

Preadvies  
van de  
Adviescommissie Strafrecht  
inzake  
Ontwerpbesluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten

Aanleiding ontwerpbesluit

Op 1 januari 2008 trad de Wet politiegegevens in werking. De Adviescommissie Strafrecht adviseerde al in 2004 over dit wetsvoorstel. Als belangrijk punt van zorg werd door de Adviescommissie destijds onder meer onder woorden gebracht de gelijkschakeling in het wetsvoorstel van gegevens over verdachte personen met gegevens over ‘onverdachte’ personen – later in dit advies zal op deze zorg terug worden gekomen.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel Wet politiegegevens bracht ook het College bescherming persoonsgegevens (CBP) een advies uit. Het CBP wees er destijds op dat er onder de beoogde wet een “schizofrene situatie” zou blijven bestaan ten aanzien van de uitvoering van de politietaak door de *bijzondere opsporingsdiensten*: bijzondere opsporingsdiensten zijn ten aanzien van de gegevensverwerking van informatie van criminele inlichtingen eenheden (CIE-informatie) onderworpen aan de Wet politiegegevens, terwijl zij voor de overige gegevensverwerking onderworpen blijven aan het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Volgens het CBP zou het veel natuurlijker zijn de afgrenzing tussen de verschillende regimes synchroon te laten lopen met de taak gerelateerde scheidslijn tussen toezicht en opsporing binnen de bijzondere opsporingsdiensten. Het CBP adviseerde dan ook dringend om zo spoedig mogelijk de reikwijdte van het wetsvoorstel Wet Politiegegevens uit te breiden tot de bijzondere opsporingsdiensten.

Met het onderhavige ontwerpbesluit wordt door de Minister aan deze oproep van het CBP tegemoetgekomen.

Inhoud ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten houdt in dat vrijwel alle artikelen van de Wet politiegegevens van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de gegevensverwerking door de bijzondere opsporingsdiensten (artikel 2).

Bijzondere opsporingsdiensten werken nauw samen met de inspectiediensten die werkzaam zijn op hetzelfde beleidsterrein. Dientengevolge beschikken bijzondere opsporingsdiensten over gegevens over toezicht op de naleving of de uitvoering van wetgeving (‘politiegegevens over toezicht’ – zie ook definitie artikel 1 sub f van het ontwerpbesluit). Vanwege de toepassing van het principe van “free flow of information” zouden de politiegegevens over toezicht vrijelijk door andere ambtenaren van de politie kunnen worden geraadpleegd. Het specifieke doel ten behoeve waarvan de politiegegevens over toezicht worden verwerkt, namelijk de handhaving van de bepaalde ordeningswetgeving, staat evenwel in de weg aan een vrijelijke raadpleging ten behoeve van de politietaak. Daarmee zou inbreuk worden gemaakt op het beginsel van doelbinding en wordt tevens het onderscheid tussen toezicht en opsporing doorbroken, aldus de Nota van Toelichting. Daarom is in het ontwerpbesluit een specifieke weigeringsgrond opgenomen voor de beschikbaarstelling van de politiegegevens over toezicht aan ambtenaren van de politie en is tevens een mogelijkheid tot codering van deze gegevens opgenomen (artikelen 4 en 5).

Artikel 6 gaat uit van de omgekeerde situatie: politiegegevens die zijn verwerkt door de bijzondere opsporingsdiensten kunnen ten behoeve van toezicht op een bepaald beleidsterrein op verzoek aan een bestuursorgaan worden verstrekt. De Minister geeft in de Nota van Toelichting aan dat de taakuitoefening van de verschillende bijzondere opsporingsdiensten nauw is gelieerd aan die van de inspectiediensten die op het betreffende beleidsterrein werkzaam zijn. Er is sprake van een intensieve uitwisseling van informatie tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de diensten die belast zijn met taken op het gebied van het toezicht op de naleving van wetgeving op dat beleidsterrein. Het onderscheid tussen toezicht en opsporing bij de toedeling van bevoegdheden aan ambtenaren en het beginsel van doelbinding, dat in de Wet politiegegevens is uitgewerkt, staat in de weg aan een ongeclausuleerde verstrekking van politiegegevens ten behoeve van het toezicht, aldus de Minister. In het belang van een goede samenwerking tussen de betrokken diensten is voorzien in een afzonderlijke regeling voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van het houden van toezicht op de naleving dan wel de uitvoering van wetgeving (artikel 6).

#### Informatie-uitwisseling bijzondere opsporings – en inspectiediensten

De Adviescommissie Strafrecht kan begrijpen dat vanuit het CBP de wens is geuit dat er een einde zou moeten komen aan de schizofrene situatie waarbij de gegevensverwerking door de bijzondere opsporingsdiensten voor het ene deel onder het regime van Wet politiegegevens en voor het andere deel onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens valt.

Naar het oordeel van de Adviescommissie wordt in het onderhavige ontwerpbesluit evenwel onvoldoende rekenschap gegeven van de vergaande consequenties die het besluit heeft ten aanzien van de intensieve informatie-uitwisseling die tussen de bijzondere opsporingsdiensten en hun equivalente inspectiediensten bestaat.

