

Vergaderjaar 1996–1997

25 398

Wijziging van de Wet politieregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politieregisters ten behoeve van de politie, Koninklijke marechaussee en daartoe aangewezen diensten van publiekrechtelijke lichamen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast (bijzondere politieregisters)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van de aanpassing van regelgeving die voortvloeit uit het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Dit voorstel tot wijziging van de Wet politieregisters treft een wettelijke regeling voor de registers die tot dusver de criminele inlichtingendienst van de politie bijhoudt. Het bevat met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nadere voorwaarden voor de opslag en het gebruik van persoonsgegevens.

De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft met betrekking tot de informatie-huishouding van de criminele inlichtingendiensten gewijzigde regels voor de opslag van gegevens voorgesteld. Naar het oordeel van de commissie wordt thans teveel informatie in de registers van die diensten opgeslagen. In het kabinetsstandpunt over de beslispunten van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden hebben wij ons een voorstander betoond van stringenter regelgeving op dit gebied (kamerstukken II, 1995/96, 24 072, nr. 46, blz. 20). Gezien de steun aan motie nr. 54 inzake het besispunt nr. 70 van de commissie hecht ook de Tweede Kamer aan een wijziging van de Wet politieregisters in dit verband (kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 54).

In algemene zin geldt dat de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering de kaders en de bevoegdheden aangeven, waarbinnen de politietaken moet worden uitgevoerd. Ook onderdelen van deze wetgeving worden naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden aangepast. Dit wetsvoorstel gaat uit van de bestaande taken en bevoegdheden die aan de politie zijn toebedeeld. Eventuele aanpassingen daarvan in de toekomst zullen deze wetgeving in beginsel onverlet laten.

De registers van de criminele inlichtingendienst zijn tot dusver bekend onder de naam CID- en grijze veld-registers. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de registers onder een andere naam in een afzonderlijke paragraaf «bepalingen met betrekking tot bijzondere politieregisters» onder te brengen. Ook de regeling van de tijdelijke registers wordt in deze paragraaf ondergebracht. Tijdelijke registers zijn de registers die ad hoc

zijn aangelegd voor een in ruimte en tijd omgrensd doel, bijvoorbeeld de opsporing van een bepaald ernstig misdrijf.

De rechtvaardiging voor een aparte paragraaf voor deze registers zien wij in het eveneens wettelijk te regelen beperkte verstrekkingenregime voor deze registers. Een tweede reden om een aparte paragraaf te vormen, is gelegen in het feit dat deze registers zich onderscheiden van de overige politieregisters door het soort onderzoeken waarvoor zij worden gebruikt of door de aard van de gegevens die in deze registers worden opgeslagen. Zo kenmerken tijdelijke registers zich doordat zij slechts ten behoeve van één bepaald onderzoek worden aangelegd en onderscheiden de registers van de criminele inlichtingendienst zich van de overige politieregisters door hun veelal «zachte» inhoud, in die zin dat het gaat over personen ten aanzien van wie gegevens worden verzameld en opgeslagen, onafhankelijk van de verdenking van een concreet strafbaar feit.

Het register van het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT-register) en het hulpverleningsregister worden door dit wetsvoorstel niet opgenomen in de paragraaf «bepalingen met betrekking tot bijzondere politieregisters». Hoewel beide registers een beperkt verstrekkingenregime kennen, onderscheidt het MOT-register zich van de overige bijzondere politieregisters, doordat dit register niet rechtstreeks ten dienste van de uitvoering van de politietaak is aangelegd en ook niet door de politie wordt bijgehouden. Het hulpverleningsregister sluit niet goed aan op de categorie bijzondere politieregisters, vanwege de aard van de in die registers opgeslagen informatie.

Paragraaf 2 gaat in op de achtergrond van de naamswijziging van de CID- en grijze veld-registers. In verband met de naamswijziging van het CID-register zal de term CID-subject komen te vervallen. Uiteraard hebben wij in dit wetsvoorstel wel een criterium met een soortgelijke functie opgenomen. In paragraaf 3.2 komt dit criterium aan de orde als maatstaf waaraan moet zijn voldaan voordat opslag van gegevens in het register zware criminaliteit (voorheen: CID-register) mogelijk is. Dit criterium is van belang, omdat aan de hand daarvan wordt bepaald of informatie zich leent voor vrijgave binnen het overigens gesloten politieke informatie-circuit en daarmee geschikt is voor operationeel gebruik.

Een nadere uiteenzetting over de voorgestelde regels voor het vaststellingsregister (voorheen: grijze veld-register) wordt gegeven in paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 is gewijd aan het toezicht op de inhoud en werking van de bijzondere politieregisters, mede in verband met conclusies van de parlementaire enquêtecommissie over de bestaande verantwoordelijkheden voor de politieregisters. De laatste wijziging van dit wetsvoorstel strekt ertoe in de Wet politieregisters een voorziening op te nemen die het mogelijk maakt op een soepele wijze met de bijzondere opsporingsdiensten gegevens uit te wisselen in het kader van de bestrijding van de zware criminaliteit. Op welke wijze dit wetsvoorstel hierin voorziet, wordt uiteengezet in paragraaf 4. Tot slot gaat paragraaf 5 in op de consequenties van dit wetsvoorstel voor de politie-organisatie.

Het voorontwerp van het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Registratiekamer, het College van procureurs-generaal, het Korps-beheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en aan het Platform bijzondere opsporingsdiensten¹. De adviezen van deze instanties zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Voor zover onderdelen van het voorontwerp nog afwijken van de adviezen, wordt daar in deze memorie van toelichting aandacht aan besteed. In haar advies van 22 november 1996 kondigde de Registratiekamer een gefaseerde advisering over het wetsvoorstel aan. Bij haar eerste advies beperkte de Kamer zich tot een reactie op hoofdpunten. In later stadium zou worden ingegaan op een aantal onderdelen van het voorstel. Nadat over het aangepaste voorontwerp nog overleg is gevoerd, deelde de Kamer ons mede een nader advies niet meer nodig te achten.

¹ De adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In deze inleidende paragraaf verduidelijken wij tot slot nog de verhouding tussen een tweetal lopende projecten en dit wetsvoorstel. Het eerste project betreft het deelproject «Organisatie en werkwijze recherche» uit het plan van aanpak ter implementatie van de besluitvorming naar aanleiding van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (kamerstukken II, 1995/96, 24 072, nr. 89). Binnen dit deelproject wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie betreffende de organisatie en werkwijze van de recherche, zoals deze staan vermeld in bovengenoemd plan van aanpak. De verhouding tussen het voormelde deelproject en dit wetsvoorstel bestaat hierin, dat dit wetsvoorstel regels stelt omtrent de gegevensopslag en het verstrekkingenregime van de bijzondere politieregisters, terwijl het deelproject zich richt op de eenheden die deze registers daadwerkelijk gaan gebruiken.

Het tweede project dat raakvlakken vertoont met dit wetsvoorstel, is het project bevordering integrale besluitvorming openbaar bestuur (BIBOB). Over dit project hebben wij de Tweede Kamer bij brief van 10 oktober 1996 (kamerstukken II, 1996/97, 25 096, nr. 1) geïnformeerd. Uit deze brief blijkt dat wij voornemens zijn het huidige wettelijke en bestuurlijke instrumentarium uit te breiden om te voorkomen dat het openbaar bestuur ongewild door het nemen van bestuursbesluiten dan wel in zijn privaatrechtelijk handelen criminele activiteiten faciliteert. In dat verband hebben wij als onderdeel van de te treffen maatregelen op het vlak van de wetgeving aangekondigd de verstrekkingwetgeving in die zin te wijzigen, dat gegevens ter beschikking kunnen worden gesteld ten behoeve van bestuursbesluiten. Dit betekent dat naar verwachting ook de Wet politieregisters weer wijziging zal ondergaan. In hoeverre echter deze wijziging van invloed zal zijn op de bepalingen met betrekking tot de bijzondere politieregisters kan thans nog niet worden overzien. De verwachting is vooralsnog dat het resultaat van de werkzaamheden, in de vorm van een zoveel mogelijk samenhangend wetsvoorstel, in 1998 aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden.

2. Bijzondere politieregisters

De registers die de politie met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit heeft aangelegd, thans CID- en grijze veld-registers geheten, zijn ingevolge de CID-regeling 1995 (Stcrt. 74, blz 12 e.v.) ondergebracht bij de criminele inlichtingendienst. Daar de criminele inlichtingendienst naar verwachting in het kader van het project organisatie en werkwijze recherche wordt omgevormd tot een geïntegreerd onderdeel van de regionale recherche-afdeling, is in dit wetsvoorstel afgestapt van de termen CID-register en grijze veld-register. Er is in plaats daarvan gekozen voor een benaming die aansluit op het doel van het register.

De naam van het register wordt aldus losgekoppeld van het organisatie-onderdeel van de politie dat het register bijhoudt. Gekozen is voor de namen «register zware criminaliteit» en «vaststellingsregister» in plaats van respectievelijk «CID-register» en «grijze veld-register». Zoals aangegeven, wordt ten behoeve van deze registers in dit wetsvoorstel een aparte paragraaf in het leven geroepen. De gegevens uit deze registers zijn in verband met hun gevoelig karakter ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet zonder meer binnen de politie beschikbaar voor operationeel gebruik. Ook wat betreft de verstrekkingen aan derden komen zij onder een apart regime te vallen.

De regeling van de tijdelijke registers en van het vaststellingsregister wijkt wat het verstrekkingenregime betreft af van de regels met betrekking tot het register zware criminaliteit. Ten aanzien van de eerstgenoemde registers wordt bepaald dat verstrekkingen in beginsel slechts tot doel kunnen hebben het verrijken van de reeds opgeslagen informatie. Eerst wanneer de informatie ten minste voldoet aan het criterium voor de

opslag in het register zware criminaliteit, kunnen de gegevens ook operationeel worden gebruikt.

Als gevolg van dit wetsvoorstel ontstaat aldus een driedeling in het toepasselijke verstrekkingenregime bij de politieregisters.

1. De gewone politieregisters kennen een verstrekkingenregime dat zich kenmerkt door een verplichte verstrekking van gegevens binnen het gehele politieveld (de z.g. free flow). Voor de verstrekkingen aan derden geldt een regime dat inhoudt dat slechts kan worden verstrekt aan bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties voor daarbij aangegeven doeleinden. Vooral het bepaalde krachtens artikel 18, derde lid, van de wet is daarbij van belang.

2. De registers zware criminaliteit onderscheiden zich van de reguliere politieregisters door een aparte regeling voor de verstrekkingen intern en aan derden. Binnen de politie is er de mogelijkheid om verstrekking te weigeren wegens de politieke taakuitvoering. Er is geen grond om binnen de politie een verstrekking te weigeren wegens mogelijke aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Bij verstrekking aan derden geldt dat de kring van gerechtigden beperkter zal zijn dan de verstrekkingsgerechtigden, die thans krachtens artikel 18, derde lid, van de wet zijn aangewezen. Reden hiervoor is dat het om meer gevoelige en minder betrouwbare gegevens gaat. Vanwege de beperktere verstrekkingmogelijkheden intern en aan derden wordt het register zware criminaliteit gerekend tot de bijzondere politieregisters.

