

AAN De vaste commissie voor Justitie van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

DATUM 24 november 2005
ONS KENMERK z2005-1359
CONTACTPERSOON Groenhart, N.W.
070-3811300
ngh@cbpweb.nl

ONDERWERP Voorstel voor een wet houdende regels inzake de
verwerking van politiegegevens (Wet
politiegegevens 30 327, nrs. 1-5).



Geachte commissieleden,

Op 17 oktober 2005 is bij uw Kamer ingediend het wetsvoorstel houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens, 30 327, nrs. 1-5), hierna te noemen: het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel houdt een volledige herziening in van de Wet politieregisters. Het CBP is toezichthouder op de Wet politieregisters in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het CBP heeft de Minister van Justitie per brief d.d. 3 augustus 2004 uitgebreid en gedetailleerd geadviseerd over het conceptwetsvoorstel. Dit advies is op de volgende essentiële onderdelen niet gevolgd. Een nadere uitwerking van deze punten vindt u in het aanhangsel van deze brief.

1. Reikwijdte

1.1 Bijzondere opsporingambtenaren.

De Wet politiegegevens dient ook van toepassing te zijn op bijzondere opsporingsambtenaren. Het opsporingswerk dat deze ambtenaren verrichten dient aan dezelfde wettelijke eisen te voldoen voor het verwerken van gegevens. Verkeerde gegevensverwerking door deze diensten kan voor een onschuldige burger net zo nadelig zijn als wanneer de politie onjuist gegevens verwerkt.

1.2 Geautomatiseerde verwerking

De Wet politiegegevens dient ook van toepassing te zijn op de *geautomatiseerde* verwerking van politiegegevens en niet beperkt te zijn tot bestanden. Mogelijk is een omissie in de reikwijdtebepaling geslopen, die hersteld dient te worden.

2. Kwaliteit van gegevens

Het CBP acht het van groot belang dat bij politiegegevens zoveel mogelijk wordt aangegeven wat de herkomst ervan is, hoe ze zijn verkregen, of en zo ja welke mate betrouwbaarheid er aan kan worden toegeschreven en of de gegevens en afbreukrisico hebben. De politie moet noodgedwongen werken met gegevens waarvan de juistheid en volledigheid niet onmiddellijk vaststaan. Wel dient te worden afgewogen welke categorieën van gegevens wel en welke niet mogen worden hergebruikt en verstrekt aan derden. In ander Europese landen worden deze "zachte" gegevens gecodeerd. Waarom niet in Nederland?

3. Onverdachte personen

Het huidige "geinstitutionaliseerde" aparte regime voor gegevens omtrent onverdachte personen wordt in het wetsvoorstel niet langer voortgezet. Door de verwerking van gegevens van onverdachte personen helemaal niet meer te regelen wordt het gevaar groot dat burgers ten onrechte worden onderworpen aan politieoptreden.

4. Themaverwerkingen

Themaverwerkingen hebben uitsluitend betrekking op gegevens betreffende onverdachte personen. De noodzaak hiertoe is allerm minst aannemelijk en de waarborgen waarmee het wetsvoorstel de themaverwerking omgeeft zijn onvoldoende. Zo kunnen de gegevens bijvoorbeeld zonder noemenswaardige beperkingen verder worden verwerkt en aan derden worden verstrekt. De themaverwerkingen komen neer op een vermenging van opsporings- en inlichtingenwerk. Het CBP en anderen wezen al eerder op de risico's die dat met zich mee brengt voor de kwaliteit van de rechtstaat.

Uiteraard tot iedere nadere toelichting bereid,

Hoogachtend,

mw. mr. dr. J. Beuving
Collegelid

cc De Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie

AANHANGSEL bij de brief van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) aan de leden van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens 30 327, nrs1-5)