Vast staat dat de bijzondere opsporingsdiensten intensief samenwerken met de inspectiediensten die werkzaam zijn op hetzelfde beleidsterrein, zie ook de reeds aangehaalde overwegingen van de Minister in de onderhavige Nota van Toelichting. De gegevens die worden verzameld door de inspectiediensten worden gedeeld met de bijzondere opsporingsdiensten en vice versa. Daarbij geldt dat bij de inspectiediensten ook toezichthouders met (beperkte) opsporingsbevoegdheden werkzaam zijn. De informatie-uitwisseling tussen de bijzondere opsporings- en inspectiediensten lijkt ongeclausuleerd plaats te (kunnen) vinden.

#### Consequentie ontwerpbesluit

Door de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit transformeert *elk* door de bijzondere opsporingsdienst verwerkt gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon automatisch in een politiegegeven. Het etiket “politiegegeven” heeft nogal wat consequenties. De belangrijkste consequentie is misschien wel het principe van “free flow of information” waardoor allerlei instanties (binnen en buiten de politie) toegang hebben tot deze gegevens. Politiegegevens kunnen bijvoorbeeld door de Minister worden geraadpleegd bij het aanvragen van een verklaring omtrent het gedrag (artt. 36 en 28 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens j° art. 18 lid 1 Wet politiegegevens j° artikel 4:3 Besluit politiegegevens). En ook bij het antecedentenonderzoek in het kader van de (thans nog bestaande regeling betreffende) afgifte van een verklaring van geen bezwaar bij het oprichten van een vennootschap of het wijzigen van statuten, zal kunnen worden geput uit politiegegevens (art. 3 Wet documentatie vennootschappen j° art. 18 lid 1 Wet politiegegevens j° artikel 4:3 Besluit Politiegegevens). De consequentie van het etiket politiegegeven is te meer ingrijpend nu in de Wet politiegegevens geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen gegevens van verdachte en onverdachte personen. Een politiegegeven kan dus met recht “elk gegeven” betreffen.

## Advies

De Adviescommissie vraagt zich bij deze stand van zaken af of de voorgestelde regeling van artikelen 4 en 5 van het ontwerpbesluit voldoende waarborgt dat de scheiding tussen opsporing en inspectie niet wordt doorbroken. Met het ontwerpbesluit wordt namelijk alleen de gegevens*verstrekking* van politiegegevens over toezicht aan banden gelegd: er bestaat een ongeclausuleerde verwerkingsmogelijkheid van toezichtgegevens door de opsporingsdienst. Pas bij het opvragen van die in politiegegevens getransformeerde toezichtgegevens kan de verstrekking op grond van artikel 4 worden geweigerd. Overigens laat de weigeringsgrond van artikel 4 überhaupt vrij veel ruimte: de verstrekking van politiegegevens over toezicht kan geweigerd worden indien dit “noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten”. Onduidelijk blijft in welke (concrete) situaties niet tot verstrekking dient te worden overgegaan. De Nota van Toelichting verschaft daaromtrent geen duidelijkheid. In het verlengde daarvan: ook de coderingsmogelijkheid van artikel 5 wordt overgelaten aan de inschatting van noodzaak door de bevoegde functionaris.

De Adviescommissie vindt het bezwaarlijk dat met de inwerkingtreding van het besluit niet ook een moment van bezinning voorafgaand aan de gegevens*verwerking* wordt ingebouwd. Zonder grenscontrole bij de verwerking door de bijzondere opsporingsdienst, vreest de Adviescommissie dat allerhande inspectiegegevens te makkelijk transformeren in politiegegevens, met alle geschetste gevolgen van dien. Een en ander zou ook geen recht doen aan het principe van scheiding van opsporing en inspectie.

Voorgesteld wordt dat er een bepaling c.q. (al dan niet aparte) regeling komt waarin precies wordt vastgesteld wanneer en binnen welke omstandigheden gegevensuitwisseling tussen de bijzondere opsporings- en inspectiedienst mag plaatsvinden c.q. wanneer verwerking van inspectie-gegevens door de bijzondere opsporingsdienst mag plaatsvinden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat voor verwerking op zijn minst sprake moet zijn van een gegeven betreffende een **verdacht** subject, welk gegevens **schriftelijk** door de inspectiedienst wordt medegedeeld. De verwerkende bijzondere opsporingsdienst zou zich eveneens schriftelijk moeten verantwoorden waarom zij het in dat specifieke geval in het kader van haar **opsporingstaak** noodzakelijk acht dat het inspectiegegeven als politiegegeven zal worden verwerkt. Mondelinge informatie-uitwisseling zou wegens oncontroleerbaarheid in ieder geval niet (meer) toelaatbaar moeten worden geacht. Daarvoor gaan de consequenties van het etiket politiegegeven te ver. De Adviescommissie vindt dat hier “chinese walls” moeten worden gecreëerd, vergelijkbaar met de situatie bij banken, waar bepaalde afdelingen strikt van elkaar gescheiden worden.

Rotterdam, 14 november 2008

Adviescommissie Strafrecht  
Mr. T.N.B.M. Spronken, voorzitter,  
namens deze, mr. R. Hoogendoorn, secretaris