

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Door Rag. DSC kopie gezonden
ans

Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Datum	30 NOV. 2009
Nummer	091
Ambt	

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH

Bezoekadres:

Aan Minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH 's GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

Handwritten notes: 07/12, DW, and a large signature.

- Onderdeel
- Contactpersoon
- Doorkiesnummer(s)
- E-mail
- Datum
- Ons kenmerk
- Uw kenmerk
- Bijlage(n)
- Onderwerp

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Conceptadvies implementatie kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie 2008/977/JBZ in Nederlandse wet- en regelgeving.

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 5 oktober jl. heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, in verband met de implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie 2008/977/JBZ over de bescherming van persoonsgegevens, die worden verwerkt in het kader van de politie en justitiële samenwerking in strafzaken en de implementatie van het Besluit van de Raad 2009/371/JBZ van 6 april tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol). Gelijktijdig heeft u het College de bijbehorende conceptbesluiten voorgelegd.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en conceptbesluit en is gaarne bereid hierover te adviseren.

Vastgesteld kan worden dat de essentie van het kaderbesluit al grotendeels in de Nederlandse wet- en regelgeving is opgenomen. De implementatie van het kaderbesluit kan daarom beperkt blijven tot aanvulling en op een enkele plaats aanscherping van de bestaande regelgeving. Het College kan over het algemeen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel en besluit en heeft slechts een aantal punten die om verduidelijking vragen en een aantal redactionele opmerkingen. De laatste worden in een aparte paragraaf opgenomen.

Doelbinding

In artikel 3 van het kaderbesluit is de doelbinding geregeld. Onder doelbinding wordt verstaan dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor specifieke, uitdrukkelijke en rechtmatige doeleinden en alleen mogen worden verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. In artikel 11 van het kaderbesluit wordt de doelbinding voor de gegevensverstrekkingen binnen de lidstaten van de Europese Unie verruimd. Dat is een duidelijke vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Zo is het straks mogelijk verstrekte informatie voor analysedoeleinden te gebruiken, waar dat tot nu toe niet mogelijk is. Bijvoorbeeld als het informatie uit rechtshulpverzoeken betreft.

Is deze verruiming van de mogelijkheden tot verwerking van gegevens een verbetering, tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de uitwisseling van bepaalde gegevens binnen de Europese Unie blijft vallen onder het strikte doelbindingsprincipe. Daarbij kan worden gedacht aan de gegevensverwerking die gepaard gaat met de grensoverschrijdende politiesamenwerking op basis van het Verdrag van Prüm en het Zweeds Kaderbesluit. Het College adviseert om in de memorie van toelichting een paragraaf op te nemen waarin de verhouding tussen beide gegevensverwerkingen nader wordt uitgelegd.

Markeren van gegevens

In artikel 18, lid 2 van het kaderbesluit wordt bepaald dat indien de juistheid van een persoonsgegeven wordt betwist en niet kan worden vastgesteld of het gegeven al dan niet juist is, dat gegeven kan worden gemarkeerd. In artikel 28 van de Wet politiegegevens komt deze bepaling in een andere vorm terug. In het eerste lid van artikel 28 Wet politiegegevens is bepaald dat degene die de juistheid van een gegeven betwist kan verzoeken dit gegeven te markeren. Maar dat is geen correcte uitwerking van het kaderbesluit. In het kaderbesluit gaat het om de markering van een feit waarvan niet kan worden vastgesteld of dit juist was. In de voorgestelde bepaling krijgt degene die het persoonsgegeven betwist de bevoegdheid een markering te laten plaatsen bij dit gegeven. De eis, dat niet vastgesteld kan worden of dit gegeven al dan niet juist is, wordt niet gesteld. Dat betekent feitelijk dat alle gegevens die worden betwist tevens voorzien zullen worden van een markering.

