

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

DATUM 10 juli 2007
ONS KENMERK z2007-00768
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 31 mei 2007
UW KENMERK

ONDERWERP Advies over het kabinetsstandpunt inzake het
rapport "Publieke bemoeienis met particuliere
beveiliging en recherche".

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 31 mei 2007 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht te adviseren over het concept kabinetstandpunt, hierna ook te noemen: "het kabinetstandpunt", inzake het rapport "Publieke bemoeienis met particuliere beveiliging en recherche", hierna ook te noemen: "het rapport". Het CBP voldoet met bijgevoegd advies graag aan uw verzoek. Het advies strekt in de kern tot het volgende.

Het CBP deelt het kabinetsstandpunt dat de normstelling in de privacygedragscode niet aan de particuliere sector alleen kan worden overgelaten en een overheidstaak dient te blijven vanwege de belangen die de gedragscode beoogt te beschermen, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van individuele burgers die onderwerp van onderzoek zijn.

Over de vraag of ook de bedrijfsrecherche onder de reikwijdte van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dient te worden gebracht, adviseert het CBP het kabinetsstandpunt niet te baseren op de positionering van de particuliere onderzoeksfunctie binnen of buiten de organisatie van de opdrachtgever, maar op de beoordeling of de privacygedragscode ook een goede sectorspecifieke uitwerking van de Wet bescherming persoonsgegevens voor de bedrijfsrecherche vormt.

Het CBP onderschrijft, mede op grond van resultaten van eigen onderzoek, de noodzaak van versterking van de handhaving op het terrein van de particuliere recherche. Het CBP is gaarne bereid de bestaande samenwerking in het kader van de vergunningverlening uit te breiden naar het toezicht op de naleving van de materiële normen uit de privacygedragscode, zij het dat het CBP daartoe momenteel over onvoldoende onderzoekscapaciteit beschikt. Het CBP adviseert in het kabinetsstandpunt de positie van het CBP te betrekken.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid

Advies van het College bescherming persoonsgegevens aan de Minister van Justitie van 10 juli 2007 over het kabinetsstandpunt inzake het rapport “Publieke bemoeienis met particuliere beveiliging en recherche”.

1. Inleiding

Het rapport “Publieke bemoeienis met particuliere beveiliging en recherche, over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche”, hierna ook te noemen: “het rapport”, waarop het kabinetsstandpunt betrekking heeft, is vervaardigd in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde, dat beoogt regeldruk te verminderen. De kernvraag waar het rapport op ingaat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de particuliere veiligheidssector waar het betreft het stellen van normen, het verzamelen van informatie over de naleving daarvan, het op basis van die informatie vormen van een oordeel daarover en het eventueel interveniëren op basis van dat oordeel. Het rapport beperkt zich daarbij tot de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) en daarop gebaseerd lagere regelgeving.

Voor het College bescherming persoonsgegevens (CBP) zijn in het bijzonder de volgende onderwerpen uit het rapport van belang:

- de sectorspecifieke normering in de privacygedragscode voor particuliere recherchebureaus, die in de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Cpbr) verplicht is gesteld voor alle recherchebureaus,
- de reikwijdte van de Wpbr, waaruit volgt op wie het bepaalde omtrent de privacygedragscode in de Cpbr van toepassing is, en
- het toezicht op de naleving daarvan.

Het CBP zal zich in dit advies tot deze onderwerpen beperken.

2. Advies

2.1 Privacygedragscode

Het CBP heeft op 13 januari 2004 de Privacygedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus van de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties goedgekeurd.¹ Met ingang van 1 juni 2004 verplicht artikel 23a van de Cpbr recherchebureaus tot het vaststellen van een privacygedragscode identiek aan het als bijlage 6 bij de Cpbr opgenomen model. Dat model is gebaseerd op voormelde door het CBP goedgekeurde gedragscode.

Het CBP deelt de conclusie in het rapport, die ook in het kabinetsstandpunt wordt onderschreven, dat normstelling als in de privacygedragscode niet aan de particuliere sector alleen kan worden overgelaten en een overheidstaak dient te blijven vanwege de belangen die de gedragscode beoogt te beschermen, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van individuele burgers die onderwerp van onderzoek zijn.

