

SAMENVATTING

Een uitvloeisel van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden was dat regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens in politieregisters van vooral de toenmalige Criminele Inlichtingendiensten (CID) aanpassing en aanscherping behoefde. Deze aanpassing en aanscherping heeft plaatsgevonden bij de Wet bijzondere politieregisters die op 1 februari 2000 in werking is getreden. De Wet bijzondere politieregisters bevat onder meer bepalingen over voorlopige registers, over de registers zware criminaliteit, over tijdelijke registers en over het vastleggen van gegevens over onverdachte personen.

In artikel 30a van de Wet politieregisters is de verplichting tot evaluatie van de Wet bijzondere politieregisters opgenomen. Op grond daarvan dienen de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer binnen vier jaar na het in werking treden van de Wet bijzondere politieregisters te voorzien van informatie over de gevolgen en de doeltreffendheid van die wet. Het rapport bevat de bevindingen van het in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) uitgevoerde eerste evaluatieonderzoek als bedoeld in artikel 30a van de Wet politieregisters. Het evaluatieonderzoek is in twee afzonderlijke gedeeltes uitgevoerd.

Achtergronden en doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters

Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam hebben onderzoek verricht naar de achtergronden en de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters (Deel I).

Uit de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden blijkt dat de PEC de mening was toegedaan dat teveel informatie werd opgeslagen in de registers van de criminele inlichtingendiensten. Niet duidelijk was welke informatie in welke registers werd opgeslagen en aan wie en op welke wijze persoonsgegevens werden verstrekt. Door die laatste ondoorzichtigheid kon ook achteraf geen verantwoording worden afgelegd over het verwerven en gebruik van bepaalde persoonsgegevens en informatie. Dat tastte de legitimiteit van de opsporing aan. De Wet bijzondere politieregisters is aan te merken als een onmiddellijke en als met spoed noodzakelijk geoordeelde reactie op de betrekkelijk ernstige bevindingen van de PEC. Het wetsvoorstel voor de Wet bijzondere politieregisters trachtte het normatieve kader dat in de Wet politieregisters reeds was geschetst, maar in de praktijk niet bleek te worden nageleefd, opnieuw op te leggen en te versterken en aan te vullen door een aantal bijzondere politieregisters (de toenmalig CID-registers, de grijze veld-registers) te brengen onder het regime van de Wet politieregisters en het wettelijk verstrekkingenregime voor deze registers duidelijk vast te leggen. Het doel van de wetswijziging is daarmee de ongewenste situatie die was ontstaan door gebrek aan duidelijkheid over de regelingen met betrekking tot de opslag van persoonsgegevens alsmede het gebrek aan toezicht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de opslag van gegevens, voor de toekomst te voorkomen. Het wetsvoorstel was dan ook niet zozeer geënt op de praktijk van de opslag, het beheer en de verstrekking van de gegevens die zijn opgeslagen in de politieregisters, maar op de idee dat de onwenselijke situatie die was ontstaan diende te worden gecorrigeerd.

De Wet bijzondere politieregisters beoogde deze ongewenste situatie te corrigeren door:

- te komen tot een terugdringen van het aantal personen omtrent wie persoonsgegevens waren geregistreerd;
- door duidelijker regels te stellen met betrekking tot de vernietiging van gegevens;
- door het toezicht op de politieregisters te versterken;
- door regels te geven met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen verschillende diensten;
- door regels te stellen met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten;
- door regels te stellen voor het gebruik van (“zachte”) informatie.

Daarbij was het uiteraard niet de bedoeling om adequate opsporing onmogelijk te maken.

In dit onderdeel van het onderzoek komen de onderzoekers tot de conclusie dat met de invoering van de Wet bijzondere politieregisters een groot deel van de conclusies met betrekking tot de opslag van persoonsgegevens uit het onderzoek van de PEC verwoord is in het wetsvoorstel. Weliswaar is op sommige punten afgeweken van de aanbevelingen die de PEC heeft gedaan, doch deze punten lijken niet af te doen aan de doelstellingen die met het wetsvoorstel zijn beoogd. Daarmee lijken de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden op adequate wijze te zijn overgenomen in de Wet bijzondere politieregisters en lijken de doelstellingen voor de wetwijziging overeen te komen met de tekst van de wet zoals deze uiteindelijk is aangenomen. Er zijn immers duidelijke regels gesteld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de politieregisters enerzijds waarbij is getracht rekening te houden met de belangen van de doelmatige opsporing anderzijds. In die zin lijken de doelstellingen die de ministers en het parlement met de wetwijziging hadden op juridisch adequate wijze te zijn verwoord in het wetsvoorstel.

De Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

Het gedeelte van het evaluatieonderzoek over de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk is uitgevoerd door Net2Legal Consultants in samenwerking met Mazars Information Systems Auditors (Mazars) te Capelle aan den IJssel (Deel II). In dit deel van het rapport wordt ingegaan op de wijze waarop in de praktijk uitvoering gegeven wordt aan de Wet bijzondere politieregisters. Voor dit onderdeel van het evaluatieonderzoek is de volgende probleemstelling gehanteerd: wat zijn de gevolgen van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk, welke knelpunten openbaren zich en wat is de doeltreffendheid van deze wet ten aanzien van de verschillende soorten bijzondere politieregisters die in de regelgeving worden onderscheiden. Het onderzoek betreft de volgende onderwerpen, welke in deel II vrij uitvoering beschreven worden:

- de implementatie van de Wet bijzondere politieregisters;
- informanten en informantenregisters;
- het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters;
- bewaartermijnen;
- toezicht;
- kennisneming, en
- het aantal CIE-subjecten.

Ter beantwoording van de vragen betreffende de bovenstaande onderwerpen is in

een drietal verschillende fasen informatie verzameld over de Wet bijzondere politieregisters en de praktijk, waarbij in iedere fase verschillende bronnen gebruikt zijn. In een eerste fase aan de hand van de in de periode van maart 2002 tot maart 2003 uitgevoerde Zelfevaluaties & review van de CIE-en van de regionale politiekorpsen, de toenmalige kernteams, de rijksrecherche en van de Koninklijke Marechaussee. In een tweede fase door het houden van interviews bij een viertal regionale politiekorpsen en een kernteam. Tevens is gesproken met vertegenwoordigers van het College bescherming persoonsgegevens. In een derde fase is, met behulp van de Helpdesk Privacy van de Nederlandse Politieacademie, informatie verzameld bij de regionale privacy-officers en bij de Nationale CIE van het KLPD over de aantallen CIE-subjecten. Naast de informatieverzameling in de drie hiervoor genoemde fasen is afzonderlijk informatie verzameld bij de Functionarissen voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens die (tevens) belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wet politieregisters

Observaties over de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

Uit het onderzoek komt het algemene beeld naar voor dat de korpsen en vooral de CIE-en zich veel inspanningen getroost hebben om, soms met de nodige worsteling, uitvoering te geven aan de Wet bijzondere politieregisters.

Ten aanzien van de specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregister komen de onderzoekers tot het volgende.

Terugdringing van het aantal bij de CIE-en in Voorlopige en ZwaCri-registers opgenomen personen

Het aantal CIE-subjecten is van de ruim 54.000 personen die de Cie. Van Traa constateerde teruggelopen tot ongeveer 33.000 medio 2001. Vanaf 2001 is er weer een stijging te constateren.

Voor wat de personen vastgelegd in voorlopige registers betreft gaat het om een vermindering van ruim 10.000 ten tijde van de Cie. Van Traa tot iets meer dan 3000 in 2002.

Uit de verkregen informatie blijkt dat de CIE-en de oude CID-registers duidelijk hebben geschoond. Tevens blijkt dat ook dat in de jaren 2002 en 2003 werd geschoond. In de praktijk blijkt het schonen van gegevens aan de hand van de vastgestelde bewaartermijn geen bijzondere problemen op te leveren. Het zogenaamde tussentijds schonen aan de hand van het noodzakelijkheids criterium blijkt in de praktijk echter complex en lastig uitvoerbaar te zijn.

Versterking van het toezicht op de ZwaCri-, Voorlopige en Informantenregisters van de Criminele inlichtingen eenheden

Uit het onderzoek komt duidelijk het beeld naar voor dat er, mede door de uitgevoerde zelfevaluaties, een toename is van activiteiten gericht op, kort gezegd, het zorgvuldige beheer van en omgaan met gegevens. Zo is er een duidelijke extra inspanning waar te nemen ten aanzien van zowel het beheer van gegevens als van de controle en het toezicht op het verzamelen van gegevens door informantenrunners, het opnemen van gegevens in voorlopige- en ZwaCri-registers, het verstrekken van gegevens uit die registers en de schoning van die registers. Een centrale rol wordt daarbij vervuld door de chef of plv. chef van de CIE en ook de betrokkenheid en bemoeienis van de CIE-officieren van Justitie is de laatste jaren duidelijk toegenomen.

Het stellen van striktere regels en criteria betreffende de opname van gegevens over CIE-subjecten

De Wet bijzondere politieregisters beperkte de omschrijving van CIE-subjecten en contacten in het bijzonder door specifiek de misdrijven aan te geven waarbij gegevens opgenomen zouden kunnen worden. De opname van gegevens aan de hand van de misdrijven waarbij gegevens vastgelegd kunnen worden geeft geen problemen in de praktijk. Het noodzakelijkheidscriterium dat inhoudt dat alleen gegevens vastgelegd mogen worden als en zolang dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van het doel van het registers geeft in de praktijk wel problemen. Vooral bij tussentijdse schoning blijkt dit criterium in de praktijk complex en lastig uitvoerbaar te zijn.

Onverdachte personen

Artikel 5a van de Wet politieregisters kent een regeling voor de opname van gegevens over onverdachte personen. Opname van deze gegevens is voor wat niet-bijzondere politieregisters betreft in principe gebonden aan een termijn van maximaal vier maanden. Ten aanzien van de regeling over onverdachte personen komen de onderzoekers tot de opvatting dat deze in de praktijk niet of toch niet goed uitvoerbaar blijkt te zijn. Zo is het ondanks de inspanningen niet mogelijk gebleken om eenduidige en in de praktijk van alledag ook eenvoudig toe te passen criteria op te stellen aan de hand waarvan onverdachte personen en hen betreffende gegevens afzonderlijk verwerkt kunnen worden.

Aanbevelingen

Gebaseerd op de observaties en bevindingen van het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk, doen de onderzoekers de volgende aanbevelingen:

- het huidig regelgevend kader, met name ten aanzien van het onderscheiden van vele verschillende registers en het zeer uitgebreide en gedetailleerde verstrekkingenregime, zoveel mogelijk te vereenvoudigen;
- te bezien of het mogelijk is de huidige nadruk die ligt op het moment van (eerste) opslag van gegevens te verminderen en bijvoorbeeld te vervangen door een regelgevend kader dat meer aangrijpt op het moment dat vastgelegde gegevens daadwerkelijk gebruikt worden. Het kan daarbij gaan om minder gedetailleerde regels en onderscheidingen ten aanzien van de eerste opslag van gegevens en een mogelijk meer expliciet vormgegeven toets bij het gebruik en het verstrekken van gegevens;
- het regelgevend kader en de in de praktijk bestaande taken, werkzaamheden (werkprocessen), onderlinge verhoudingen en ontwikkelingen op beleidsmatige terreinen zoals informatie gestuurde opsporing (IGO) en informatie gestuurde politie (IGP) waar mogelijk meer op elkaar aan te laten;
- in de korpsen eenvormigheid van organisatie en informatiehuishouding te bevorderen;
- te bezien op welke wijze scholing, voorlichting, advisering en het opstellen van instructies en werkprocessen meer met elkaar verbonden (geïntegreerd) en gestroomlijnd kunnen worden;
- de voorlopige registers uit de Wet bijzondere politieregisters te schrappen;
- de regeling over onverdachte personen in artikel 5a van de wet in zijn huidige vorm niet te handhaven;

- de in artikel 2a van het Besluit politieregisters bedoelde lijst van strafbare feiten uit te breiden met feiten op het gebied van hennepkwekerijen, feiten verband houdende met woninginbraken, het voorhanden hebben van vuurwapens en heling;
- de administratieve verplichtingen ten aanzien van het melden etc. van tijdelijke registers sterk te vereenvoudigen, waarbij de korpsen uit beheersmatig oogpunt voorzieningen treffen, dan wel continueren waarmee op een centraal punt in de organisatie inzichtelijk is in welke bestanden persoonsgegevens worden verwerkt of zijn gearchiveerd;
- nadrukkelijker te voorzien in een afzonderlijke positie van informantenregisters;
- het uitwisselen van gegevens tussen rechteams en hun tijdelijke registers beter mogelijk te maken, bijvoorbeeld door te bepalen dat gegevens in beginsel ook verstrekt kunnen worden als dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken van het ontvangende rechteam;
- toezicht niet enkel te concentreren op de CIE-en en de daar gevoerde bijzondere politieregisters, maar in breder perspectief aandacht te geven aan het beheer, de controle en het toezicht op het verwerken van gegevens in politieregisters;
- niet alleen bij de automatisering van registers en de ontwikkeling van nieuwe systemen, maar ook bij het opstellen van regelgeving oog te hebben voor de beheer- en sturingsmogelijkheden die automatisering biedt;
- te voorzien in de mogelijkheid van archiefregisters of althans registers met een archieffunctie;
- de rol van de privacy-officers te continueren en waar mogelijk te versterken, en
- in het regelgevend kader duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden voor vertrouwelijke kennisgeving van gegevens door de rechter bij procedures omtrent het al dan niet terecht weigeren van kennisgeving.