3. Er is een stringentere regeling voor onder meer de verstrekking van gegevens uit de tijdelijke registers en uit de vaststellingsregisters. Hetzelfde geldt voor de (hier niet geregelde) verstrekking van gegevens uit het MOT-register en voor de verstrekking van gegevens over de contactpersonen van diegenen, die in het register zware criminaliteit staan geregistreerd. Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen in beginsel slechts gegevens worden verstrekt met het oog op het doel waarvoor het register is aangelegd, bijvoorbeeld verrijking van de reeds in het register opgeslagen informatie via misdaadanalyse. Slechts in een beperkt aantal, limitatief in de wet opgesomde, gevallen kunnen buiten het doel waarvoor het register is aangelegd, gegevens worden verstrekt. Het gaat dan in de eerste plaats om verstrekkingen ten behoeve van de uitoefening van het toezicht op het register en om verstrekkingen die voortvloeien uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voorts wordt verstrekt indien uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan, of wanneer het gegevens betreft, waarvan de opname in een ander bijzonder politieregister overeenkomt met het doel van dat register. De gegevens zijn dus niet zonder meer beschikbaar voor operationeel gebruik.

3. Opslag van gegevens in de bijzondere politieregisters

3.1. Algemeen

Belangrijker dan de naamswijzigingen zijn de voorgestelde formeel-wettelijke criteria, waaraan moet zijn voldaan alvorens tot registratie in de bijzondere politieregisters kan worden overgegaan. Thans gelden als aanknopingspunt voor de opslag van persoonsgegevens in de registers bij de criminele inlichtingendienst het Besluit politieregisters en de CID-regeling 1995. Op grond van de CID-regeling worden in het CID-register gegevens opgenomen omtrent personen die als verdachte betrokken zijn, of naar redelijkerwijs kan worden vermoed als verdachte betrokken zullen worden bij misdrijven die gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. Deze personen worden ingevolge artikel 1, onder c, van het Besluit politieregisters aangeduid als CID-subject. Wat de grijze

veld-registers betreft, is in de CID-regeling bepaald dat daarin gegevens worden opgeslagen met het oog op de vaststelling of de geregistreerde in samenhang met andere gegevens kan worden aangemerkt als CID-subject.

De omschrijving van het huidige criterium voor de aanduiding van een persoon als CID-subject voldoet naar het oordeel van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden niet. Ten tijde van de werkzaamheden van de commissie bedroeg het aantal CID-subjecten 60 000. De enquêtecommissie meent dat het opnemen van personen in de CID-registers als CID-subject niet volgens duidelijke regels geschiedt. De commissie beveelt om die reden aan de registratie als CID-subject te beperken tot (1) verdachten van ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, die gepleegd worden in georganiseerd verband en een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen, en (2) personen tegen wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij deze misdrijven zullen plegen (Eindrapport van de enquêtecommissie opsporingsmethoden, kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 469). Daarnaast beveelt de enquêtecommissie aan de grijze veld-registers op te heffen, omdat de commissie gebleken is dat de categorie van personen die in het grijze veld-register zijn opgenomen na verloop van zes maanden bijna automatisch als CID-subject worden ingeschreven (Eindrapport van de enquêtecommissie opsporingsmethoden, kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 435).

3.2. Het register zware criminaliteit

Wij onderschrijven de opvatting van de parlementaire enquêtecommissie over het aanpassen van het huidige criterium voor CID-subject. Wel stellen wij tegelijkertijd, zoals hierna zal blijken, een criterium voor dat op onderdelen afwijkt van het criterium dat door de commissie wordt voorgesteld. Overigens menen wij dat de zorgwekkende constatering van de commissie inzake de omvang van het aantal geregistreerde CID-subjecten niet alleen noopt tot bezinning op het criterium zelf, maar ook tot een betere handhaving van het aldus heroverwogen criterium. Hier komen we later in deze memorie op terug.

Als uitgangspunt geldt dat het nieuwe criterium moet dienen als een met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan te brengen begrenzing aan de opslag van de voor operationeel gebruik bestemde gegevens. Daarbij moet evenwicht bestaan tussen enerzijds een doelmatige uitvoering van de politietaak en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: de noodzaak tot registratie van personen, los van de verdenking van een concreet strafbaar feit, moet de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kunnen rechtvaardigen.

De noodzaak om persoonsgegevens voor langere tijd vast te leggen doet zich, waar het gaat om de bestrijding van de zware criminaliteit, eerder voor dan bij andere facetten van de taakuitvoering van de politie. Om een goed zicht te krijgen op de aard en omvang van de zware criminaliteit, zeker wanneer het betreft de georganiseerde criminaliteit, is het noodzakelijk allerlei gegevens op te slaan omtrent personen, waaronder ook met name «zachte» informatie. Dat wil zeggen informatie waarvan de juistheid niet vaststaat. Praktisch gezien komt dit erop neer dat de politie het gedrag van deze personen duurzaam kunnen volgen door middel van het registreren van onder meer gegevens omtrent levenswijze, gedragingen en contacten. Juist deze veelheid aan gegevens impliceert een verregaande inmenging van de overheid in het privé-leven van personen op grond van informatie die veelal nog niet verifieerbaar is.

Ten aanzien van de registratie van deze gegevens geldt steeds dat de opslag noodzakelijk moet zijn voor de goede uitvoering van de politietaak (artikel 4, eerste lid, van de Wet politieregisters). Daarnaast moeten er extra waarborgen bestaan ter bescherming van de persoonlijke levens-

sfeer. Het gaat hier immers om veelal «zachte» informatie. Teneinde deze waarborgen ten opzichte van de huidige situatie te versterken hebben wij beperkingen in de aard van de misdrijven aangebracht waarmee de persoonsgegevens in verband kunnen worden gebracht. Dit moet ertoe leiden dat het aantal personen omtrent wie zo uitgebreid gegevens worden verzameld, zal slinken en wordt beperkt tot hetgeen ten behoeve van de aanpak van de zware criminaliteit nodig is. Naar ons oordeel moet het in eerste aanleg gaan om hetzij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten én die worden beraamd of gepleegd in georganiseerd verband en gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in het georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, hetzij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Daarbij dient te worden opgemerkt dat met de verwijzing naar de aard van het misdrijf mede wordt bedoeld op de ernst van de vermoedelijk gepleegde of vermoedelijk beraamde feiten en de omstandigheden waaronder die feiten zijn gepleegd.

Met de toevoeging van de categorie van zeer zware misdrijven waarvoor het vereiste van het georganiseerd verband niet wordt gesteld, wijken wij af van de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie. Wij menen echter dat betrokkenheid bij dergelijke ernstige misdrijven, ook wanneer geen georganiseerd verband kan worden aangewezen, een dergelijke intensieve opslag van gegevens rechtvaardigt. Het belang van de opsporing en vervolging van dergelijke ernstige misdrijven rechtvaardigt in die gevallen de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, ook al worden gegevens verzameld van een mogelijk onbetrouwbaar karakter.

Het is niet uitgesloten dat ook de opsporing en vervolging van andere ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, een rechtvaardiging kunnen opleveren voor een mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ten aanzien van de eventuele registratie voor deze categorie van misdrijven hebben wij echter gemeend dat daaraan steeds – zo mogelijk per delictomschrijving – een belangenafweging van hierboven omschreven aard vooraf dient te gaan. Per delict zal moeten worden bezien of de ernst van het misdrijf de opslag van persoonsgegevens in het register zware criminaliteit rechtvaardigt. Mede omdat de omvang van deze categorie naar verwachting regelmatig zal wijzigen, is in dit verband gekozen voor een mogelijkheid de voor registratie in aanmerking komende misdrijven bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Over het ontwerp een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal telkens de Registratiekamer om advies worden gevraagd.

De term «zware criminaliteit» omvat zowel de aanduiding van de misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in het georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, als de eerdergenoemde misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Onder georganiseerd verband wordt verstaan een vast verband of wisselende verbanden die deel uitmaken van de georganiseerde criminaliteit. Dit wil zeggen dat het georganiseerd verband moet voldoen aan een of meer van de kenmerken zoals die zijn omschreven in het Eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie (kamerstukken II, 1995–96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 25).

Met het vereiste dat misdrijven worden beraamd of gepleegd die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren worden misdrijven bedoeld, zoals handel in hard-drugs, mensenhandel, witwassen of wapenhandel. Deze misdrijven schokken het rechtsgevoel ernstig door hun omvang en gevolgen voor de samenleving. Minder ernstige misdrijven kunnen eveneens een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken, doordat zij in

combinatie met andere misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd. Een voorbeeld is valsheid in geschrifte in combinatie met omkoping van ambtenaren met het oog op verkrijging van vergunningen. Bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, moet bijvoorbeeld gedacht worden aan diefstal met geweld, moord, doodslag, verkrachting, wederrechtelijke vrijheidsberoving en afpersing.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde categorieën van personen in verband waarmee opslag van gegevens kan plaatsvinden, zijn hetzij personen die verdacht worden van bovengenoemde misdrijven, hetzij personen ten aanzien van wie op grond van feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van deze misdrijven. Gelet op de laatste categorie van personen geldt derhalve dat geregistreerden nog niet als verdachte in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering behoeven te worden aangemerkt. Er behoeft dus nog geen verdenking te bestaan van een concreet gepleegd strafbaar feit. Registratie kan ook geschieden bij een vermoeden van betrokkenheid bij het beramen of plegen van misdrijven. Tips, gedragspatronen, gebruikte auto's of communicatie-apparatuur worden vervolgens in kaart gebracht.

Gegevens over personen die in een bepaalde relatie staan tot de hierboven genoemde categorieën van personen (bijvoorbeeld contacten, getuigen en aangevers) kunnen eveneens worden geregistreerd. Dit geldt ook voor gegevens betreffende de ambtenaren, met wie contact moet worden opgenomen in verband met het gebruik van de gegevens. Uiteraard geldt met betrekking tot de opslag van de gegevens ook de algemene voorwaarde van artikel 4 van de Wet politieregisters onverkort. Dit betekent dat de gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen en dat de opslag noodzakelijk is voor het doel waarvoor het register is aangelegd.