¹ Stcrt. 2004, nr. 7.

2.2 Reikwijdte: normering bedrijfsrecherche

Het rapport gaat specifiek in op de vraag of ook bedrijfsrecherche en onderzoeksjournalistiek onder de reikwijdte van de wet dienen te worden gebracht.

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is met het oog op de vrijheid van meningsuiting gedeeltelijk niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van uitsluitend journalistieke doeleinden. Onder meer is niet van toepassing artikel 51, tweede lid, Wbp, dat verplicht tot het vragen van het advies van het CBP over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het CBP zal zich daarom in dit deel van het advies beperken tot de bedrijfsrecherche, waartoe ook het kabinetsstandpunt beperkt is.

Het rapport concludeert dat de bedrijfsrecherche niet onder de sectorspecifieke wetgeving voor particuliere recherche zou dienen te vallen om de volgende redenen. De bedrijfsrecherche zal veelal interne onderzoeken doen naar werknemers (danwel uitzendkrachten e.d.). Voor hen is de mogelijkheid van een onderzoek door de interne bedrijfsrecherche redelijkerwijs voorzienbaar. Een extern recherchebureau zal zich daarentegen niet beperken tot het onderzoek binnen een bedrijf. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat een willekeurige burger onderwerp van onderzoek wordt van een dergelijk recherchebureau. Een werkgever heeft bovendien rechtstreekse zeggenschap over de eigen interne rechercheafdeling maar ten opzichte van een extern recherchebureau slechts de positie van opdrachtgever. Een werkgever is voor een onderzochte persoon ook rechtstreeks aanspreekbaar voor het handelen van een interne bedrijfsrecherche, waarbij het algemene kader van het burgerlijk recht, het strafrecht en de Wbp voldoende bescherming bieden. Mocht nadere normering noodzakelijk blijken, dan zou daarvoor aansluiting gezocht dienen te worden bij regelgeving voor de specifieke sector waartoe het betreffende bedrijf behoort, aldus het rapport. Het kabinetsstandpunt neemt deze conclusie over.

Het rapport en het kabinetsstandpunt wijken hiermee af van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport "Particuliere recherche. Uitbreiding van de reikwijdte van de wet?"², dat eveneens in opdracht van de Minister van Justitie is uitgebracht. In dit rapport werd geconcludeerd dat het werk van interne bedrijfsrecherche en externe recherchebureaus inhoudelijk grote gelijkenis vertoont. Of dat werk voor één interne opdrachtgever of voor meerdere externe opdrachtgevers wordt verricht maakt voor de mogelijke gevolgen ervan voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geen wezenlijk verschil. Voor de bedrijfsrecherche zijn in het kader van de reguliere bedrijfsvoering in de regel al zeer veel persoonsgegevens betreffende de te onderzoeken persoon bekend. Bovendien blijkt de interne bedrijfsrecherche ook onderzoek te verrichten naar personen die geen arbeidsrelatie met het bedrijf hebben, zoals klanten, leveranciers en andere derden die het bedrijf mogelijk schade berokkenen. Bij interne bedrijfsrecherche kan het gezag van de interne opdrachtgever over de bedrijfsrecherche bovendien ten koste gaan van het evenwicht tussen de

² In opdracht van de Minister van Justitie uitgevoerd door de Politieacademie en Eysink Smeets & Etman (2005)

belangen van de onderzochte persoon enerzijds en de noden van de bedrijfsvoering anderzijds ten faveure van laatstgenoemde.

Naar het oordeel van het CBP maakt de positionering van de particuliere onderzoeksfunctie ten opzichte van de opdrachtgever geen wezenlijk verschil voor de mogelijke gevolgen van particulier rechercheonderzoek voor de onderzochte persoon, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Wanneer en op welke wijze een werkgever onderzoek kan laten doen naar een werknemer wordt daardoor niet bepaald en de regels die gelden tussen werknemer en werkgever werken ook indien de werkgever een extern recherchebureau inschakelt. Het onderscheid dat het rapport en het kabinetsstandpunt maken op grond van de positionering van de particuliere recherchefunctie onderschrijft het CBP dan ook niet.