1. Reikwijdte

Bijzondere opsporingsambtenaren

- 1.1 Het wetsvoorstel bevat een bijzonder regime voor de verwerking van persoonsgegevens onder meer in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Dit bijzondere regime beoogt enerzijds adequate mogelijkheden te bieden informatie te gebruiken voor de opsporing en anderzijds daaraan op het opsporingswerk toegesneden waarborgen te verbinden. De memorie van toelichting zet de redenen daarvoor uiteen. Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is evenwel beperkt, voor zover het opsporing betreft, tot de politie en de Koninklijke Marechaussee, terwijl opsporing ook een taak is van bijzondere opsporingsambtenaren. Om meerdere redenen is dit onwenselijk.
- 1.2 De redenen voor een bijzonder regime voor de uitvoering van de politietaak, waarvan de opsporing een belangrijk deel uitmaakt, gaan evenzeer op voor opsporingsactiviteiten door bijzondere opsporingsambtenaren. Inhoudelijk is er derhalve alle aanleiding om de Wet politiegegevens ook van toepassing te laten zijn op de verwerking van persoonsgegevens door bijzondere opsporingsambtenaren. Bij Uw Kamer is tevens het Wetsvoorstel op de bijzondere opsporingsdiensten in behandeling. Dit wetsvoorstel beoogt de scheiding tussen toezicht en opsporing wettelijk te verankeren. In dit verband heeft het CBP erop gewezen dat die scheiding ook doorgetrokken dient te worden naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van toezicht respectievelijk opsporing.

Geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

- 1.3 De reikwijdte van het conceptwetsvoorstel dat aan het CBP ter consultatie is voorgelegd strekte zich uit tot:
- 1) de geheel of gedeeltelijk *geautomatiseerde* verwerking van politiegegevens en
 - 2) de verwerking van politiegegevens die in een *bestand* zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.
- Het wetsvoorstel heeft blijkens artikel 2 slechts betrekking op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.
- 1.4 Het is het CBP niet duidelijk of de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van politiegegevens bewust buiten het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is gelaten dan wel dat dit op een vergissing berust. Het CBP is hoe dan ook van oordeel dat de Wet politiegegevens van toepassing dient te zijn op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde

verwerking van politiegegevens. Dit is geheel in lijn met de Wet bescherming persoonsgegevens.

2. Kwaliteit van gegevens

- 2.1 Het optreden van de politie steunt in belangrijke mate op de beoordeling en analyse van informatie, waarvan in een groot deel van de gevallen de juistheid en volledigheid niet vaststaan.
- 2.2 Een belangrijke reden om de huidige Wet politieregisters te herzien is de behoefte aan meer armslag voor de politie bij het gebruik van reeds beschikbare informatie. Het CBP heeft dit voornemen in zijn advies gesteund. Voorbeelden hiervan zijn het hergebruik van onderzoeksgegevens voor andere onderzoeken, het versoepelen van het regime voor de verwerking van gegevens over onverdachte personen en het vergroten van de mogelijkheden om gegevens met externe partners uit te wisselen.
- 2.3 Het CBP heeft daarbij herhaalde malen het cruciale belang van de waarborging van een goede kwaliteit van politiegegevens benadrukt en geadviseerd in het wetsvoorstel de kwaliteit van gegevens beter te verankeren. Kern van het advies van het CBP is geweest op verschillende momenten te verplichten tot het expliciteren van de waarde van politiegegevens door vermelding van herkomst, wijze van verkrijging, betrouwbaarheid en afbreukrisico, bij voorkeur door middel van codering. Dat is nu al voor een deel van de politiepraktijk verplicht gesteld. Door categorisering van gegevens aan de hand van deze aanduidingen kunnen bepaalde gevoelige categorieën van gegevens worden uitgezonderd van al te ruime verwerkings- en verstrekkingmogelijkheden.
- 2.4 Aan dit advies is grotendeels geen gevolg gegeven in het wetsvoorstel. Zo vereist het wetsvoorstel in het geheel geen vermelding van een indicatie omtrent de betrouwbaarheid van gegevens. Voorts vereist het wetsvoorstel geen vastlegging van gegevens omtrent de herkomst en wijze van verkrijging voor gegevens die worden verwerkt ten behoeve van de dagelijkse uitvoering van de politietaak en ondersteunende taken. Hiervoor wordt als reden gegeven: "(...) om politiegegevens te voorzien van een codering omtrent de kwaliteit *lijkt* (cursivering CBP) niet goed werkbaar. Eigen aan het werk van de politie – waarbinnen de waarheidsvinding een belangrijke rol speelt – is immers dat men veelal werkt met gegevens waarvan de juistheid en volledigheid niet vaststaan. De waarde van een code omtrent de kwaliteit van gegevens zal daardoor per definitie zeer beperkt kunnen zijn."
- 2.5 Deze redenering gaat evenwel mank. Het lijkt een brevet van onvermogen voor de politie als men haar niet de mogelijkheid wil toedichten aan te kunnen geven welke gegevens (on)betrouwbaar zijn of van welke gegevens de betrouwbaarheid niet is in te schatten. Dit gebeurt bovendien nu al met betrekking tot criminele inlichtingen omdat dit door de politieministers in de CIE regeling verplicht is voorgeschreven. Ook in andere Europese landen in Europa is codering een beproefd middel om politiegegevens te categoriseren.

