

AAN De Minister van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

DATUM 12 juni 2012

ONS KENMERK z2012-00263

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 3 april 2012

UW KENMERK

ONDERWERP Advies inzake Ontwerpverzamelbesluit in
verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet
Bibob (32 676)

Geachte ,

Bij brief van 3 april 2012 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het *Ontwerpverzamelbesluit in verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (32 676)* (hierna: *het ontwerpverzamelbesluit*).

Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

Achtergrond

Het CBP heeft in 2010 een advies uitgebracht over het (momenteel bij de Eerste Kamer aanhangige) wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (z2010-00188)¹. Hoofdpunten van dat wetgevingsadvies betroffen het aanvullen van de privacyparagraaf over de sluitingsbevoegdheid, de waarborgen ten aanzien van informatieuitwisseling door de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), de verhouding tussen de RIEC's en het landelijk register en het nader toelichten van de beleidslijn genoemd in het kader van de onderwerpen "uitbreiding naar de vastgoedsector" en de "sluitingsbevoegdheid".

Inhoud van het ontwerpverzamelbesluit

Het ontwerpverzamelbesluit strekt tot aanpassing van een zestal algemene maatregelen van bestuur in verband met het wetsvoorstel voor de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (32 676).

Het betreft de volgende besluiten:

- Besluit Bibob
- Besluit justitiële gegevens
- Besluit controle op rechtspersonen
- Besluit omgevingsrecht
- Besluit strategische goederen

¹ Destijds was de citeertitel van dit wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet BIBOB en de Wet op de Kansspelen'

- Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken

De wijzigingen in het Besluit justitiële gegevens en het Besluit controle op rechtspersonen strekken ertoe de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die tot toepassing van de Wet Bibob bevoegd zijn, breder toegang te verlenen tot gegevens die in andere overheidsregistraties bekend zijn. Deze wijzigingen dragen eraan bij een meer gedegen eigen onderzoek door het bestuursorgaan mogelijk te maken. Als uit het eigen onderzoek signalen komen dat de vergunning, aanbesteding, subsidie of vastgoedtransactie mede zal worden gebruikt om uit criminaliteit verkregen vermogen te benutten of (andere) strafbare feiten te plegen, kan het bestuursorgaan besluiten ofwel zelfstandig toepassing te geven aan de Wet Bibob ofwel het Landelijk Bureau Bibob om een advies vragen over de ernst van het gevaar.

Beoordeling

De beoordeling beperkt zich tot de wijzigingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van uitbreiding verstreking van justitiële gegevens

Het ontwerpverzamelbesluit dient te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking is.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Ingevolge artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, 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.

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol². Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel³. Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkt⁴.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.8-9.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit nemen ook in de Wbp een centrale positie in⁵. Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan⁶.