Voor zover het de verwerking van persoonsgegevens betreft is op zowel particuliere recherchebureaus als op interne bedrijfsrecherche de Wbp van toepassing. De modelprivacygedragscode die op grond van artikel 23a Cpbr voor recherchebureaus verplicht is gesteld vult de algemene normen van de Wbp nader in. Voor de vraag of de bedrijfsrecherche onder de reikwijdte van de Wpbr dienen te vallen is uit een oogpunt van gegevensbescherming dan ook van doorslaggevend belang of de privacygedragscode voor interne bedrijfsrecherche, net als voor externe recherchebureaus, een goede sectorspecifieke uitwerking van de algemene normen van de Wbp geeft. Een kenmerkend onderdeel van de privacygedragscode wordt gevormd door de uitwerking van de methoden van gegevensvergarig en de informatieverplichting, waarin juist een aanwijzing kan worden gevonden dat de privacygedragscode ook een goede sectorspecifieke uitwerking is voor bedrijfsrecherche.

Het CBP adviseert het standpunt over de uitbreiding van de reikwijdte van de wet tot de bedrijfsrecherche primair te baseren op de geschiktheid van de modelprivacygedragscode als sectorspecifieke uitwerking van de Wbp voor de bedrijfsrecherche.

2.3 Toezicht

Een belangrijke conclusie in het rapport is dat de handhaving met name op het terrein van de particuliere recherche versterking behoeft. Het gaat dan zowel om het verrichten van rekerchewerkzaamheden zonder vergunning als om het naleven van de eisen die de wet stelt aan bedrijven met een vergunning, zoals de privacygedragscode. Het rapport beveelt programmatische handhaving aan.

Het kabinetsstandpunt geeft aan dat in overleg met de politie zal worden bezien welke mogelijkheden er zijn om het toezicht op de particuliere veiligheidssector zo doelmatig mogelijk vorm te geven.

Het CBP heeft op grond van artikel 51, eerste lid, Wbp tot taak toezicht te houden op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde. Deze taak omvat ook het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door particuliere recherchebureaus. Omdat het rapport betrekking heeft op de Wpbr en de toezichthoudende taak

van het CBP uit de Wbp voortvloeit, wordt het CBP noch in het rapport noch in het kabinetsstandpunt genoemd.

Het CBP onderschrijft, mede op grond van resultaten van eigen onderzoek, de noodzaak van versterking van de handhaving op het terrein van de particuliere recherche. Het uitgangspunt van de Wbp is dat een algemeen kader wordt geboden waaraan sectorale invulling kan worden gegeven. Die sectorale invulling dient niet slechts de materiële normering te betreffen, maar ook de handhaving daarvan. Het CBP begrijpt evenwel dat het sectorspecifieke toezicht op de particuliere veiligheidssector vooral is gericht op de preventieve controle en, waar het de repressieve controle betreft, de naleving van andere, meer formele, eisen van de Wpbr dan de naleving van de voorgeschreven privacygedragscode.

Het CBP ziet goede mogelijkheden binnen zijn taakstelling bij te dragen aan het terugdringen van het handhavingstekort dat met betrekking tot de privacygedragscode is gesignaleerd. Het CBP beschikt over de specifieke kennis en ervaring die vereist zijn voor het toezicht op de naleving van de normen in de modelprivacygedragscode. De Minister van Justitie beschikt in zijn hoedanigheid van vergunningverlener over adequate sanctiemogelijkheden. Het CBP en de Minister van Justitie werken al succesvol samen waar het betreft de vergunningverlening en de melding van en het voorafgaand onderzoek naar de gegevensverwerking. Het CBP is gaarne bereid deze samenwerking uit te breiden naar het toezicht op de naleving van de materiële normen uit de privacygedragscode, zij het dat het CBP daartoe momenteel over onvoldoende onderzoekscapaciteit beschikt.

Het CBP adviseert in het kabinetsstandpunt met betrekking tot de noodzakelijk geachte versterking van het toezicht op de naleving van de normen in de modelprivacygedragscode de positie van het CBP te betrekken.