2.6 Naar het oordeel van het CBP is het voor de bescherming van burgers een minimaal vereiste dat voor het gebruik van de hen betreffende gegevens de waarde van de gegevens tot eerste uitgangspunt wordt verkozen, al was het maar te voorkomen dat burgers telkens opgezadeld worden met de noodzaak de onterechte gevolgen van dat gebruik terug te draaien.

3. Onverdachte personen

- 3.1 Er is een grijs gebied tussen mensen in wie de politie in het geheel niet is geïnteresseerd en mensen jegens wie op grond van feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat. Mensen in dit grijze gebied worden in de huidige Wet politieregisters aangeduid als 'onverdachte personen'. De term "een-beetje-verdacht" had de lading wellicht beter gedekt.
- 3.2 De huidige Wet politieregisters kent een bijzonder regime voor de verwerking van gegevens betreffende onverdachte personen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Extra waarborgen bestaan in beperkte bewaartermijnen, strengere beveiligingseisen en zowel een limitatief gebruik binnen de politie als een beperkte verstrekingsmogelijkheden buiten de politie. De reden van deze extra bescherming is dat ten aanzien van onverdachte personen weliswaar een vermoeden bestaat dat er iets strafrechtelijk relevants 'mis' is, maar dat dit op grond van de beschikbare feiten en omstandigheden onvoldoende is geobjectiveerd. Met andere woorden er bestaat een reële kans dat het vermoeden achteraf onjuist blijkt.
- 3.3 Het wetsvoorstel kent in het geheel geen extra bescherming van onverdachte personen meer. Uit de evaluatie van de Wet bijzondere politieregisters bleek dat het begrip in de praktijk tot veel verwarring leidde. Hoewel het CBP in beginsel van mening is dat de politie onder het gezag van het OM in staat moet zijn te bepalen wie wel en wie niet als verdachte kunnen (en dienen) te worden aangemerkt, heeft het CBP de afschaffing van een apart regime voor de categorie overdachte personen kunnen billijken. Dit houdt met name verband met de starheid van het alleen op basis van het begrip onverdachte persoon gebaseerde bijzondere regime.
- 3.4 Naar het oordeel van het CBP zal telkens bij het gebruik van informatie van geval tot geval een afweging gemaakt moeten worden waarbij de aard van de gegevens een belangrijke rol speelt. Dat houdt naar het oordeel van het CBP in dat een permanente bewaking van de kwaliteit van politiegegevens door middel van codering, zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet tot een aanvaardbaar niveau van bescherming van onverdachte personen kan leiden. Het wetsvoorstel gaat hier evenwel aan voorbij en schaft de extra bescherming van onverdachte personen af en bevat geen verplichting de kwaliteit van politiegegevens te benoemen. Naar het oordeel van het CBP is het risico dat burgers op grond van onvoldoende betrouwbare informatie zonder voldoende concrete aanleiding onderworpen worden aan politieoptreden, al dan niet via de samenwerkingspartners van de politie, hierdoor

onaanvaardbaar groot.

- 3.5 Het belang van een goede kwaliteit van gegevens wordt nog vergroot door de voorgenomen schaalvergroting van de verwerking van politiegegevens in de landelijke informatiehuishouding en de toenemende mogelijkheden gegevens uit te wisselen.