Over het vereiste van betrokkenheid bij het beramen of plegen van misdrijven kan nog worden opgemerkt, dat deze niet slechts uit toevalligheden mag bestaan. Van betrokkenheid is sprake indien informatie bijvoorbeeld blijkt geeft van meer dan incidentele contacten met een criminele organisatie of haar leden, of meer dan een toevallige samenhang vertoont met de gegevens over een voorgenomen misdrijf, waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In het laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gegevens over een voorgenomen ontvoering waarbij er informatie is dat de te ontvoeren persoon, een bekende uit de onderwereld, verborgen zal worden gehouden in een daarbij aangeduide vakantiewoning. Zou nu blijken dat een dergelijke woning gedurende een bepaalde periode is verhuurd aan een bij de politie bekende criminele rivaal van het vermoedelijk slachtoffer, dan kan van een redelijk vermoeden van betrokkenheid gesproken worden.

Naast de ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer gegeven begrenzing, gelegen in de aard van de misdrijven en in de omschrijving van de kring van personen, zijn als extra waarborg voor degene die eenmaal is geregistreerd in artikel 13a, tweede en vijfde lid, nog beperkingen in het verstrekkingenregime opgenomen: het nader bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal verstrekkingsgerechtigden zal geringer zijn dan thans het geval krachtens artikel 18, derde lid, van de wet. Daartoe is een clausule opgenomen, dat de verstrekking voor niet-politiële doeleinden slechts toelaat indien een zwaarwegend algemeen belang dit vordert. Dit criterium is ontleend aan artikel 8, vierde lid, van de Europese privacy-richtlijn van 23 november 1995 (PbEG L 281). Voor het overige stemt het verstrekkingenregime voor het register zware criminaliteit grotendeels overeen met de huidige regeling omtrent de verstrekking van gegevens uit de CID-registers.

Met het hierboven genoemde wettelijke criterium voor de opslag van gegevens in het register zware criminaliteit menen wij uitvoering te hebben gegeven aan eerdergenoemde motie, in zoverre dat een wettelijke

regeling voor de CID-registers wordt getroffen, waarbij ten aanzien van de opslag van persoonsgegevens een criterium dient te worden gehanteerd dat een juiste balans treft tussen enerzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds de belangen van de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten.

Het criterium moet worden begrepen als een nadere concretisering van het noodzakelijkheidsbegrip van artikel 4 van de wet. Duurzame opslag van gegevens omtrent personen, ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van strafbare feiten wordt voor de (operationele) uitvoering van de justitiële politietaak alleen dan noodzakelijk geacht, indien het betreft de misdrijven die hierboven aan de orde zijn gesteld dan wel de misdrijven die nader bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Is sprake van een vermoeden van betrokkenheid bij het plegen of het beramen van een strafbaar feit, dat niet tot een van de voormelde categorieën behoort, dan zal het langdurig vastleggen van persoonsgegevens in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer slechts beperkt kunnen plaatsvinden. Daarbij moet worden gedacht aan het volgende. Indien aannemelijk is dat de gegevens in samenhang andere gegevens ertoe kunnen leiden dat een persoon kan worden opgenomen in het register zware criminaliteit, dan is registratie in het vaststellingsregister mogelijk. Is dit niet het geval, dan kan ervoor worden gekozen een tijdelijk register aan te leggen ten behoeve van het onderzoek naar dat concrete voorgenomen of gepleegde strafbare feit.

Bij het vorenstaande zij aangetekend dat dit wetsvoorstel kortstondige registratie van persoonsgegevens, naar aanleiding van tips of meldingen in de registers voor die doeleinden, zoals de bedrijfsprocessensystemen ter ondersteuning van het mutatiereport onverlet laat. Dit geldt ongeacht of deze gegevens voldoen aan de opslagcriteria voor het register zware criminaliteit of het vaststellingsregister. Wel moeten, gelet op artikel 4 van de Wet politieregisters, voor die systemen in verband met dit wetsvoorstel voorzieningen worden getroffen, welke voorkomen dat gegevens langer dan noodzakelijk voor de doeleinden van die registers opgenomen blijven. In concreto betekent dit dat tips, meldingen en constatering die niet worden bevestigd door aanvullende gegevens (hetgeen kan leiden tot gerechtvaardigde opslag in een ander politieregister), na verloop van relatief korte tijd moeten worden geëvalueerd.

Bij die gelegenheid, waarvan wij voorshands menen dat zulks na verloop van ongeveer drie maanden na eerste opname moet plaatsvinden, moet worden bepaald of met inachtneming van de hier voorgestelde wettelijke regels verdere opslag van de gegevens voor operationeel gebruik nog gerechtvaardigd is. Wordt geconcludeerd dat de gegevens niet voor opname in het register zware criminaliteit, in het vaststellingsregister of in enig ander politieregister in aanmerking komen, dan dient verwijdering van de gegevens uit de systemen plaats te vinden in de zin dat zij niet meer kunnen worden verstrekt voor operationeel gebruik. De gegevens mogen wel worden bewaard voor beheersdoeleinden, zoals ten behoeve van de afhandeling of verantwoording van gebeurtenissen in de uitvoering van de politietaak. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan het gebruik van de gegevens voor bedrijfsstatistiek of voor de behandeling van klachten.

De Registratiekamer merkt in haar advies van 22 november 1996 over het toetsingskader van het register zware criminaliteit op dat de rechtswaarborg voor de geregistreerde niet uitsluitend te baseren is op de criteria voor opname. Van minstens even groot belang acht de Kamer een praktijk waarin het gebruik van deze criteria regelmatig wordt getoetst. Dat wij op dit punt dezelfde mening zijn toegedaan, moge blijken uit hetgeen in paragraaf 3.4 over het toezicht op de bijzondere politieregisters wordt opgemerkt.

Terughoudende reacties op het voorgestelde criterium voor het register

zware criminaliteit vallen op te maken uit de adviezen van het openbaar ministerie en de politie. Mede in verband met de geuite zorg in het gezamenlijk advies van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, inhoudende dat door de dubbele eis van enerzijds het georganiseerde verband en anderzijds de inbreuk op rechtsorde die wordt gerelateerd aan de aard van het misdrijf of de samenhang met andere misdrijven, de lokaal ernstige criminaliteit en de ontwikkeling van criminele groepen tot een meer georganiseerd niveau buiten het zicht blijven, hebben wij evenwel de eerder aan de orde gestelde voorziening opgenomen die het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat het criterium tevens omvat nader omschreven misdrijven, waarvoor bedoelde eis niet zal gelden. Hiervoor is reeds aangegeven dat voor de invulling van het noodzakelijkheidsbegrip van artikel 4 van de Wet politieregisters geldt dat de noodzaak tot registratie de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet kunnen rechtvaardigen. De daarvoor vereiste afweging tussen enerzijds het opsporingsbelang en anderzijds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet er ons inziens toe leiden dat registratie van veelal dermate «zachte» opsporingsinformatie voor operationeel gebruik slechts gerechtvaardigd is indien het betreft misdrijven die ofwel naar hun aard een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren ofwel het rechtsgevoel ernstig doen schokken. Deze informatie zal kunnen worden opgeslagen in het register zware criminaliteit.

3.3. Het vaststellingsregister

De regeling van het vaststellingsregister moet in samenhang worden gezien met het criterium voor de opslag van gegevens in het register zware criminaliteit. Anders dan de parlementaire enquêtecommissie, menen wij dat de politiepraktijk een dergelijk register niet kan missen. Door het aannemen van meergenoemde motie nr. 54 (kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 54), die mede ertoe strekt de grijze veld-registers te laten voortbestaan, achten wij ons in deze opvatting gesteund door de Tweede Kamer.

De meerwaarde van dit register is gelegen in zijn functie als register waarin persoonsgegevens worden opgenomen naar aanleiding van tips of waarnemingen van de politie. Het register dient uitsluitend om vast te stellen of personen in samenhang met andere gegevens kunnen worden geregistreerd in het register zware criminaliteit. Het vaststellingsregister is daarom te beschouwen als een voorportaal van het register zware criminaliteit. Het neemt de druk tot registratie in het register zware criminaliteit weg, onder vastlegging van extra waarborgen voor een beperkt gebruik. Dit verkleint het risico dat gaandeweg het criterium voor het register zware criminaliteit soepeler wordt gehanteerd. In tegenstelling tot het register zware criminaliteit worden uit het vaststellingsregister geen gegevens verstrekt voor operationeel gebruik. Deze regel lijdt slechts uitzondering wanneer uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan. Artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering verplicht dan tot het opmaken van een proces-verbaal in welk verband in de regel de betrokkene zal worden gehoord. Hij kan dan mogelijk onjuiste gegevens weerspreken. In dat geval bestaan er geen beletselen voor verstrekking ten behoeve van operationeel gebruik.

Laatstgenoemde grond voor verstrekking bestaat onder het huidige regime ook reeds en is afgeleid van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Ter zake van de vraag of gegevens, welke zijn verkregen door het afluisteren overeenkomstig het bepaalde in artikel 125g van het Wetboek van Strafvordering tijdens een gerechtelijk vooronderzoek tegen een bepaalde of nog onbekende verdachte gebruik kunnen worden, oordeelde de Hoge Raad in zijn arrest van 1 februari 1977 (NJ 1977, 230) dat voor de

opvatting dat deze gegevens nimmer tegen een ander zouden mogen worden gebezigd nergens steun te vinden is in het recht. Tot hetzelfde oordeel kwam de Raad ten aanzien van de vraag of gegevens verkregen door het afluisteren van telefoongesprekken ter zake van een bepaald strafbaar feit tot het bewijs van een ander strafbaar feit zou mogen dienen (HR 17 mei 1983, NJ 1983, 636). Het wordt derhalve geoorloofd geacht om gegevens die in het kader van de opsporing van een bepaald strafbaar feit dan wel van een bepaalde of nog onbekende verdachte rechtmatig zijn verkregen, te gebruiken ten behoeve van onderzoek waarbij ofwel een ander strafbaar feit in het geding is, ofwel een ander persoon betrokken is. Wat de bijzondere politieregisters betreft, heeft deze jurisprudentie geresulteerd in de opneming van de verstrekingsgrond dat gegevens telkens beschikbaar worden gesteld voor (direct) operationeel gebruik indien uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan.

De algemene regel dat uit het vaststellingsregister geen gegevens worden verstrekt voor operationeel gebruik is gebaseerd op het feit dat de gegevens die worden opgeslagen in het vaststellingsregister nog niet voldoen aan het criterium voor het register zware criminaliteit. Het gaat hierbij derhalve om gegevens waaraan minder eisen wat betreft aard, betrouwbaarheid en verifieerbaarheid worden gesteld, terwijl toch de noodzaak tot opslag van de informatie aanwezig is. De waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden in dit geval niet zozeer gevonden in de criteria die de opslag van gegevens betreffen (het doel van het register biedt daarvoor onvoldoende houvast), maar vinden uitwerking in het zeer beperkte verstrekkingenregime dat voor het vaststellingsregister geldt. In de artikelsgewijze behandeling van dit wetsvoorstel wordt hierop nader ingegaan.