- Met het ontwerpverzamelbesluit wordt onder meer bepaald dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van de Wet Bibob (hierna: bestuursorganen en rechtspersonen) ten behoeve van eigen Bibob-onderzoek rechtstreeks alle justitiële gegevens mogen ontvangen met betrekking tot de betrokkene. Dit houdt in dat het opvragen van justitiële gegevens in meer gevallen mogelijk wordt dan thans het geval is op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In het ontwerpverzamelbesluit en de Nota van Toelichting (NvT) is echter geen afweging van de proportionaliteit en subsidiariteit opgenomen waaruit blijkt wat de noodzaak van deze uitbreiding van verstrekking van justitiële gegevens is. Het CBP stelt vast dat in de MvT bij het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob wel is ingegaan op dit onderwerp. Daar staat toegelicht: *“De gedachte hierachter is dat de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan overheidsorganen die beslissingen moeten nemen in sectoren die aantoonbaar vatbaar zijn voor facilitering van criminele activiteiten een toegevoegde waarde heeft bij het nemen van die beslissingen. Bovendien betreft het inzien van justitiële en strafvorderlijke gegevens door bestuursorganen bij het nemen van beslissingen een minder ingrijpende bevoegdheid dan het vragen van een Bibob-advies ter zake. Bij een Bibob-advies wordt door Bureau Bibob een veelheid aan open en gesloten bronnen geraadpleegd en worden ook «derden» in de omgeving van betrokkene in beeld gebracht (artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob). Dat is bij de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens niet het geval.”*⁷ Het CBP constateert echter dat in deze toelichting geen aandacht is besteed aan het proportionaliteitsbeginsel: er wordt *gesteld* dat de genoemde rechtstreekse verstrekking een toegevoegde waarde heeft, maar dit wordt niet onderbouwd. In de toelichting leest het CBP met betrekking tot de subsidiariteit de afweging dat onderzoek uitgevoerd door het Bureau Bibob een grotere inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van meer personen betekent dan ‘eigen onderzoek’ door bestuursorganen en rechtspersonen. Echter, de toelichting maakt niet inzichtelijk op grond van welke criteria bestuursorganen en rechtspersonen beslissen om eigen Bibob-onderzoek te doen, dan wel het Bureau Bibob in te schakelen en welke rol de belangen van betrokkenen hierbij spelen.

Het CBP adviseert om (ook) in de NvT op te nemen welke afweging ten grondslag ligt aan de uitbreiding van verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen en rechtspersonen en daarbij in te gaan op de noodzakelijkheid van de uitbreiding (proportionaliteit en subsidiariteit). Voorts adviseert het CBP in de NvT in te gaan op de rol die de belangen van betrokkenen spelen bij de beslissing

⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.9.

⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p.8.

⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 32 676, nr. 3, p. 11-12

van bestuursorganen en rechtspersonen om eigen Bibob-onderzoek te doen dan wel onderzoek door het Bureau Bibob te laten doen.

- In artikel II (wijzigingen van artikel 15 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens) van het ontwerpverzamelbesluit staat bepaald dat justitiële gegevens desgevraagd worden verstrekt aan bestuursorganen en rechtspersonen met een publieke taak in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van de Wet Bibob; echter, hier wordt niet bepaald dat de verstrekking noodzakelijk moet zijn voor de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarnaast ontbreekt in de NvT een afweging waaruit blijkt dat het noodzakelijk is om altijd **alle** justitiële gegevens van betrokkene te verstrekken aan bovengenoemde bestuursorganen en rechtspersonen.

*Het CBP adviseert, gezien het noodzakelijkheids criterium als bedoeld in artikel 8 EVRM - en vergelijkbaar met de formulering in artikel III van het ontwerpverzamelbesluit - in de tekst van artikel II van het ontwerpverzamelbesluit toe te voegen dat de opgevraagde justitiële gegevens **noodzakelijk** moeten zijn voor de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarnaast adviseert het CBP in de NvT de afweging op te nemen waaruit blijkt dat het noodzakelijk is (proportionaliteit en subsidiariteit) om altijd **alle** justitiële gegevens van betrokkene te verstrekken aan bovengenoemde bestuursorganen en rechtspersonen.*

Waarborgen ontvangen justitiële gegevens

- Op p. 6 van de NvT staat dat op de verdere verwerking van de door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak opgevraagde justitiële gegevens de Wbp van toepassing is, waarbij opgemerkt wordt dat de opslag, bewaring, vernietiging en beveiliging van de justitiële gegevens aan de Wbp zal moeten voldoen. Het CBP acht deze toelichting, gezien de aard van de gegevens en de te verwachten toename van de hoeveelheid justitiële gegevens die bij vele bestuursorganen en rechtspersonen verwerkt kunnen gaan worden, te summier. In de Nota naar aanleiding van het verslag⁸ wordt met betrekking tot de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen en rechtspersonen opgemerkt dat dit gevoelige gegevens zijn waarmee door de bestuursorganen en rechtspersonen zeer zorgvuldig dient te worden omgegaan. Ook wordt daar, naar het oordeel van het CBP terecht, opgemerkt dat de verwerking bij algemene maatregel van bestuur aan nadere voorschriften kan worden gebonden.