En overigens vraagt het College zich af of Nederland, nu het systeem van markeren door het kaderbesluit gelet op de 'kan'-bepaling niet verplicht wordt gesteld, er verstandig aan doet dit element over te nemen. Wanneer is een gegeven een 'juist' gegeven? Wie bepaalt dat? Moet er sprake zijn van een onherroepelijk rechterlijk gewijsde? Maar dan voldoet vrijwel geen enkel politiegegeven aan het criterium van juistheid. Het College meent dat de markering, zowel op de wijze waarop deze in het kaderbesluit is opgenomen als op de wijze waarop dit zijn beslag heeft gekregen in het

wetsvoorstel, als onwerkbaar moet worden beschouwd. Derhalve adviseert het College de mogelijkheid van markeren van gegevens te schrappen.

Melden van gegevens

Ingevolge het voorgestelde artikel 25, eerste lid, is de verantwoordelijke gehouden inlichtingen te verstrekken over de vraag of deze persoon betreffende politiegegevens zijn verstrekt en over de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens zijn verstrekt. Het is niet denkbeeldig dat met name de laatste toevoeging een keten van nadere inzageverzoeken zal genereren. Het College vindt het dan ook te vroeg om, gelijk de memorie van toelichting op pagina 26, te stellen dat deze aanvulling waarschijnlijk tot weinig extra werklast voor de politie zal leiden. Het ligt eerder voor de hand om aan te nemen dat de werklast voor de politie wel zal toenemen.

Met het oog op het voorkomen van een mogelijke verzwaring van de werklast stelt het College voor om het element van het voorkomen van belemmering van gerechtelijke procedures in artikel 27 op te nemen. Deze weigeringsgrond komt ook voor in artikel 17 van het kaderbesluit en in het voorgestelde artikel 39l Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het komt het College voor dat deze zeer nuttige weigeringsgrond ook in artikel 27 goede diensten kan bewijzen.

Meer in het algemeen stelt het College de vraag waarom de weigeringsgronden van artikel 17, lid 2, van het kaderbesluit niet simpelweg zijn overgenomen nu het kennelijk niet de bedoeling is, althans de memorie van toelichting rept daarover niet, dat de Nederlandse wetgeving inhoudelijk afwijkt van de tekst van het kaderbesluit. Om misverstanden te voorkomen pleit het College er voor om in zo'n geval de tekst van het kaderbesluit integraal over te nemen.

Derde-land

Het kaderbesluit - en daarmee ook het wetsvoorstel - is niet duidelijk over de vraag wat moet worden verstaan onder een derde-land. Is het mogelijk dat ook een EU-land als derde-land moet worden beschouwd in het kader van doorverstrekking van informatie in de zin van het kaderbesluit of wetsvoorstel?

Het College meent dat het wetsvoorstel aanmerkelijk aan duidelijkheid zou winnen indien het begrip derde-land zou vervallen en alleen nog wordt gesproken over verstrekking en doorverstrekking van informatie aan EU-landen en niet EU-landen. Voorts vraagt het College aandacht voor de volgende situatie. Gesteld dat uit land A en land B informatie wordt verstrekt aan Nederland en deze informatie wordt vervolgens in Nederland verwerkt tot nieuwe informatie. Wie moet dan zonnodig toestemming verlenen tot (door)verstrekking van de nieuwe informatie: alleen Nederland of misschien ook land A en/of land B?

Dat brengt het College op een ander punt en dat betreft de herleidbaarheid van informatie naar de bron. Gesteld dat informatie met een bepaald doel is uitgewisseld met de autoriteit van een andere lidstaat en door die lidstaat verwerkt (en gebruikt) gaat worden voor een ander doel. Blijft dan nog voldoende duidelijk dat de informatie uit het buitenland afkomstig is? Zijn er voldoende maatregelen getroffen om te voorkomen dat informatie via een 'U-bocht' weer terugkomt bij de verstreckende staat, maar dan als 'nieuwe informatie'? Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bieden weinig houvast in dit kader.

Redactioneel

Wet politiegegevens

Artikel 17, lid 4: in de voorgestelde redactie is Interpol ten onrechte niet opgenomen.