Overigens komt ook de regeling voor de verstrekking van gegevens uit het vaststellingsregister grotendeels overeen met de huidige regels die betrekking hebben op de verstrekking van gegevens uit het grijze veld-register. Deze regels zijn thans neergelegd in artikel 12 van het Besluit politieregisters.

3.4. Toezicht op de bijzondere politieregisters

In paragraaf 3.2 hebben wij de noodzaak aangestipt van een betere handhaving van de criteria die gelden voor de opslag van gegevens in de politieregisters. Een betere handhaving vereist het nodige toezicht op het beheer en gebruik van de registers. Aangezien tijdens de parlementaire enquête bijzondere opsporingsmethoden ook vragen zijn gerezen over de verdeling van de verantwoordelijkheden inzake de politieregisters wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de wijze waarop met inachtneming van de voorgestelde bepalingen aan een deugdelijk toezicht op de politieregisters invulling kan worden gegeven. Naar onze mening vereist dit de nodige inbreng zowel vanuit het beheer, als vanuit het gezag.

In algemene zin geldt dat de Registratiekamer op grond van artikel 26 van de Wet politieregisters belast is met het toezicht op de werking van de politieregisters overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde. Onderdeel van dit toezicht vormt het toezicht op de naleving van de zorgplicht die ingevolge de artikelen 4 en 7 van de wet aan de beheerder is toevertrouwd. Deze plicht houdt in dat de beheerder zorg dient te dragen voor de juiste werking van het register. Desgevraagd dienen hem daartoe ook alle gegevens te worden verstrekt. De beheerder is eindverantwoordelijk voor de beveiliging, alsmede voor de inhoud en het gebruik van het register. Als zodanig is hij ook gehouden maatregelen te treffen ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de gegevens. Voor wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de beheerder enerzijds en het bevoegd gezag anderzijds komt het op de invulling van deze zorgplicht aan.

Zoals tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel Wet politieregisters (kamerstukken II, 1988/89, 19 589, nr. 11, blz. 17) is aangegeven, moet het voeren van een politieregister in eerste instantie beschouwd worden als een beheersaangelegenheid. De vergelijking werd gemaakt met de algemene regeling omtrent het beheer van het politiekorps. De beheerder is verantwoordelijk voor de wijze waarop de politie haar taken uitvoert, ongeacht of deze de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreffen. Destijds is echter ook aangegeven dat inzake het beheer van de politieregisters het op de weg van het openbaar ministerie ligt om de beheerder behulpzaam te zijn bij zijn taak te streven naar een juist beheer van de gegevens, voor zover deze gegevens de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreffen.

Zeker waar het gaat om de bijzondere politieregisters menen wij dat het openbaar ministerie zich terdege bewust moet zijn van het feit dat directe bemoeienis van de zijde van het gezag voor de beheerder onontbeerlijk is om zijn verantwoordelijkheid voor de inhoud en werking van het register waar te kunnen maken. De beheerder moet derhalve kunnen rekenen op betrokkenheid van het openbaar ministerie met het oog op de juiste werking van de registers. Het openbaar ministerie beschikt immers bij uitstek over de vereiste deskundigheid op het gebied van het strafrecht om te kunnen beoordelen of personen mogen worden geregistreerd in de registers. Te dien aanzien mag de beheerder op inbreng van het openbaar ministerie rekenen. Het uiteindelijk toezicht op de inhoud van de registers moet dan ook in onze visie beschouwd worden als een gezamenlijke aangelegenheid; er is sprake van gedeelde verantwoordelijkheden, met dien verstande dat de beheerder uit hoofde van artikel 7 van de wet de eindverantwoordelijkheid draagt.

In de praktijk zal dit erop neerkomen dat bij verschil van inzicht over het al dan niet registreren van een bepaald persoon beide partijen een vetorecht toekomt. Is de beheerder van mening dat registratie, bijvoorbeeld ingeval van sterke twijfels aan de betrouwbaarheid of verifieerbaarheid van de gegevens, niet plaats mag vinden, dan kan hij deze registratie blokkeren of ongedaan maken, ook al heeft het openbaar ministerie daarover een andersluidende opvatting. Hetzelfde geldt feitelijk ook voor het openbaar ministerie. Immers, welke beheerder zou in gemoede kunnen volhouden dat een registratie opgenomen in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in stand moet blijven, terwijl het openbaar ministerie als eerstverantwoordelijke gezagsdrager van oordeel is dat deze registratie niet geoorloofd is.

Tot slot kan in deze paragraaf nog een opmerking worden gemaakt over de wijze waarop de voor de inhoud van de bijzondere politieregisters verantwoordelijken ten behoeve van het toezicht toegang tot deze registers hebben. Voor wat betreft het register zware criminaliteit geldt voor deze toegang dezelfde regeling als voor de reguliere politieregisters; aan de beheerder worden ten behoeve van het toezicht alle gegevens verstrekt op grond van artikel 7 van de wet en aan de officier van justitie geschiedt zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 15, eerste lid, onder a. Voor de overige bijzondere politieregisters gelden dezelfde bepalingen, zij het langs de weg van artikel 13d, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Deze constructie is nodig omdat voor het tijdelijk register en het vaststellingsregister in de nieuwe paragraaf van de wet uitputtend wordt vastgelegd in welke gevallen buiten het doel van het register verstrekkingen mogelijk zijn. Verstrekkingen aan de Registratiekamer in dit kader vinden plaats op grond van artikel 27 van de wet.

Blijkens zijn advies van 7 januari 1997 hecht het openbaar ministerie in dit verband aan een regeling betreffende rechtstreekse toegang, in de zin dat vanaf de parketten de registers on-line kunnen worden geraadpleegd. Voorshands zien wij echter geen aanleiding tot treffen van een dergelijke regeling. Noch voor de officier van justitie, noch voor de beheerder van de

registers is het noodzakelijk politieregisters te raadplegen buiten de politie om. Veeleer ligt het in de rede dat dezen van hun bevoegdheid tot het verkrijgen van – overigens alle – gegevens gebruik maken in aanwezigheid van de politie. Ook is rechtstreekse toegang vanuit het oogpunt van beveiliging en protocollering onwenselijk.

In zijn advies van 22 november 1996 heeft de Registratiekamer nog eens de nadruk gelegd op het belang van controle op de integriteit van de registers. De Kamer merkt in dit verband op te denken aan door de Kamer uit te voeren privacy-audits, hetgeen ons voorkomt als een zinvolle bijdrage aan de verbetering van het toezicht op het inhoud van de registers. Daarnaast vertrouwen wij erop dat ook de korpsleiding en het openbaar ministerie lering hebben getrokken uit de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie inzake de verantwoordelijkheid voor de politieregisters (zie kamerstukken II, 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 285 en 391) en er deswege toe zullen overgaan maatregelen te treffen die recht zullen doen aan vormen van toezicht en beheer, waarbij de onderscheiden verantwoordelijkheden tenvolle kunnen worden gedragen.

4. Bijzondere opsporingsdiensten

De registraties van de bijzondere opsporingsdiensten vallen onder de Wet persoonsregistraties. Bij de totstandkoming van de Wet politieregisters is deze keuze gemaakt teneinde de afwijkingen van de Wet persoonsregistraties zo beperkt mogelijk te doen zijn. Sindsdien hebben deze diensten mede een taak gekregen bij de bestrijding van de zware criminaliteit, in het bijzonder de georganiseerde criminaliteit. De doelgroepen van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten convergeren in die zin dat deze diensten in toenemende mate ook met deze vorm van criminaliteit worden geconfronteerd. Het is dan ook wenselijk gebleken dat de desbetreffende onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten beter informatie kunnen uitwisselen met de politie. Dit vergt een aanpassing van de wet, omdat thans artikel 14, onder c, aan deze behoefte in de praktijk onvoldoende tegemoet blijkt te komen. Dit artikel bepaalt dat gegevens uit politieregisters alleen aan opsporingsambtenaren in dienst van een publiekrechtelijk lichaam ter beschikking worden gesteld voor zover zij deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten bij strafrechtelijk onderzoek waarbij zij zelf zijn betrokken.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt een voorziening te treffen op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur het bij of krachtens de Wet politieregisters bepaalde van toepassing kan worden verklaard op bepaalde registers van de bijzondere opsporingsdiensten. Voldoen deze eenheden en de aldaar werkende ambtenaren aan dezelfde eisen en voorwaarden, zoals die gelden ten aanzien van de overeenkomstige politie-eenheden die registers zware criminaliteit onder zich hebben, dan kan de informatie-uitwisseling in het kader van de bestrijding van de zware criminaliteit op dezelfde voet plaatsvinden als binnen het politieveld.

De aanwijzing van de organisatorische eenheid heeft gevolgen voor de interne gegevensuitwisseling binnen de bijzondere opsporingsdiensten zelf. Vanaf het moment dat de Wet politieregisters op registers van een daartoe aangewezen dienst van toepassing is, zal deze voor de verstrekking van gegevens aan de overige onderdelen van de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst zelf gebonden zijn aan artikel 14, onder c, van de wet. Dit betekent dat de gegevens in beginsel slechts kunnen worden verstrekt in verband met strafrechtelijk onderzoek waarbij de desbetreffende onderdelen zelf betrokken zijn. Deze regel lijdt slechts uitzondering wanneer het gaat om gegevens waaruit zelf het redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan. In dat geval geldt het vereiste van betrokkenheid bij het opsporingsonderzoek niet. Deze verstrekkingmogelijkheid houdt verband met

het feit dat de ambtenaar die werkzaam is bij de gespecialiseerde eenheid veelal niet tevens belast is met operationele taken. Indien hij beschikt over aanwijzingen dat een bepaalde persoon vermoedelijk een strafbaar feit heeft begaan, dan moet het mogelijk zijn dat op grond van die informatie ook door de bijzondere opsporingsdienst een onderzoek wordt ingesteld. Artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering verplicht dan immers tot het opmaken van proces-verbaal.

In haar advies over dit wetsvoorstel heeft de Registratiekamer zich kritisch uitgelaten over de in artikel 13c voorgestelde voorziening. De Kamer acht het argument, dat in het huidige stelsel de informatie-uitwisseling gezien het bepaalde in de Wet politieregisters niet in die mate kan plaatsvinden als wellicht wenselijk wordt geacht onvoldoende overtuigend voor een inbreuk op de reikwijdte van de Wet persoonsregistraties. Indien het uitsluitend zou gaan om de informatie-uitwisseling tussen de diensten met een register zware criminaliteit, kan volgens de Kamer hetzelfde effect worden bereikt door het verstrekkingenregime in de wet aan te passen. Dit zou kunnen gebeuren door een specifiek op de informatie-uitwisseling tussen de diensten met een register zware criminaliteit gerichte aanvulling op artikel 14, onder c.