Het CBP acht het noodzakelijk om voorschriften voor bestuursorganen en rechtspersonen op te nemen met betrekking tot de bescherming van de justitiële en strafvorderlijke gegevens die zij verwerken, opdat door alle bestuursorganen en rechtspersonen op eenzelfde wijze de bescherming van deze gevoelige gegevens wordt gewaarborgd.

Transparantie

⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 676, nr. 6, p. 32

De hoofdstukken 5 en 6 van de Wbp bevatten bepalingen ten behoeve van de bescherming van de persoonsgegevens van betrokkenen. Het betreft de transparantievoorschriften (waaronder de informatieplicht) en de rechten van betrokkene. Verantwoordelijken moeten zoveel mogelijk transparantie betrachten ten aanzien van verwerkingen onder hun verantwoordelijkheid.

- Op pagina 4 van de NvT staat: *'De wijzigingen in het Besluit justitiële gegevens en het Besluit controle op rechtspersonen strekken ertoe de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die tot toepassing van de Wet Bibob bevoegd zijn, breder toegang te verlenen tot gegevens die in andere overheidsregistraties bekend zijn.'* Hierbij wordt niet gespecificeerd welke 'ander overheidsregistraties' precies worden bedoeld.

Ten behoeve van de transparantie adviseert het CBP te specificeren welke overheidsregistraties hiermee worden bedoeld.

- In de NvT ontbreekt met betrekking tot de verdere verwerking van de door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak opgevraagde justitiële gegevens een toelichting over hoe die bestuursorganen en rechtspersonen uitvoering geven aan hun informatieplicht als bedoeld in hoofdstuk 5 uit de Wbp.

Het CBP adviseert in de NvT toe te lichten hoe de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak uitvoering geven aan hun informatieplicht als bedoeld in hoofdstuk 5 uit de Wbp.

- Op p. 4 van de NvT, paragraaf *Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten*, eerste alinea, staat: *'De opgevraagde gegevens zullen met name in het kader van het eigen onderzoek door het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak in de beoordeling worden betrokken'*. Dit roept de vraag op in welke andere kaders de opgevraagde gegevens gebruikt gaan worden.

Artikel 9 Wbp vereist dat persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Het CBP adviseert daarom in de NvT toe te lichten in welke andere kaders opgevraagde gegevens door het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak gebruikt gaan worden en daarbij aandacht te besteden aan het noodzakelijkheids criterium als bedoeld in artikel 8 EVRM.

Overige opmerkingen

- In artikel 20, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) staat de waarborg opgenomen dat, *voor zover nodig in afwijking van hetgeen in de Wet openbaarheid van bestuur en andere wetten is bepaald ten aanzien van verstrekking van gegevens*, het Bureau Bibob aan derden geen persoonsgegevens verstrekt die het heeft verkregen in het kader van zijn taak, bedoeld in artikel 9 Wet Bibob. Het CBP adviseert in het ontwerpverzamelbesluit een vergelijkbare waarborg op te nemen met betrekking tot de justitiële en strafvorderlijke gegevens die bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot

toepassing van de Wet Bibob, op grond van de voorgestelde wijziging in artikel II kunnen ontvangen.

- In het ontwerpverzamelbesluit wordt gesproken over het Besluit justitiële gegevens. Het CBP gaat er echter vanuit dat hiermee wordt bedoeld: het Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens.
- In artikel II van het ontwerpverzamelbesluit worden de termen 'publieke taak' en 'overheidstaak' door elkaar gebruikt. Het CBP gaat ervan uit dat met beide termen wordt bedoeld: 'publiekrechtelijke taak'.

Conclusie

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het ontwerpverzamelbesluit over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College