Artikel 17, lid 5: politiegegevens worden alleen verstrekt of doorgegeven indien het ontvangende land of internationaal orgaan een toereikend beschermingsniveau voor de voorgenomen gegevensverwerking garandeert. Het is niet duidelijk of deze bepaling nu alleen slaat op de gegevensverwerking door niet EU landen, of dat deze bepaling ook ziet op gegevenswerking en verstrekking tussen landen binnen de EU.

Artikel 17, lid 6: in het geval het ontvangende land of internationaal orgaan geen toereikend beschermingsniveau kan garanderen, is het mogelijk om toch politiegegevens te verstrekken of door te geven indien in het concrete geval passende garanties voor een zorgvuldige gegevensverwerking wordt geboden. Het College vraagt zich af wat onder deze passende garanties moet worden verstaan en adviseert de memorie van toelichting aan te vullen met een nadere uitleg.

Artikel 25, lid 1 Wpolg en 39i Wjsg: in beide artikelen komt de zinsnede "gegevens die anderszins zijn verwerkt" voor. Zijn dit soms politiegegevens die alleen nog maar mondeling bekend zijn en nog niet geregistreerd? Maar dan is een inzageverzoek naar deze gegevens niet mogelijk. Ook voor wat betreft de justitiële en strafvorderlijke gegevens roept deze passage vragen op. Deze gegevens zijn vastgelegd in strafdossiers of Compas. Een andere verwerking van deze gegevens is er niet. Het College meent dat, tenzij een nadere uitleg tot een andere uitkomst noopt, de bedoelde passages kunnen worden geschrapt.

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

In artikel 3, lid 2, dient het woord "politiegegevens" te worden vervangen door "justitiële en strafvorderlijke gegevens".

In het eerste lid van artikel 39i wordt voorgeschreven dat het College van procureurs-generaal een ieder op diens schriftelijke verzoek binnen vier weken dient mee te delen of deze persoon betreffende strafvorderlijke gegevens zijn vastgelegd dan wel anderszins verwerking zijn ondergaan. Strikt genomen, deze termijn is ook nu al in de Wjsg opgenomen, vloeit een verandering van de termijn waarbinnen dient te worden gereageerd niet voort uit het kaderbesluit. Toch zou het College er voor willen pleiten om de termijn genoemd in artikel 39i te verruimen. In de huidige praktijk is nauwelijks aan de voorgeschreven termijn van vier weken te voldoen. In verband met de recent in werking getreden Wet dwangsom en beroep is deze termijn nog meer onder druk komen te staan. Om die reden pleit het College er voor om, gelijk de reactietermijn zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 25 Ppolg, ook in artikel 39i Wjsg de huidige termijn van vier weken te veranderen in een termijn van zes weken met de mogelijkheid van verdaging van vier weken.

Opmerkingen met betrekking tot de memorie van toelichting

- Bovenaan pagina 11 wordt als voorbeeld een kaderbesluit van de Europese Unie aangehaald. Aan te bevelen is om dit kaderbesluit tevens aan te duiden bij de naam, namelijk "Zweeds kaderbesluit".
- Bovenaan pagina 16 is sprake van "het eerder genoemde Europese rechtshulpverdrag". Dit verdrag wordt in de memorie van toelichting echter niet eerder genoemd. Voor de praktijk is het van belang om aan te geven in welke concrete gevallen een afwijkende regeling van de hier vast te stellen hoofdregel van toepassing is.

Besluit politiegegevens

Artikel 11 van het kaderbesluit heeft geleid tot een wijziging van artikel 5:3 van het Besluit politiegegevens. In het derde lid worden een aantal doelen geformuleerd waarvoor de gegevens kunnen worden verstrekt. In de slotzin is opgenomen dat de gegevens worden verstrekt onder de voorwaarde dat deze door de ontvangende autoriteiten worden vernietigd zodra de doeleinden zijn verwezenlijkt. Gelet op het feit dat in deze bepaling een aantal doeleinden worden geformuleerd met een open einde, is het moment van vernietigen in veel gevallen ongewis. Op welk moment is het verwezenlijken van de doeleinden gerealiseerd? Dezelfde vraag doet zich voor bij artikel 31i Bjsg. Het College adviseert in de nota van toelichting deze artikelen nader toe te lichten, speciaal op het punt van de verwezenlijking van de doelen.