Daarnaast is de Registratiekamer van oordeel dat indien deze wijziging mede wordt ingegeven door het streven om de registraties zware criminaliteit bij de sommige bijzondere opsporingsdiensten onder regime van de Wet politieregisters te brengen, dit dient te geschieden door een meer algemene aanpassing van de wet. Daarbij geeft zij in overweging om de overige opsporingsregistraties van de diensten eveneens onder de werking van de Wet politieregisters te brengen. Alleen de registraties die zijn aangelegd met het oog op de uitoefening van de toezichthoudende taak zouden dan onder de Wet persoonsregistraties vallen.

In reactie hierop willen wij benadrukken dat de voorgestelde voorziening niet berust op de enkele grond dat de informatie-uitwisseling met de bijzondere opsporingsdiensten dient te worden versoepeld. Evenzeer wordt beoogd uniforme regels te stellen voor alle eenheden die bijzondere politieregisters bijhouden. Met de door de Registratiekamer voorgestane aanvulling van artikel 14, onder c, zou vooral aan dit laatste streven onvoldoende tegemoet worden gekomen. In dat geval zijn immers de bepalingen van dit wetsvoorstel en de beheersmatige voorschriften die op grond van de Politiewet 1993 worden vastgesteld niet van toepassing indien de gegevens eenmaal in handen zijn gesteld van de bijzondere opsporingsdiensten. Juist deze beheersmatige voorschriften beogen extra garanties te bieden.

Anders dan de Registratiekamer menen wij voorts dat de voorgestelde voorziening niet gezien behoeft te worden als een inbreuk op de reikwijdte van de Wet persoonsregistraties. De regeling strekt ertoe het voor de bijzondere opsporingsdiensten mogelijk te maken om naast de bestaande persoonsregistraties met het oog op bestrijding van de zware criminaliteit bijzondere politieregisters aan te leggen die worden bijgehouden door gespecialiseerde eenheden. De taak van deze eenheden is zo nauw verbonden met de uitoefening van de politietaak dat naar onze indruk de keuze voor het regime van de Wet politieregisters de meest gerede is. Een rechtvaardiging voor deze keuze, gebaseerd op de noodzaak tot intensieve gegevensuitwisseling met het oog op een gecoördineerde aanpak van grotendeels dezelfde doelgroep (de georganiseerde criminaliteit), het streven naar uniforme regels inzake de omgang met de veelal gevoelige gegevens en het directe verband met de uitoefening van de politietaak, doet zich ons inziens wat betreft de overige registraties bij de bijzondere opsporingsdiensten niet voor. Ook overigens uit het advies van het Platform bijzondere opsporingsdiensten over dit wetsvoorstel blijkt evenmin dat verdere behoefte bestaat aan de aanleg van politieregisters voor andere aan de opsporing van strafbare feiten gerelateerde doeleinden.

5. Consequenties voor de politie-organisatie

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen de bestaande registers bij criminele inlichtingendiensten moeten worden geschoond. Bekeken zal moeten worden of de daarin opgeslagen gegevens voldoen aan het nieuwe toetsingskader. Dit betekent dat alle in die registers opgeslagen gegevens tegen het licht zullen moeten worden gehouden. Op korte termijn is nog geen reële inschatting te maken van de werklast die deze operatie met zich zal brengen. Wij zijn voornemens op korte termijn met vertegenwoordigers van politie en justitie in overleg te gaan over de eventuele wensen die er bestaan met betrekking tot de invulling van bedoelde algemene maatregel van bestuur. Wanneer hieromtrent duidelijkheid zal zijn verschaft, kan zicht worden verkregen op de eventuele werklast die met de schoning van de registers van een regionale criminele inlichtingendienst zal zijn gemoeid. Zodoende kan eveneens een beeld worden verkregen van de kosten die voortvloeien uit deze operatie.

Behalve voor het verkrijgen van inzicht in de tijdelijke verhoging van de werklast als gevolg van dit wetsvoorstel willen wij door middel van voornoemd overleg eveneens inventariseren ten aanzien van welke onderdelen van deze wetgeving extra aandacht zal moeten worden besteed aan voorlichting. Op basis van de informatie die uit deze inventarisatie naar voren komt, zullen wij in samenspraak met het politieveld voorlichtingsmateriaal opstellen om de inhoud en werking van deze nieuwe wetgeving voor politie en justitie zo toegankelijk mogelijk te maken en om ervoor te zorgen dat tijdig een aanvang wordt gemaakt met de schoningsoperatie. Gezien de complexiteit van de materie is goede voorlichting onontbeerlijk. Dit is ons ook gebleken uit de adviezen over dit wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

De achtergrond van de voorgestelde definities is aan de orde geweest in het algemeen gedeelte van deze toelichting. Hier wordt volstaan met enkele aanvullende opmerkingen.

Onderdeel j

Voor het opnemen van een begripsbepaling voor het tijdelijk register is gekozen om systematische redenen. Nu er een aparte paragraaf voor de bijzondere politieregisters wordt gecreëerd waarin het tijdelijk register wordt ondergebracht, komt het de duidelijkheid ten goede, indien voor ieder afzonderlijk register een definitiebepaling wordt opgenomen.

Onderdeel k

Bij de omschrijving van het begrip «register zware criminaliteit» en van het «vaststellingsregister» wordt de uitvoering van de politietaak gerelateerd aan de misdrijven die eerder zijn aangeduid als behorend tot de zware criminaliteit. In deze zin sluit de definitie aan bij de taken die de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder het gezag van de officier van justitie verricht. Wat betreft de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de opslag van de gegevens in de bijzondere politieregisters kan hier worden verwezen naar paragraaf 3.4.

In het advies van het openbaar ministerie over dit wetsvoorstel wordt

de vraag gesteld welke officier van justitie uiteindelijk mede verantwoordelijk wordt voor de inhoud van de politieregisters. Deze vraag hangt nauw samen met de wijze waarop aan de recherche-functie binnen de politiekorpsen invulling wordt gegeven. Zoals in paragraaf 1 van het algemene gedeelte van deze memorie is aangegeven, vindt de uitwerking daarvan plaats binnen het project organisatie en werkwijze recherche. Wel moge duidelijk zijn dat met de officier van justitie wordt bedoeld op de functionaris onder wiens gezag de organisatie-eenheid met bijzondere politieregisters zal opereren. Zo bezien zal er derhalve een duidelijke gelijkenis bestaan met de huidige CID-officier van justitie.

B

Artikel 13

Artikel 13 is uitgebreid met een bepaling waarin de voornaamste verstrekingsgronden voor het tijdelijk register worden aangegeven. Voor de inhoud van deze bepaling heeft artikel 12, eerste lid, onder a, van het Besluit politieregisters model gestaan.

In de eerste plaats geldt dat uit een tijdelijk register wordt verstrekt voor het doel waarvoor het register is aangelegd. Behalve voor het doel van het tijdelijk register worden ook gegevens verstrekt ter opname in het register zware criminaliteit, het vaststellingsregister of in een ander tijdelijk register. Daarvoor is wel vereist dat de opname van de persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met het doel van die registers.

Naast de hierboven genoemde verstrekingsgronden somt artikel 13d, tweede lid, van dit wetsvoorstel nog een aantal andere gevallen op waarin verstrekking van gegevens uit een tijdelijk register plaatsvindt. Gekozen is voor een aparte bepaling, omdat het tijdelijk register deze verstrekingsgronden gemeen heeft met het vaststellingsregister. Zo geldt voor beide registers de in paragraaf 3.2. nader toegelichte verstrekking van gegevens indien uit die gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan. Voorts is er de verstrekking ten behoeve van het toezicht (ingevolge de artikelen 7, 15, eerste lid, onder a en 27). De regeling van de verstrekkingen in dit kader is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 3.4. Via artikel 13d, tweede lid, is ook de verstrekking van artikel 15, tweede lid, van de wet op het tijdelijk register van toepassing. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat gegevens uit een politieregister kunnen worden verstrekt, voor zover dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ten slotte kunnen op grond van artikel 13d, tweede lid, uit het tijdelijk register en uit het vaststellingsregister ook gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek (artikel 18, vierde lid), alsmede in de bijzondere gevallen, bedoeld in artikel 18, vijfde lid, van de wet worden verstrekt. Als voorbeeld van dergelijke bijzondere gevallen moet gedacht worden aan een vliegtuigramp, waarbij het met het oog op de identificatie van slachtoffers nodig kan zijn gegevens uit politieregisters te gebruiken. Voor degenen aan wie gegevens uit het tijdelijk register worden verstrekt, geldt overigens het bepaalde in de artikelen 14 en 15, eerste lid, alsmede het bepaalde overeenkomstig artikel 18, eerste en derde lid. De inhoud van de overige leden komt overeen met de huidige tekst van artikel 13.

Tot slot kan hier nog de aandacht worden gevestigd op het volgende. Het voorontwerp van dit wetsvoorstel bevatte een regeling die de aanleg van tijdelijke registers ook mogelijk maakte ten behoeve van een voorbereidend opsporingsonderzoek. Met dit voorstel werd beoogd aan te sluiten bij een binnen de politie gegroeide praktijk waarbij onderzoek wordt verricht naar sectoren van de samenleving of groepen van personen om vast te stellen of deze in het bijzonder blootstaan aan

bepaalde vormen van criminaliteit. Een dergelijk onderzoek wordt ook wel fenomeenonderzoek genoemd.

Het voorstel voor een wettelijke regeling van het register voorbereidend opsporingsonderzoek werd ingegeven door de gevoelde noodzaak om in de wet vast te leggen in welke gevallen de opslag van gegevens in het kader van een voorbereidend opsporingsonderzoek nog kon worden gerechtvaardigd als «noodzakelijk voor de uitvoering van de politietaak» zoals wordt verlangd door artikel 4 van de Wet politieregisters. Voor de herkomst van de gegevens werd veelal teruggevallen op de raadpleging van open bronnen. Omdat de situatie waarbij onder omstandigheden gedurende een bepaalde tijd ten aanzien van een onbepaalde groep van personen gegevens worden opgeslagen, het meest lijkt op de gevallen waarin tijdelijke registers worden aangelegd, sloot de voorgestelde regeling van het voorbereidend opsporingsonderzoek nauw aan op de regeling van de tijdelijke registers in artikel 13 van de wet. Immers, de omstandigheid dat ook een dergelijk register slechts voor een beperkte duur wordt aangelegd, pleit voor een voorziening waarvoor niet de reglementeringsplicht geldt en waaraan evenmin de overige daarmee verband houdende voorwaarden voorafgaande aan de ingebruikneming worden gesteld.

