aangenomen door de Europese Raad is het, voor zover het CBP heeft kunnen nagaan, nog niet gepubliceerd.

Artikel 5:2 is van toepassing op alle categorieën politiegegevens, ongeacht of deze voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde, de hulpverlening of de taken ten dienste van justitie worden verwerkt. Het CBP adviseert de reikwijdte van dit artikel in vergelijking met de reikwijdte van het Kaderbesluit toe te lichten. Tevens adviseert het CBP een soortgelijke toelichting te geven op de doelen ten behoeve waarvan verstrekking is toegestaan. Uit de toelichting op het eerste lid blijkt dat de reikwijdte van het Kaderbesluit is beperkt tot verstrekking ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Artikel 5:2 staat daarentegen verstrekking ten behoeve van de uitvoering van de politietaak in het ontvangende land toe, hetgeen veel ruimer is. Het CBP adviseert u ofwel de reikwijdte van artikel 5:2 te beperken tot de reikwijdte van het Kaderbesluit, danwel een ruimere regeling uitdrukkelijk te motiveren.

Het Kaderbesluit geeft, naar het CBP aanneemt, normen voor het verdere gebruik dat gemaakt mag worden van gegevens die ingevolge het Kaderbesluit door lidstaten van de EU aan andere EU lidstaten zijn verstrekt. Ook het wetsvoorstel bevat normen voor het verdere gebruik van politiegegevens, die als voorwaarden voor de verstrekking aan autoriteiten in andere lidstaten, bedoeld in het eerste lid, zouden kunnen worden aangemerkt. Het CBP adviseert u in de toelichting op het vijfde lid in te gaan op de gevallen waarin en de gronden waarop de toestemming bedoeld in dat lid door een verantwoordelijke kan worden gegeven.

Het CBP adviseert u voorts, voor het omgekeerde geval, waarin gegevens door de Nederlandse politie zijn verkregen van een andere lidstaat, diezelfde normen voor het verdere gebruik van die politiegegevens te implementeren, dan wel, voor zover in implementatie reeds is voorzien in het wetsvoorstel dan wel het ontwerp besluit, dat toe te lichten.

Artikel 5:3: rechtstreekse verstrekking van vingerafdrukken

Artikel 5:3 van het ontwerp besluit geeft uitvoering aan het zogenaamde Verdrag van Prüm. Ingevolge dit verdrag dienen een aantal categorieën politiegegevens, waaronder vingerafdrukken, voor een hit-no-hit bevraging ter beschikking te worden gesteld aan autoriteiten in een aantal andere landen ten behoeve van de voorkoming en de opsporing van strafbare feiten. Het Korps Landelijke Politiediensten beheert de vingerafdrukken in Nederland. Hieronder bevinden zich niet alleen vingerafdrukken die zijn afgenomen of aangetroffen in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar ook de vingerafdrukken van vreemdelingen ten behoeve van de toepassing van het vreemdelingenrecht. Het gebruik van vingerafdrukken van vreemdelingen voor opsporingsdoeleinden is in Nederland beperkt tot die gevallen waarin het redelijk vermoeden bestaat dat een strafbaar feit door een vreemdeling is begaan. Het CBP adviseert u in lijn hiermee de vingerafdrukken van vreemdelingen uit te zonderen van het tweede lid. Het CBP adviseert u vooralsnog in gelijke zin met betrekking tot andere gegevens, met name biometrische gegevens, die niet in het kader van de opsporing zijn verkregen. In het bijzonder doelt het CBP hiermee op DNA profielen en biometrie in paspoorten en reisdocumenten.

Protocollering

Artikel 8 lid 5 van het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de categorieën van gegevens op basis waarvan politiegegevens vergeleken kunnen worden. In de memorie van toelichting is hierover het volgende opgemerkt.

“Gelet op de gevoeligheid van het in dit artikel geregelde rechtstreeks zoeken in alle op grond van artikel 8 beschikbare politiegegevens voor de privacy van de betrokken personen en de afscherming van opsporingsonderzoeken kan er aanleiding bestaan de categorieën van gegevens op grond waarvan de gegevensvergelijking kan plaatsvinden, nader in te kaderen.”

Het CBP heeft geadviseerd de beperking van de bevragebaarheid tot bepaalde categorieën van gegevens (ook wel aangeduid als zoekgegevens) te vervangen door een verplichting tot het vastleggen van de concrete aanleiding van een bevraging en de gegevens die voor de bevraging zijn gebruikt, onverminderd de algemene protocolverplichting. Dit advies is niet gevolgd.

Het ontwerp besluit blijkt geen nadere regels te stellen over de categorieën van gegevens op basis waarvan politiegegevens vergeleken kunnen worden. Dit leidt er naar het oordeel van het CBP toe dat het in het wetsvoorstel voorziene beschermingsniveau niet wordt gehaald. De ontwerp nota van toelichting gaat hier niet op in.

Het CBP adviseert u in de wet dan wel in het besluit te verplichten tot vastlegging van de concrete aanleiding van een bevraging en de gegevens die voor de bevraging zijn gebruikt.

Audits

Artikel 6:5, eerste lid, van het ontwerp besluit verplicht de verantwoordelijke een onafhankelijke audit te doen uitvoeren eens in de vier jaar. Deze termijn is gekozen met het oog op de samenhang met andere controleverplichtingen in het kader van de beveiliging en het kwaliteitsmodel voor de politie. Het vijfde lid biedt de mogelijkheid bij ministeriële regeling te verplichten tot interne audits ter voorbereiding op de onafhankelijke audits. De inhoud van de audits zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Het verdient naar het oordeel van het CBP aanbeveling de frequentie van de audits af te stemmen op de inhoud ervan. Omdat de inhoud van de audits nog slechts in zeer grote lijnen uit de toelichting is af te leiden, beperkt dit het CBP in zijn advies.

Omdat de auditfrequentie is gekozen met het oog op de samenhang met andere controleverplichtingen, is het naar het oordeel van het CBP noodzakelijk dat in voldoende mate verzekerd is dat in de praktijk die andere verplichtingen net als de auditverplichting tijdig worden nageleefd. De toelichting biedt geen zicht op de tijdige naleving van die andere verplichtingen tot nu toe en de wijze waarop de tijdige naleving daarvan in de toekomst is verzekerd. Het CBP adviseert de toelichting hiermee aan te vullen.

Het CBP adviseert voorts de periodiciteit van de audits te differentiëren naar de soort verwerking en deze afhankelijk te maken van de resultaten van de interne controles en audits. Naar het oordeel van het CBP dienen gevoelige verwerkingen, zoals de themaverwerking, frequenter dan eens in de vier jaar onderwerp te zijn van een externe audit. Met betrekking tot minder gevoelige verwerkingen zou als uitgangspunt eens in de vier jaar kunnen worden aangehouden met dien verstande dat bij het uitblijven van jaarlijkse interne audits, dan wel bij slechte resultaten daarvan, de frequentie van de externe audit omhoog gaat.

Het CBP verwijst u voor meer gedetailleerd advies naar de inbreng van het CBP in de voorbereidende werkgroep.

Het CBP vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mochten er desondanks nog vragen rijzen, dan houdt het CBP zich gaarne bereid u nader te adviseren.

Hoogachtend,
namens het College bescherming persoonsgegevens,

mevr. Mr. dr. J. Beuving
collegelid