In artikel 5:3, lid 4, na "behoudens" de woorden "voor zover" invoegen.

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens

Artikel 30b: in de eerste volzin van het tweede lid wordt een woord gemist. Vermoedelijk is bedoeld te zeggen "wordt de kwaliteit ... gecontroleerd".

In artikel 30l wordt een voorziening getroffen voor de verstrekking van gegevens aan instanties met een particuliere taak. Het College vraagt zich af wat in dit verband met een instantie met een particuliere taak wordt bedoeld. De aanduiding "particuliere taak" wekt de indruk alsof het om een private organisatie zou gaan. Anderzijds doet taakomschrijving in artikel 30l, lid 1 onder c, vermoeden dat de instantie publieke taken verricht. Het College adviseert dit artikel nader toe te lichten.

Artikel 30m, lid 1, laatste volzin: ook hier dient het woord "politiegegevens" te worden vervangen door "justitiële en strafvorderlijke gegevens".

In artikel 30m is een regeling opgenomen voor de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan Eurojust. In de praktijk kan het echter ook van belang zijn dergelijke gegevens aan Europol te verstrekken. Noch het EU-verdrag, noch het nieuwe Europolbesluit verzet zich tegen verstrekking van justitiële gegevens aan Europol. Ook ingevolge de Nederlandse wetgeving bestaat er geen beletsel tegen verstrekking van informatie. Om die reden pleit het College er voor dat een met artikel 30m vergelijkbaar Europolartikel in het besluit wordt opgenomen.

Opmerkingen met betrekking tot ^{memorandum} ~~nota~~ van toelichting

- Onderaan het bovenste blok tekst van pagina 10, zijn de laatste 6 regels niet begrijpelijk. De zin "Voorheen kende ... aan het buitenland" komt 2 keer voor.
- In de derde alinea van pagina 11, over de verstrekking van politiegegevens aan Europol en Eurojust: dit gaat naast de politiegegevens ook over de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens.
- Bovenaan pagina 13 wordt aangegeven dat het systeem tot de nodige afstemming aanleiding kan geven. Het College zou graag zien dat dit stelliger wordt geformuleerd: er moet worden afgestemd. Alleen al ter voorkoming van belangenconflicten tussen ontvanger en verstrekker van informatie. Afstemming is juist geboden voor de niet in het kaderbesluit genoemde situaties, waarin doelafwijkende verwerking mogelijk is.
- Halverwege pagina 13 is sprake van afwijkende afspraken. Ook hier geldt dat het voor de praktijk van belang is om aan te geven in welke concrete gevallen een afwijkende regeling van de hier vast te stellen hoofdregel van toepassing is.
- Iets meer naar beneden op pagina 13 zijn twee zinnen waarschijnlijk overgebleven van een eerdere versie. Het betreft de opmerking over de werkzaamheden van toezichtsorganen (overweging 21) en het toezicht op

advocaten. Deze zinnen zijn in de huidige context niet begrijpelijk.

- In de toelichting op artikel 5:10 op pagina 19, staat de zin: "Ook zal zeer voorzichtig omgegaan moeten worden met persoonsgegevens van informanten en bedreigde getuigen." Deze passage gaat over de verstrekking aan particulieren. Aan particulieren worden beslist geen gegevens over informanten en bedreigde getuigen verstrekt. Het College stelt daarom voor deze zin te wijzigen en als volgt te formuleren: "Zo is het ondenkbaar dat persoonsgegevens van informanten en bedreigde getuigen worden verstrekt aan particulieren."

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a horizontal stroke on the right.