In haar advies over het voorontwerp van dit wetsvoorstel merkte de Registratiekamer over de regeling van het voorbereidend opsporingsonderzoek onder meer op, dat met deze regeling via een wijziging van de Wet politieregisters een te ruime invulling wordt gegeven aan de reikwijdte van de politietaak als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993. Zij adviseerde dan ook om de regeling niet op de door ons voorgestane wijze in de Wet politieregisters op te nemen. De Registratiekamer stelde zich op het standpunt dat voor het voorbereidend opsporingsonderzoek, in het licht van artikel 8 EVRM, een uitdrukkelijke toegekende en nauwkeurig omschreven bevoegdheid voor het vergaren van gegevens nodig is. Daarbij zou volgens de Kamer aansluiting gezocht kunnen worden bij de voorgenomen wijziging van het Wetboek van Strafvordering naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. In nauwe aansluiting op een aldus toegekende bevoegdheid kan vervolgens in de Wet politieregisters een nadere regeling worden getroffen over de in het verlengde van de uitvoering van deze bevoegdheid te registreren persoonsgegevens in een bijzonder politieregister. Wij hebben het advies van de Registratiekamer op dit onderdeel gevolgd. Het argument van de Kamer dat met het enkel mogelijk maken van de aanleg van een register voorbereidend opsporingsonderzoek een te ruime invulling wordt gegeven aan de reikwijdte van de politietaak achten wij overtuigend. Zonder een bevoegdheid die is toegesneden op het doen van voorbereidend opsporingsonderzoek door de politie moet dan ook vooralsnog worden geconcludeerd dat voor het registreren van persoonsgegevens bij dergelijke onderzoeken, ook wanneer deze worden ontleend aan open bronnen, niet zonder meer een rechtvaardiging kan worden gevonden binnen het huidige stelsel van taken en bevoegdheden van de politie.

In lijn met het advies van de Registratiekamer bestaat het voornemen in het wetsvoorstel inzake de bijzondere opsporingsbevoegdheden een regeling op te nemen waarin de officier van justitie de bevoegdheid wordt toegekend de politie bevel te geven tot het doen van een verkennend onderzoek, zoals de nieuwe naam van het voorbereidend opsporingsonderzoek luidt. Daarmee ontstaat een grondslag voor het vergaren van persoonsgegevens over een bij dat bevel nader te omgrenzen groep van personen, overigens zonder daartoe vooralsnog ook bijzondere bevoegdheden tot het vergaren van deze gegevens te scheppen. Het wetsvoorstel zal dan tevens de Wet politieregisters wijzigen in de zin dat tijdelijke registers niet alleen kunnen worden aangelegd met oog op de uitvoering van de politietaak in een bepaald geval, maar ook met het oog op de

uitvoering van de politietaak in het kader van een verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 126ff van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 13a

In het eerste lid is vastgelegd aan welk criterium moet worden voldaan alvorens, overigens met inachtneming van het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de wet, tot registratie van persoonsgegevens in het register zware criminaliteit kan worden overgegaan. Op dit criterium is in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. Voor de achtergronden van het eerste lid wordt verwezen naar deze paragraaf.

In het voorgestelde tweede lid is tot op zekere hoogte voorzien in een bevestiging van het bestaande regime van verstrekkingen uit een CID-register, hier vastgesteld voor het register zware criminaliteit. Een aparte bepaling is opgenomen voor de contactpersonen van de personen die in het register zware criminaliteit zijn opgenomen. Voor hen geldt een vergelijkbaar regime als voor degenen die in het vaststellingsregister zijn opgenomen.

Het derde lid vindt zijn oorsprong in artikel 11, eerste en derde lid, van het Besluit politieregisters. Op één onderdeel is de regeling iets verduidelijkt c.q. aangescherpt. Het tweede lid van artikel 11 van het Besluit politieregisters voorziet in de mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden gegevens ook aan het openbaar ministerie te onthouden. De handhaving van deze bepaling wordt niet wenselijk geacht. Aan het openbaar ministerie dienen geen beperkingen te kunnen worden tegengeworpen wat betreft de verstrekking van gegevens uit het register. Verstrekking heeft immers mede tot doel het openbaar ministerie in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de opneming van de gegevens te kunnen dragen. In verband met het gezag van het openbaar ministerie over de politie is de politie gehouden alle gegevens die de officier van justitie verlangt, te verstrekken. Het vierde lid behelst een uitzondering op het derde lid. De bepaling is thans opgenomen in artikel 11, eerste lid, onder b, van het Besluit politieregisters.

Het vijfde lid voorziet in een apart regime voor verstrekkingen met het oog op niet-politiële doeleinden. Tot dusver was het algemene regime krachtens artikel 18, derde lid, van de wet daarop van toepassing. In plaats daarvan wordt onder het wetsvoorstel de verstrekking uit een register zware criminaliteit apart bij algemene maatregel van bestuur geregeld. De kring van verstrekkingsgerechtigden zal daarbij vanwege de clausule «indien een zwaarwegend algemeen belang dit vordert» beperkter zijn dan thans in artikel 14 van het Besluit politieregisters is voorzien, omdat het in het algemeen om gevoeliger en minder betrouwbaar te achten gegevens gaat. Verder gaat het in de regel om gegevens die de betrokkene zelf niet kan kennen en daarom niet kan weerspreken. Dit noodzaakt tot een zorgvuldiger omgang met deze gegevens.

Ingevolge het zesde lid moet elke verstrekking worden vastgelegd (de z.g. protocolplicht), tenzij overeenkomstig het doel van het register is verstrekt aan personen die door de beheerder zijn aangewezen als vaste gebruikers van het register. Gegeven het gevoelige karakter van deze gegevens is het nodig een dergelijke extra waarborg te creëren voor de naleving van het verstrekkingenregime.

Het zevende lid maakt het mogelijk om gegevens uit het register zware criminaliteit te registreren in bijvoorbeeld het opsporingsregister (OPS) of herkenningdienstregister (HKS). Laatstgenoemde registers worden veel gebruikt in dagelijkse uitvoering van de politietaak, onder meer bij surveillances. Zij kunnen aldus behulpzaam zijn bij het volgen of het bejegenen van personen die ook in het register zware criminaliteit zijn opgenomen. Zo kan het om opsporingstactische redenen wenselijk zijn om deze personen voor een bepaalde tijd zoveel mogelijk ongemoeid te

laten. Ook kan het enkele feit dat de persoon op een bepaalde plaats door de politie wordt aangetroffen een belangwekkende aanvulling zijn op de reeds voorhanden zijnde informatie over deze persoon. Voor dergelijke doeleinden biedt het zevende lid de mogelijkheid tot registratie van gegevens uit het register zware criminaliteit in een ander register. De registratie kan slechts plaatsvinden in samenhang met de instructie over de wijze waarop met de betreffende persoon moet worden omgegaan. Registratie van het enkele feit dat een persoon tevens in het register zware criminaliteit geregistreerd staat, is derhalve niet toegestaan. Evenals bij de verstrekking van gegevens uit het register zware criminaliteit aan degenen die geen vast gebruiker van het register zijn, moet elke verstrekking met het oog de bijzondere opdracht uit een ander register dan het register zware criminaliteit worden vastgelegd.

Op deze plaats dient nog gewezen te worden op het volgende. Met de totstandkoming van de CID-regeling 1995 is een begin gemaakt met de verdergaande uniformering van de regels inzake de omgang met de gegevens die door de criminele inlichtingendiensten werden verzameld, opgeslagen en verwerkt. Illustratief zijn in dat verband de artikelen 7 tot en met 20 van deze regeling die alle zijn ontleend aan de modelreglementen voor de CID- en grijze-veldregisters. Blijkens de toelichting op deze artikelen is de reden voor het dwingend voorschrijven van deze bepalingen gelegen in het feit dat daarmee de gewenste uniformiteit en zorgvuldigheid in de omgang met de veelal zachte gegevens nog meer dan voorheen zal zijn gewaarborgd. Het ligt in de bedoeling om deze uniformering onder het nieuwe wettelijke regime voort te zetten; op basis van artikel 2 van het Besluit beheer regionale politiekorpsen (informatievoorziening) zullen regels worden opgesteld aan de hand waarvan de beheerder van een register zware criminaliteit (maar ook van een vaststellingsregister) zijn reglementen zal moeten vaststellen. Genoemd artikel biedt daartoe de mogelijkheid en heeft mede als grondslag gediend voor de CID-regeling 1995.

Artikel 13b

Artikel 13b bevat bestanddelen van de bestaande bepalingen in het Besluit politieregisters over het grijze veld-register. Ten aanzien van dit register zijn van het besluit de regels met betrekking tot het verstrekkingenregime voor een groot deel overgenomen in de wet. Omdat in dit wetsvoorstel het grijze-veldregister als «vaststellingsregister» wordt aangeduid, worden deze regels – zij het in andere bewoordingen – thans voor dit register vastgesteld. Het opnemen van deze bepalingen in een wet in formele zin dient mede om uiting te geven aan het waarborgkarakter die deze bepalingen ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden hebben.

Het eerste lid geeft aan dat persoonsgegevens slechts met het oog op het doel van het vaststellingsregister mogen worden opgeslagen en bepaalt daarmee de omvang van de groep van personen over wie gegevens in dit verband kunnen worden vastgelegd. Evenals dit thans het geval is bij de CID- en grijze-veldregisters, is overigens de doelomschrijving van het vaststellingsregister gerelateerd aan het opslagcriterium van het register zware criminaliteit.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 12, eerste lid, onder b, van het Besluit politieregisters. Het vaststellingsregister is een register dat gegevens bevat omtrent individuele personen ten aanzien waarvan gegevens zijn verkregen die niet uitsluiten dat deze persoon, indien aanvullende gegevens zouden binnenkomen, op basis van de samenhang tussen de oorspronkelijke en de aanvullende gegevens zal kunnen worden geregistreerd in een register zware criminaliteit.

Evenals bij het tijdelijk register worden in de eerste plaats gegevens verstrekt voor het doel waarvoor het vaststellingsregister is aangelegd.

Ten opzichte van de huidige regeling is met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een beperking aangebracht in de aard van de te verstrekken gegevens; overeenkomstig het doel van het register kunnen alleen voor identificatie benodigde gegevens worden verstrekt. Dit is toereikend, aangezien het verkrijgen van aanvullende gegevens niet noodzaakt tot verstrekking van meer gegevens. De gegevens uit het vaststellingsregister kunnen uiteraard niet worden vastgelegd in enig ander register waaruit ten behoeve van het vaststellingsregister is verstrekt, tenzij in verband met de protocollering.

De overige verstrekkingen komen overeen met de daarop betrekking hebbende bepalingen voor de tijdelijke registers. In de toelichting op artikel 13 is hierop nader ingegaan. Anders dan bij het tijdelijk register worden bovendien gegevens verstrekt aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Deze grond is overgenomen uit het Besluit politieregisters en is noodzakelijk voor de taakuitoefening van het Meldpunt. Het betreft hier overigens slechts gegevens die noodzakelijk zijn om te kunnen vaststellen of een persoon in het vaststellingsregister is opgenomen.