4. Themaverwerkingen

- 4.1 Aan het toenemen van onaanvaardbaar grote risico's draagt zeker bij de mogelijkheid van het registreren van personen wegens hun *betrokkenheid* bij *handelingen* die *kunnen* wijzen op het begaan of beramen van zeer ernstige misdrijven. Hiermee wordt primair bedoeld op terrorisme maar in één adem wordt ook al mensenhandel genoemd.
- 4.2 In wezen is de themaverwerking een variant van wat voorheen als voorlopig register mogelijk was. Het is bedoeld om "zachte" gegevens in op te slaan: gegevens die geen redelijk vermoeden opleveren, maar wel worden geregistreerd vanwege de verwachting dat er wel degelijk iets strafrechtelijks 'mis' is.
- 4.3 Het CBP constateert de volgende verschillen tussen het voorlopig register en de themaverwerking.
Het voorlopig register was er voor alle vormen van zware criminaliteit, het themaregister slechts voor een deel daarvan, alhoewel afgewacht zal moeten worden welke 'zeer ernstige strafbare feiten' bij AMvB zullen worden opgesomd.
De duur van de registratie in het voorlopig register is thans beperkt tot een half jaar, terwijl het themaregister voor maximaal vijf jaar is bedoeld.
De gegevens uit een voorlopig register mogen niet door de politie voor operationeel gebruik worden gebruikt of aan derde partijen worden verstrekt. De gegevens uit een themaverwerking kennen op grond van het wetsvoorstel in beginsel geen gebruiksbeperkingen, noch binnen noch buiten de politie.
Een voorlopig register moet gevoerd worden bij een organisatorisch en technisch afgescheiden eenheid van de politie. Een themaverwerking kan kennelijk overal binnen de politieorganisatie worden gevoerd.
- 4.4 Het CBP is van oordeel dat de noodzaak voor een dergelijke themaverwerking niet aannemelijk is. Uit de evaluatie van het voorlopig register blijkt dat dat in de praktijk niet tot wasdom is gekomen. Waaraan kan het vertrouwen worden ontleend dat de themaverwerking in de praktijk wel werkt? En waarom kan niet worden volstaan met het huidige voorlopig register?
- 4.5 De themaverwerking is bovendien met onvoldoende waarborgen omgeven, zoals uit voorgaande vergelijking met het voorlopig register al blijkt.

- 4.6 Tevens verwijst het CBP in dit verband naar zijn advies en commentaar op het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden ter opsporing en vervolging van terrorisme, in het bijzonder het verlagen van de vereiste graad van verdenking voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden tot aanwijzingen in plaats van een redelijk vermoeden. Met name acht het CBP van belang dat feitelijk de scheidslijn tussen de AIVD en de politie wordt verlaten. Naar het oordeel van het CBP zal alle informatie over terrorisme in een themaverwerking door de politie aan de AIVD moeten worden gemeld. De Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 verplicht hiertoe als politiegegevens van belang zijn voor de bescherming van de staatsveiligheid of de democratische rechtsorde. Bij terroristische misdrijven zal daarvan naar de aard der zaak sprake zijn.
- 4.7 Bovendien kunnen themaverwerkingen misbruik van antiterrorismemaatregelen in de hand werken. Als bevoegdheden ter bestrijding van terrorisme eerder, bijvoorbeeld al bij aanwijzingen, kunnen worden ingezet dan het gewone instrumentarium, kan het bij de bestrijding van andere vormen van criminaliteit lonen te "zoeken" naar aanwijzingen voor betrokkenheid bij terrorisme. De vruchten van antiterrorismebevoegdheden kunnen vervolgens langs de weg van de themaverwerking voor de bestrijding van commune criminaliteit worden ingezet. De ruime formuleringen als "aanwijzingen" en "betrokkenheid bij handelingen die kunnen wijzen op ..." maken de toetsing op oneigenlijk gebruik van antiterrorismemaatregelen welhaast onmogelijk. De AIVD heeft niet de bestrijding van commune criminaliteit tot taak en dat maakt het risico van oneigenlijk gebruik van antiterrorismebevoegdheden door de AIVD kleiner.
- 4.8 Het CBP is daarom ten aanzien van de themaverwerking van oordeel dat:
- het niet aannemelijk is dat een themaverwerking noodzakelijk is;
 - de risico's die naar de aard der zaak aan een dergelijke verwerking verbonden zijn, op zichzelf al groot zijn;
 - de waarborgen waarmee de themaverwerking in het wetsvoorstel zijn omgeven onvoldoende en in vergelijking tot het huidige voorlopig register zelfs minder zijn;
 - het themaregister olievlekwerking van maatregelen ter bestrijding van terrorisme in de hand kunnen werken.

* * *

Bijlagen:

1. Commentaar wetsvoorstel op de bijzondere opsporingsdiensten d.d. 22 september 2005 (z2005-0898)
2. Commentaar op het wetsvoorstel ter verruiming van de bevoegdheden ter opsporing van terroristische misdrijven d.d. 5 september 2005 (z2004-1529)