In dit verband kan nog de aandacht worden gevestigd op het volgende. Zoals eerder is aangegeven, kan het register zware criminaliteit ook gegevens bevatten over personen die in een bepaalde relatie staan tot degenen die voldoen aan het opslagcriterium voor dit register. Onder «personen die in een bepaalde relatie staan» worden verstaan contacten, getuigen, informanten, aangevers en slachtoffers. Uit de praktijk is gebleken dat het technisch mogelijk is uit de huidige CID-registers afzonderlijk gegevens te verstrekken over deze personen. Zo een verstrekking voor operationeel gebruik is onwenselijk, omdat het aanknopingspunt voor de gegevensverstrekking uit dit register moet zijn dat een persoon voldoet aan een criterium op grond waarvan gericht politie-optreden gerechtvaardigd is. Dit is (nog) niet geval bij personen die in een bepaalde relatie staan tot degenen die als zelfstandig subject zijn opgenomen in het register. In verband hiermee zullen, gelet op artikel 7, tweede lid, van de wet, maatregelen moeten worden getroffen om dergelijke verstrekkingen ten behoeve van operationeel gebruik tegen te gaan.

Wel kan het zo zijn dat gedragingen van een «contact» binnen het criminele circuit aansporen tot nadere politieke aandacht. In dat geval kunnen diens gegevens worden gebruikt in een misdaadanalyse, opdat kan worden vastgesteld of hij in samenhang met andere gegevens als zelfstandig subject in het register zware criminaliteit kan worden opgenomen. Voor dit doel geldt hetzelfde verstrekkingenregime als voor het vaststellingsregister (artikel 13a, tweede lid, eerste volzin). Het gegeven mag derhalve niet operationeel worden aangewend in die zin dat opsporingsbevoegdheden worden aangewend tot nadere informatie-inwinning of dat betrokkene in zijn contacten met de politie anders wordt bejegend. Wel kan het worden vergeleken met gegevens uit andere bijzondere politieregisters.

Gegevens die nog niet voor opslag in het register zware criminaliteit in aanmerking komen, mogen vanwege de onzekere aard van de informatie niet worden verstrekt met het oog op de uitvoering van enige politietask, laat staan ten behoeve van de taakuitvoering van derden (het externe verstrekkingenregime). De gegevens kunnen in beginsel alleen worden verstrekt met het oog op het verkrijgen van aanvullende informatie. Degene aan wie daartoe gegevens worden verstrekt, kunnen deze blijkens het derde lid niet registreren behoudens voor zover de naleving van de protocolplicht daartoe noodzaakt.

Het vierde lid legt een integrale protocolplicht vast, gelet op het gevoelige karakter van deze registratie. Het is immers zeer wel mogelijk dat personen – naar eerst achteraf kan worden vastgesteld – volstrekt ten onrechte in dit bestand zijn opgenomen, bij voorbeeld omdat anonieme

tips door vijandig gezinde medeburgers zijn binnengekomen. Deze mogen geen basis vormen voor een gericht politie-optreden buiten de sfeer van misdaadanalyse. Wordt een tip dus niet later door andere tips bevestigd, dan dient verwijdering plaats te vinden en dient ook zeker te zijn dat, indien die tip verstrekt is aan een vaststellingsregister van een andere politieregio, verwijdering aldaar eveneens plaatsvindt. Het ligt gelet op artikel 7, tweede lid, van de wet in de rede dat bij de geautomatiseerde verwerking van de gegevens zodanige programmatuur wordt gebruikt dat automatisch na verloop van de termijn de gegevens worden gewist wanneer deze niet op enigerlei wijze tijdens de duur van de opslag worden bevestigd.

In ieder geval zal in de beheersvoorschriften, die aan het slot van de toelichting op artikel 13a ter sprake zijn gekomen, een bepaling opgenomen worden die een maximumtermijn, te rekenen vanaf de eerste opname, zal stellen aan de opslag van gegevens in het vaststellingsregister. Het ligt in de bedoeling een termijn van zes maanden vast te stellen overeenkomstig artikel 18 van de CID-regeling 1995.

Uit het gezamenlijk advies van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen van 9 december 1996 blijkt een andere visie op de regeling van de termijn voor opslag van gegevens in het vaststellingsregister. In de eerste plaats wordt met verwijzing naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aanbevolen om de maximumtermijn in de wet zelf op te nemen. Voorts wordt gepleit voor verlenging van deze termijn tot minimaal een jaar.

Het advies om de termijn in de wet te verankeren hebben wij niet overgenomen. Op die manier kan naar onze mening onvoldoende worden ingespeeld op ontwikkelingen in de praktijk. Dat de praktijk behoefte heeft aan een betrekkelijk eenvoudige bijstelling van deze termijn, blijkt bijvoorbeeld al uit voormeld advies om de huidige termijn te verlengen. In verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal overigens wel over een dergelijke bijstelling telkens de Registratiekamer worden gehoord. Om die reden zullen wij de Kamer ook om advies vragen over de bovengenoemde beheersvoorschriften, waarin de termijn voor de opslag van gegevens in het vaststellingsregister regeling zal vinden. Bij deze adviesaanvraag zal aandacht worden gevraagd voor het voorstel van de korpsbeheerders en hoofdcommissarissen om de termijn te verlengen.

Artikel 13c

Zoals in het algemene gedeelte van de toelichting is aangegeven, hebben sommige bijzondere opsporingsdiensten een eigen organisatorische eenheid, belast met de bestrijding van zware criminaliteit. Het gaat in eerste aanleg om eenheden bij de Economische Controledienst (ECD), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Dienst recherchezaken van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) is stelselmatig bij de bestrijding van zware criminaliteit betrokken.

Uit de politieregisters kunnen thans reeds op ad hoc basis aan opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten gegevens worden verstrekt met gebruikmaking van artikel 14, onder c. Voorwaarde is dat het moet gaan om gegevens ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek waarbij deze diensten zijn betrokken. De verstrekking kan in dit kader plaatsvinden ook zonder dat jegens een bepaalde persoon een concrete verdenking bestaat. Wel moet duidelijk zijn dat sprake is van gepleegde of te plegen strafbare feiten. Een verstrekking eenvoudigweg in verband met het toezicht op de naleving van enige wet, is op grond van deze bepaling niet mogelijk.

Omgekeerd kunnen bijzondere opsporingsdiensten gegevens verstrekken aan de politie op grond van de artikelen 11 en 18, derde lid, van de Wet persoonsregistraties. De criteria voor verstrekking zijn daarbij

anders. De mogelijkheid tot uitwisseling van persoonsgegevens is dus asymmetrisch: afspraken ingevolge het beginsel «voor wat hoort wat», zijn in strijd met de beginselen van het privacy-recht. Ook een integrale uitwisseling van persoonsgegevens staan deze bepalingen niet toe.

Al geruime tijd bestaat de behoefte de bestaande mogelijkheden te verruimen in die zin dat bepaalde bijzondere opsporingsdiensten niet alleen incidenteel, doch ook structureel gegevens met de politie uitwisselen. Bij de totstandkoming van de Wet politieregisters is er indertijd van afgezien om de registers van de bijzondere opsporingsdiensten onder het regime van de wet te brengen omdat deze diensten ook allerlei andere taken dan alleen de opsporing van strafbare feiten vervulden en omdat zij toen nog niet met die vormen van zware criminaliteit werden geconfronteerd als thans het geval is. Nu blijkt dat ook bijzondere opsporingsdiensten meer dan incidenteel betrokken zijn bij de bestrijding van zware criminaliteit, is het nodig een zodanige regeling te treffen dat een meer structurele uitwisseling van gegevens met het oog op deze taak mogelijk is, terwijl tegelijkertijd waarborgen worden geschapen opdat de verspreiding van gegevens zich beperkt tot die doeleinden waartoe ook binnen de politie dergelijke gegevens worden gebruikt.

Het eerste lid is nodig op de volgende gronden. De genoemde specialistische eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten ontmoeten op hun terrein dezelfde criminele groeperingen als waaromtrent de met de bestrijding van zware criminaliteit belaste eenheden binnen de politie gegevens verzamelen. Het is wenselijk deze gelijksoortige informatie te bundelen en zo nodig in het kader van misdaadanalyse te vergelijken teneinde omtrent deze criminele groeperingen een zo sterk mogelijke informatiepositie te verkrijgen.

Het criterium voor een aanwijzing is gerelateerd aan de vraag of deze aanwijzing noodzakelijk is met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit als bedoeld in het voorgestelde artikel 1, onderdeel k. In paragraaf 2 van het algemene gedeelte van deze toelichting is aangegeven dat hierbij moet worden gedacht aan enerzijds het plegen of beramen van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die in georganiseerd verband worden gepleegd, en anderzijds het plegen of beramen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van acht jaar of meer. Ook is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur de reikwijdte van artikel 1, onderdeel k, kan worden uitgebreid.

Heeft eenmaal aanwijzing plaatsgevonden, dan geldt hetzelfde regime als voor de politieregisters. Dit heeft onder meer tot gevolg dat ook informatie over geregistreerden in het register zware criminaliteit kan worden uitgewisseld. Aanwijzing van een gespecialiseerde eenheid van een bijzondere opsporingsdienst bij algemene maatregel van bestuur leidt er enerzijds toe dat de uitwisseling van gegevens met de politie zijn ad hoc-karakter wordt ontnomen en leidt er anderzijds toe dat de verstrekking uit de bij de eenheid ondergebrachte registers ten behoeve van andere taken aan beperkingen wordt onderworpen. De verstrekking uit een register zware criminaliteit van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bijzondere opsporingsdienst, aan andere onderdelen van deze dienst moet in ieder geval voldoen aan de criteria van artikel 14, onder c.

Dit betekent dat verstrekking ten behoeve van andere handhavingstaken waarvoor het Platform bijzondere opsporingsdiensten in zijn advies van 15 november 1996 pleit voorshands niet mogelijk is. In hoeverre ten behoeve van bestuurlijke doeleinden informatie uit politieregisters zou moeten worden verstrekt, vormt thans nog voorwerp van studie binnen het project Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB). Bij de beantwoording van deze vraag zal met het advies van het Platform bijzondere opsporingsdiensten op dit punt rekening worden gehouden.

Over het tweede lid van artikel 13c is het volgende vermeldenswaard. Voor de aanwijzing van een bijzondere opsporingsdienst om in aanmerking te komen voor het regime van de Wet politieregisters is niet vereist dat een dergelijke dienst een wettelijke verankering heeft. Het moet in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur gaan om een zodanige omschrijving van een dergelijke feitelijk bestaande dienst dat duidelijk is welke daaronder wordt verstaan. De precieze afgrenzing van het verstrekkingenregime vindt blijkens het derde lid toch plaats op het niveau van de individuele ambtenaar. Wel is nodig dat de eenheid voldoet aan de organisatorische eisen die krachtens de Politiewet 1993 aan de politieke eenheden zijn gesteld. In de inleidende paragraaf van deze memorie van toelichting is reeds van deze regeling melding gemaakt.

Voordat de algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld, zal de betrokken vakminister krachtens zijn beheersbevoegdheid deze eisen aan de desbetreffende eenheid opgelegd moeten hebben. Dit is neergelegd in het tweede lid. Wanneer bij algemene maatregel van bestuur de met de bestrijding van zware criminaliteit belaste eenheid van een bijzondere opsporingsdienst onder de werking van de Wet politieregisters is gebracht, kunnen bij die eenheid bijzondere politieregisters in de zin van deze wet worden aangelegd. De reikwijdte van de Wet politieregisters en van de Politiewet 1993 valt dan niet meer samen. De maatschappelijke behoefte vergt hier een inbreuk op de thans nog bestaande inzichtelijkheid van de eenduidige afbakening van beide wetten.

In het derde lid van artikel 13c is neergelegd dat de Minister van Justitie optreedt als beheerder in de zin van de wet. Tot het treffen van deze voorziening is vooral op praktische gronden besloten. Zoals ook in paragraaf 3.4 is aangegeven, wordt krachtens de Wet politieregisters de beheerder belast met het toezicht op de naleving van de werking van het register. Hij is verantwoordelijk voor de juiste werking, de inhoud, het gebruik en de beveiliging van het register. Teneinde deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, wordt in de praktijk gekozen voor een mandaatsconstructie waarbij met het oog op de vereiste deskundigheid het directe (register)beheer wordt overgedragen aan een korpschef of een andere hoge politie-functionaris. Deze is vanwege zijn kennis op het gebied van de politieke taakuitvoering en de daarop betrekking hebbende regels bij uitstek geschikt om in eerste aanleg zorg te dragen voor de juiste werking van het register. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om ten aanzien van het beheer van de politieregisters bij de bijzondere opsporingsdiensten een constructie in het leven te roepen die het mogelijk maakt het feitelijk beheer in handen te stellen van degene die daartoe naar de huidige stand van zaken het meest geëquipeerd is. De keuze voor de mogelijkheid van een mandaat aan het Korps landelijke politiediensten hangt samen met het feit dat dit korps evenals de bijzondere opsporingsdiensten in het gehele land zijn taak uitoefent.

Een en ander betekent een drieslag in de zeggenschap over de personen die met de registratie te maken hebben. Wat betreft het aspect van de opsporing van strafbare feiten blijft de officier van justitie (1) op grond van artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd aanwijzingen te geven. Het optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat onder gezag van de officier van justitie. Ter zake van het functioneren van het personeel verandert de verhouding tot de eigen vakminister in die zin dat voor zover het gaat over aangelegenheden die het beheer van de bijzondere politieregisters betreffen, de krachtens de Wet politieregisters aangewezen (register)beheerder (2) in diens plaats bevoegd wordt. Voor het overige behoudt de vakminister (3) al zijn bevoegdheden voortvloeiend uit de hiërarchische inbedding binnen het vakdepartement. De officier van justitie, de beheerder van het politieregister en het vakdepartement hebben aldus ieder hun eigen rol. Het vakdepartement heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid dat het

personeel van de bijzondere opsporingsdienst zich overeenkomstig de aanwijzingen van de beheerder en de gezagsdrager gedraagt. Deze aanwijzingen kunnen nodig zijn om hun verantwoordelijkheden voor het functioneren van het register waar te maken.

In dit kader kan geen regeling worden getroffen voor de verstrekking van de gegevens uit andere registraties van de bijzondere opsporingsdiensten aan de registers die door de onderhavige regeling worden beheerst. Deze andere registraties blijven onder het regime van de Wet persoonsregistraties. Dit geldt zowel voor de registraties waarin gegevens worden opgeslagen die zijn vergaard met gebruikmaking van opsporingsbevoegdheden, als voor de registraties die worden gebruikt in het kader van het toezicht. Het is echter aannemelijk dat in een aantal gevallen uit die registraties van de diensten die niet onder de werking van de Wet politieregisters zijn gebracht, verstrekkingen aan het register zware criminaliteit kunnen worden gedaan, omdat dit voortvloeit uit het doel van die registratie. In het voor zo een registratie krachtens artikel 19 van de Wet persoonsregistraties opgestelde reglement zal dan een dergelijke verstrekking moeten zijn beschreven. Is dit niet het geval dan zal in bijzondere gevallen sprake moeten zijn van een dringende en gewichtige reden in de zin van artikel 11, tweede lid, van de Wet persoonsregistraties, dan wel een verzoek in een individueel geval als bedoeld in artikel 18, derde lid, van deze wet. Dit voorkomt een gebundelde informatiemacht van enerzijds de met de bestrijding van zware criminaliteit belaste eenheden van de politie en anderzijds de registraties die vakdepartementen onderhouden voor uiteenlopende doeleinden, welke macht vervolgens voor met het doel van het register zware criminaliteit onverenigbare doelstellingen zou kunnen worden aangewend.

Het vorenstaande heeft mede geleid tot opneming van het vierde lid. Ten aanzien van de registers die worden aangewezen krachtens het eerste lid zijn zoveel mogelijk de regels van toepassing die ook gelden voor de politie. In beginsel heeft de politie geen toezichthoudende bevoegdheden. Dit zijn bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van een ieder. De vraag of er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit is daarbij niet relevant. Bijzondere opsporingsdiensten plegen in de regel over dergelijke bevoegdheden te beschikken op grond van bijzondere wetgeving krachtens welke zij optreden. Het is niet de bedoeling dat via deze omweg door de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden door een bijzondere opsporingsdienst dergelijke gegevens worden toegevoegd aan die welke tot dusver uitsluitend via de uitoefening van opsporingsbevoegdheden konden worden verkregen. Tot dusver konden ingevolge de Wet persoonsregistraties dergelijke gegevens, in aanvulling op die welke door opsporing waren verkregen, slechts ter beschikking worden gesteld op grond van artikel 18, derde lid. De bepaling is daarom overgenomen met daarbij het voorschrift betreffende de vastlegging van de herkomst. Dat maakt het mogelijk in voorkomend geval na te gaan op welke gronden een dergelijke verstrekking heeft plaatsgevonden.

In het vijfde lid is een regeling getroffen voor de aanwijzing van de ambtenaren als individuele personen die toegang hebben tot de registers van de organisatie-eenheden van de bijzondere opsporingsdiensten die belast zijn met de bestrijding van zware criminaliteit. Deze kunnen daardoor ook gegevens ontvangen uit de bijzondere politieregisters die door de politie worden beheerd. Onderdeel C van dit wetsvoorstel wijzigt in dit verband eveneens artikel 14. De Minister van Justitie wijst de ambtenaren aan die de gegevens kunnen ontvangen. De aanwijzing geschiedt slechts op voordracht van de leiding van de desbetreffende opsporingsdienst. Aldus is de instemming verzekerd van zowel politieke als niet-politieke zijde. De aanwijzing geschiedt op naam van de individuele ambtenaar.

Het zesde lid schept de verplichting nadere eisen te stellen voor de

beveiliging en opleiding van de aan te wijzen ambtenaar. Aan deze eisen moet uiteraard zijn voldaan voordat tot aanwijzing kan worden overgegaan. Heeft eenmaal de aanwijzing van personeel plaatsgevonden, dan kunnen deze ook wat betreft de toegang tot de politieregisters op gelijke voet optreden als het personeel van de reguliere politie.

Zoals hierboven aangegeven is de toegang tot politieregisters gelijk aan die krachtens artikel 14, onder a, in die zin dat deze aan dezelfde beperkingen is onderworpen als die krachtens artikel 17 van de wet. In concreto gaat het om de beperkingen op het verstrekkingenregime die thans zijn neergelegd in de artikelen 11 en 12 van het besluit. Opgemerkt zij dat deze artikelen, wanneer dit voorstel tot wet wordt verheven, in verband met de artikelen 13b en 13c aangepast zullen moeten worden. Gelet op de afscherming tegenover andere onderdelen van de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst, kunnen voor het overige gevraagd en ongevraagd gegevens uit enig politieregister worden verstrekt voor zover de met de bestrijding van zware criminaliteit belaste eenheid van de bijzondere opsporingsdienst die nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

In het zevende lid is een regeling getroffen voor het geval dat op basis van gegevens uit een register van de bijzondere opsporingsdienst, eventueel na vergelijking met gegevens van de politie, blijkt van een verdenking jegens een bepaalde persoon van een misdrijf. Ten behoeve van andere taken van deze diensten, bij voorbeeld de uitoefening van toezicht of het verlenen van vergunningen, dan wel het adviseren aan bestuursorganen, kan een dergelijk gebruik dan niet plaatsvinden, evenmin als dit thans het geval is bij de reguliere politie.

Artikel 13d

Het eerste lid verwijst naar voorzieningen die krachtens de Politiewet 1993 worden getroffen voor de onderbrenging van de bijzondere politieregisters. Zoals in de inleidende paragraaf is aangegeven, zullen deze registers in ieder geval worden ondergebracht bij de op een nieuwe leest geschoeide CID-eenheden bij de politie en de Koninklijke marechaussee. Voorts zullen uiteraard de krachtens artikel 13c aangewezen eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten de beschikking krijgen over bijzondere politieregisters. Voorwaarde voor de aanleg van een register zware criminaliteit of van een vaststellingsregister is de aanwijzing van de eenheid in de beheersregeling die krachtens de Politiewet 1993 wordt ontworpen naar het model van de huidige CID-regeling 1995. Deze voorwaarde geldt niet voor de aanleg van een tijdelijk register, omdat het gebruik van deze registers daardoor onnodig zou worden beperkt.

De inhoud van het tweede lid is aan de orde geweest bij de toelichting op artikel 13. Volstaan wordt hier met een verwijzing naar de desbetreffende passage.

Het derde lid beoogt waarborgen te scheppen, zonder welke de gegeven regels illusoir zouden zijn. Indien het mogelijk zou zijn omtrent personen die in aanmerking komen voor registratie in het register zware criminaliteit en het vaststellingsregister, registers aan te leggen met eenzelfde of nagenoeg dezelfde doelstelling, doch met een andere naam, zouden de waarborgen van het wetsvoorstel eenvoudig kunnen worden omzeild. Dit artikel sluit deze mogelijkheid uit. Het is ontleend aan artikel 23 van de CID-regeling.

C

Onderdeel c betreft een wijziging van artikel 14 van de wet in verband met de regeling van artikel 13c. De wijziging beoogt een gelijkstelling in de aanspraak op gegevens uit politieregisters tussen enerzijds de

reguliere ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 14, onder a, en anderzijds de ambtenaren van een bijzondere opsporingsdienst die krachtens artikel 13c, vijfde lid, door de Minister van Justitie zijn aangewezen.

Artikel II

Teneinde de politie in staat te stellen de bestaande CID- registers en grijze-veld registers in overeenstemming te brengen met het bepaalde in deze wet, voorziet onderdeel 2 van dit artikel in een overgangstermijn van ten hoogste een jaar.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve