

EVALUATIE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

EVALUATIE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

DEEL I

Wetsgeschiedenis en doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters

Erasmus Universiteit Rotterdam
Vincent Mul
Paul Verloop
Paul Mevis

DEEL II

De Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

Net2Legal Consultants & Mazars Paardekooper Hoffman
Eric Schreuders
Henk van der Wel

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
De Wet bijzondere politieregisters	1
Aanleiding voor het onderzoek	1
Uitvoering van het onderzoek	2
DEEL I WETSGESCHIEDENIS EN DOELSTELLINGEN VAN DE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS	
Hoofdstuk 1 Inleiding deel I	5
Hoofdstuk 2 Enkele algemene opmerkingen over de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters	7
2.1 Samenhang met overige wetgeving inzake persoonsgegevens, in het bijzonder de aanvankelijke Wet politieregisters	7
2.2 De Wet bijzondere politieregisters als bijdrage aan de bezwering van een crisis	7
2.3 Meer specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters	9
Hoofdstuk 3 Aanloop tot de wetswijziging	11
3.1 Crisis in de opsporing	11
3.2 ‘Inzake opsporing’	11
3.3 Nadere uitwerking: van conclusies naar wetsvoorstel	14
3.3.1 CID-registers, “grijze veld”-registers en CID-subjecten: duidelijker wettelijke criteria en afschaffing “grijze veld”-registers	15
3.3.2 Versterking beheer over de registers	16
3.3.3 Verstrekking vanuit de politieregisters: aanscherping van de wettelijke voorwaarden	17
3.4 Samenvatting: de conclusies van de PEC	19
Hoofdstuk 4 De Wet bijzondere politieregisters	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Doelstellingen van de wet	21
4.3 Overzicht inhoud wetsvoorstel en afwijkingen van de PEC	22
4.4 Artikelsgewijs commentaar	25
4.4.1 Artikel 1	25
4.4.2 Artikel 4	25
4.4.3 Artikel 5a	26
4.4.4 Artikel 13	29
4.4.5 Artikel 13a	31
4.4.6 Artikel 13b	35
4.4.7 Artikel 13c	37
4.4.8 Artikel 13d	40
4.4.9 Artikel 14	41
4.4.10 Artikel 30a	41
Hoofdstuk 5 Conclusie deel I	43

DEEL II DE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS IN DE PRAKTIJK

Hoofdstuk 6 Inleiding deel II	49
6.1 Centrale onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk	49
6.1.1 Probleemstelling en onderwerpen onderzoek	49
6.1.2 Fasen onderzoek en verzameling informatie	51
6.2 Scope van het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk	55
6.3 Opbouw van deel II	56
Hoofdstuk 7 De implementatie van de Wet bijzondere politieregisters	61
7.1 Inleiding	61
7.2 De doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters volgens enkele korpsen	61
7.3 Scholing en voorlichting	62
7.4 Instructies en de bekendheid met instructies	65
7.5 De opname van gegevens in het Voorlopig en/of het ZwaCri-register	68
7.6 De definitie van onverdachte personen	69
7.7 Tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek	76
7.8 Het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses en de organisatie van CIE-en	77
7.8.1 De organisatie van de CIE	78
7.8.2 Criminaliteitsbeeldanalyses	81
7.9 De wet bijzondere politieregisters en de automatisering van politieregisters	82
7.10 De Wet bijzondere politieregisters en de reglementering van politieregisters	84
7.11 De aanleg en melding van tijdelijke politieregisters	86
7.11.1 Invloed Wet bijzondere politieregisters	88
7.11.2 Criteria bij de aanleg van een tijdelijk register	89
7.11.3 Tijdsbeslag administratieve verplichtingen tijdelijke registers	92
7.12 Observaties, bevindingen en knelpunten	93
Hoofdstuk 8 Informanten en informantenregisters	97
8.1 Inleiding	97
8.2 Informantenregisters	101
8.3 De reglementering van informantenregisters	101
8.4 Instructies	102
8.5 Aanmaak ICS-code, intake informanten en bronvermelding	102
8.6 De schoning van het informantenregister	103
8.7 Het verstrekken uit informantenregisters	103
8.8 Controle en toezicht	104
8.8.1 Toetsing rechtmatigheid criminele inlichtingen en betrouwbaarheid informant	104
8.8.2 Kwaliteit verificatie bruto- en netto-verslagen	105
8.8.3 De chef CIE	105
8.8.4 Toezicht korpsleiding en openbaar ministerie	106
8.9 Werklast	106
8.10 Observaties, bevindingen en knelpunten	106

Hoofdstuk 9 Het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters.	109
9.1 Inleiding	109
9.2 Het verstrekken van gegevens uit Voorlopige registers naar in het bijzonder ZwaCri-registers	110
9.3 Het verstrekken van gegevens uit ZwaCri-registers	112
9.3.1 De verstrekking door middel van CIE-informatieformulieren en processen-verbaal	113
9.3.2 Het vastleggen van verstrekkingen	115
9.3.3 Gegevensverstrekking aan het buitenland	116
9.3.4 Verstrekking bij een bijzondere opdracht	117
9.4 Het overhevelen van gegevens uit tijdelijke registers naar ZwaCri-registers	117
9.5 Het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers	118
9.6 Het verlenen van rechtstreeks toegang van twee medewerkers van een andere CIE tot het register zware criminaliteit	123
9.7 De positie van Infodesks bij het verstrekken uit bijzondere politieregisters	124
9.8 Observaties, bevindingen en knelpunten	125
 Hoofdstuk 10 Bewaren, bewaartermijnen en vernietigen van gegevens	129
10.1 Inleiding	129
10.2 ZwaCri- en voorlopige registers	130
10.3 Onverdachte personen	132
10.4 Tijdelijke registers	134
10.5 Observaties, bevindingen en knelpunten	137
 Hoofdstuk 11 Controle en toezicht	141
11.1 Inleiding	141
11.2 ZwaCri- en Voorlopige registers	143
11.2.1 De chef CIE	144
11.2.2 Toezicht via de managementcyclus	145
11.2.3 Toezicht via het driehoeksoverleg	145
11.2.4 Toezicht door de CIE-OvJ's	146
11.2.5 Toezicht op de CIE-registers door de privacyfunctionaris	146
11.3 Tijdelijke politieregisters	147
11.4 Onverdachte personen	149
11.5 Toezicht door het College bescherming persoonsgegevens	149
11.6 Observaties, bevindingen en knelpunten	150
 Hoofdstuk 12 Kennisneming	153
12.1 Inleiding	153
12.2 De Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken 2003	155
12.3 De aantallen en de achtergrond van verzoeken tot kennisneming	157
12.4 De afhandelingsprocedure van verzoeken	158
12.5 De beslissingen tot weigering van kennisneming	159
12.6 Werklast	160
12.7 Toegang tot (kennisneming) gegevens door het College bescherming persoonsgegevens of door de rechter	162
12.8 Observaties, bevindingen en knelpunten	163

Hoofdstuk 13 Aantallen CIE-subjecten	167
13.1 Inleiding	167
13.2 Aantallen CIE-subjecten in ZwaCri- en Voorlopige registers	167
13.3 De schoning van oude CID-registers	171
13.4 Observaties, bevindingen en knelpunten	172
Hoofdstuk 14 Algemene observaties en aanbevelingen	175
14.1 Inleiding	175
14.2 Implementatie nog niet volledig afgerond	176
14.3 De specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters	177
14.4 Tijdelijke registers en de Wet bijzondere politieregisters	179
14.5 Informatieverwerking binnen het rekerchedomein	179
14.6 Opslag, bewaren en gebruik	180
14.7 De automatisering van politieregisters	181
14.8 Journaal- en beheerregisters	181
14.9 Privacy-officers en de Functionaris voor de gegevensbescherming	182
14.10 Aanbevelingen	183
SAMENVATTING	189
SUMMARY	195
BIJLAGEN	
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie	
Bijlage 2: Vragenlijst tijdsbeslag en opheffing tijdelijke registers	

VOORWOORD

De Wet bijzondere politieregisters

Een uitvloeisel van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (PEC / Commissie Van Traa) 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.¹ De Wet bijzondere politieregisters is in hoofdzaak opgenomen in de nieuwe paragraaf 3a van de Wet politieregisters (Wpolr) en bevat onder meer bepalingen over voorlopige registers, over de registers zware criminaliteit, over tijdelijke registers en over het vastleggen van gegevens over onverdachte personen.

De doelstelling van de Wet bijzondere politieregisters is - kort en algemeen samengevat - het leveren van een duidelijk kader voor het zorgvuldig hanteren van persoonsgegevens en het terugbrengen van het aantal personen dat vooral bij de Criminele inlichtingen eenheden (CIE-en) is geregistreerd op basis van wat wordt aangeduid als "zachte" opsporingsinformatie. Het gaat dan vooral om personen ten aanzien van wie gegevens worden verzameld en opgeslagen onafhankelijk van de verdenking van een concreet strafbaar feit.

Een kenmerkend element van de Wet bijzondere politieregisters is de aanduiding van een aantal politieregisters tot bijzondere politieregisters (art. 1, onder m, Wpolr).

Het gaat dan om de registers Zware criminaliteit (art. 1, onder k, Wpolr; voorheen de CID-registers), de Voorlopige registers (art. 1, onder l, Wpolr; voorheen de Grijs-veld registers) en de tijdelijke registers (art. 1, onder j, Wpolr). Nieuw voor wat betreft de tijdelijke registers is de introductie van tijdelijke registers ten behoeve van verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering. Een ander nieuw element van de Wet bijzondere politieregisters is de introductie van de categorie "onverdachte personen" in het nieuwe artikel 5a van de Wet politieregisters.

Aanleiding voor het onderzoek

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is de wenselijkheid van een evaluatie van de Wet bijzondere politieregisters aan de orde geweest. De verplichting tot evaluatie is opgenomen in artikel 30a van de Wet politieregisters. 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.

¹ Voor wat de nieuwe artikelen 5a en 13d, derde lid, van de Wet politieregisters betreft, was er voor politieregisters die op 1 februari 2000 reeds waren aangelegd een aanpassingsperiode van maximaal 1 jaar voor de reeds in die politieregisters opgeslagen gegevens. Het gaat dan om de vastlegging van gegevens betreffende onverdachte personen (art. 5a) en de specifieke doelbinding betreffende vastlegging en gebruik van gegevens opgenomen in bijzondere politieregisters (art. 13d, derde lid).

Dit 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.

Uitvoering van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek is in twee afzonderlijke gedeelten uitgevoerd.

Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam hebben onderzoek verricht naar de achtergronden en de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters. Hun bevindingen zijn neergelegd in Deel I van het onderhavige rapport. Dit deel van het onderzoek is verricht door Vincent Mul, Paul Verloop en Paul Mevis (supervisor)

In opdracht van het WODC is het gedeelte van het evaluatieonderzoek voor zover het de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk betreft, uitgevoerd door Net2Legal Consultants te Leiden in samenwerking met Mazars Information Systems Auditors (Mazars) te Capelle aan den IJssel. De bevindingen daarvan zijn neergelegd in Deel II van dit rapport. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door Eric Schreuders en Henk van der Wel.

De onderzoekers zijn bij hun werkzaamheden ondersteund door een begeleidingscommissie. Deze commissie stond onder voorzitterschap van mevr. prof. mr. J.E.J. Prins (hoogleraar recht en informatisering Universiteit van Tilburg). Een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie is opgenomen in Bijlage 1.

Het onderzoek is verricht in de periode april 2003 tot en met mei 2004 en in verschillende fasen uitgevoerd. Het rapport is afgesloten in september 2004.

DEEL I

Wetsgeschiedenis en doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters

Erasmus Universiteit Rotterdam
Vincent Mul
Paul Verloop
Paul Mevis
Rotterdam, september 2004

HOOFDSTUK 1 INLEIDING DEEL I

Het onderhavige deel I van het evaluatieonderzoek heeft betrekking op de factoren die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van de Wet bijzondere politieregisters en op de wetsgeschiedenis en daarmee op de doelstellingen die worden nagestreefd met de Wet bijzondere politieregisters voor zover deze uit de genoemde bronnen kunnen worden afgeleid.

De uitwerking die genoemde wetwijziging heeft gehad voor de praktijk van het vergaren, verwerken, bewerken, opslaan en verstrekken van persoonsgebonden informatie door de onderscheiden opsporingsdiensten alsmede de vraag of de wetwijziging in de praktijk de beoogde effecten heeft gesorteerd komt, zoals gezegd, in Deel II van dit rapport aan de orde.

In een algemeen hoofdstuk (hoofdstuk 2) zullen de doelstellingen en achtergronden van de Wet bijzondere politieregisters in het algemeen worden geschetst. De verduidelijking van enkele grote lijnen dient er toe de wet en de betekenis er van goed te plaatsen. Daarna volgt een bijzonder deel (de hoofdstukken 3 en 4) waarin meer in detail op de wetsgeschiedenis wordt ingegaan. In het derde hoofdstuk zal de aanleiding voor de wijziging van de Wet politieregisters worden geschetst aan de hand van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. In het vierde hoofdstuk zal in worden gegaan op het oorspronkelijke wetsvoorstel, de commentaren daarop, de amendementen en het uiteindelijke voorstel van wet zoals dat door de minister van justitie aan de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal is verzonden. Daarbij zal worden bekeken of en zo ja, in hoeverre de aanvankelijk gestelde doelen meer of minder expliciet in de wet zijn terug te vinden. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (hoofdstuk 5).

HOOFDSTUK 2 ENKELE ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE DOELSTELLINGEN VAN DE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

2.1 Samenhang met overige wetgeving inzake persoonsgegevens, in het bijzonder de aanvankelijke Wet politieregisters

In algemene zin kan worden gesteld dat het Europese Dataverdrag van 28 januari 1981 en de Europese Richtlijn van 24 oktober 1995 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens'² wettelijke regelingen vereisen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.³ Deze wettelijke regelingen (in Nederland in eerste instantie de Wet persoonsregistraties (nu: Wet bescherming persoonsgegevens) in algemene zin en de Wet politieregisters voor die specifieke categorie van persoonsgegevens) zien met name op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden door regels te stellen omtrent het verzamelen, opslaan, bewerken en verstrekken van persoonsgegevens. Dit algemene doel ligt daarmee (impliciet) ook ten grondslag aan de Wet bijzondere politieregisters die immers in de Wet politieregisters is opgenomen.

De Wet politieregisters zelf vloeit voort uit het uitgangspunt dat de gegevens die bij de politie berusten vaak (zeer) gevoelige gegevens betreffen die door de betrokkene veelal niet vrijwillig zijn geleverd of die in het geheel niet van de betrokkene afkomstig zijn. Daarnaast is de positie van de politie een bijzondere in de verhouding tussen burger en overheid, nu de politie immers vaak een rol speelt waar deze verhouding problemen oplevert. Redenen waarom werd besloten te komen tot een wet die in het bijzonder zag op de politieregisters en daarmee een nieuwe regeling vormde naast de Wet persoonsregistraties. In de toenmalige Wet politieregisters zijn om bovengenoemde redenen (de aard van de gegevens, de positie van de politie) andere normen voor de uitwisseling van persoonsgegevens gegeven dan in de toenmalige Wet persoonsregistraties werden gesteld. Voor beide wetten geldt dat zij regeling beoogden van een tot dusverre tamelijk diffuse en betrekkelijk ongenormeerde praktijk. Dat geldt zowel de Wet persoonsregistraties als de Wet politieregisters; bij de totstandkoming van die wetten was evenwel nog geen sprake van grote zorg bij de wetgever aangaande die praktijk, zoals bij de Wet bijzondere politieregisters wel het geval is geweest.

2.2 De Wet bijzondere politieregisters als bijdrage aan de bezwering van een crisis

De wijziging van de Wet politieregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politieregisters is een direct uitvloeisel van de aanpassing van regelgeving naar

² Richtlijn 95/46/EG, PbEG 1995, nr. L281.

³ De Wbp verstaat onder de verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. (art. 1 sub b Wbp).

aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Die enquêtecommissie constateerde een drievoudige crisis in de opsporing welk oordeel uiteindelijk door de Kamer werd overgenomen. Die crisis betrof ook de wijze waarop de politie met persoonsgegevens ten aanzien van personen waartegen nog geen verdenking in de zin van artikel 27 Sv is gerezen, omging, ondanks de Wet politieregisters. Uit de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (waarover uitgebreid: Hoofdstuk 3) 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 noodzaak tot regelgeving in de vorm van de Wet bijzondere politieregisters, kreeg daardoor een wat ander karakter. In de eerste plaats is sprake van onmiddellijke en als met spoed noodzakelijk geoordeelde reactie op de betrekkelijk ernstige bevindingen van de PEC. Wetgeving moest mede de crisis helpen bezweren of oplossen. Het wetsvoorstel is daarmee, anders dan het wetsvoorstel voor de Wet politieregisters, een sterk reactief wetsvoorstel. Door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd geconstateerd dat de gegevensverwerking door de criminele inlichtingendiensten te wensen overliet. Het opnemen van personen in de CID-registers geschiedde zonder duidelijke regels en het aantal CID-subjecten deed de commissie vermoeden dat veel personen ten onrechte ingeschreven stonden. De controle op de vastlegging, uitwisseling en vaststelling van de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van CID-informatie moest volgens de PEC verbeteren. Door middel van een wetswijziging heeft het kabinet beoogd aan de geconstateerde tekortkomingen tegemoet te komen. Waar de Wet politieregisters derhalve een duidelijk kader trachtte te schetsen voor de opslag, het beheer en het verstrekkingenregime met betrekking tot die gegevens die werden opgeslagen in de politieregisters, vormt de Wet bijzondere politieregisters met name een reactie op een in de praktijk gegroeide, als onwenselijk beschouwde situatie. Deze constatering is in het kader van de schets van de doelstellingen en achtergronden relevant omdat zij een sterk tijdgebonden (noodzakelijke, zichtbare actie van de wetgever) aspect aanstipt.

Verder is in het kader van het karakter van onmiddellijke wetgeving het volgende van belang. De Wet bijzondere politieregisters is door deze achtergrond niet zozeer gebaseerd op een grondig wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de praktijk met betrekking tot de opslag, het beheer en de verstrekking van de gegevens opgeslagen in de politieregisters, met inachtneming van de praktische problemen die in de praktijk zouden kunnen leven, maar veeleer op een 'crisisonderzoek' zoals dat was uitgevoerd door de Parlementaire Enquêtecommissie. Die praktijk was immers veroordeeld. Het wetsvoorstel tracht daarentegen 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 is 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, zonder dat daarbij expliciet werd ingegaan op de oorzaken die ten grondslag lagen aan de ongewenste situatie (de vaststelling daarvan werd immers als uitgangspunt genomen). Er werd volstaan met de enkele constatering van de situatie en geconcludeerd dat deze niet in overeenstemming was met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de wettelijke regelingen met betrekking tot de bescherming van de privacy als het gaat om het vastleggen en uitwisselen van persoonsgegevens.

Voor de doelstellingen van de wet is deze achtergrond relevant omdat zij toont dat in haar reactief karakter van crisisbezwering een adequate afweging van de belangen van rechtmatige en doelmatige opsporing, minder aan de orde is geweest, maar dat vooral een op te leggen, strikte normering van de praktijk, voorop stond. Die normering werd als doelstelling voorop gesteld en tot in betrekkelijke details uitgewerkt, die wellicht, mede ten gevolge van de destijds gevoelde politieke urgentie, te ver zijn doorgeschoten als een te eenzijdig door de uitkomsten van de PEC gedicteerde reactie. Deze nuance is relevant omdat daarin een onderscheiden doelstelling tot uitdrukking komt: normering (zoals in de Wet politieregisters al het geval was) en versterkte, normerende reactie in de richting van de praktijk. Dit kan betekenen dat voor de toekomst een onderscheid moet worden gemaakt op welk niveau deze enigszins gescheiden doelstelling gehaald is: als het betrekkelijk sterk aan de praktijk opgelegde deel van normering en doorzichtigheid wellicht de praktijk te strak normeert (mede omdat het crisisbesef is weggeëbd), is daarmee nog niet gezegd dat ook de doelstelling van normering zelf ook niet is gerealiseerd.

2.3 Meer specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters

Het geconstateerde, tamelijk ongenormeerd en ongestructureerd opslaan van persoonsgegevens ten aanzien van personen waartegen nog geen verdenking in de zin van artikel 27 Sv is gerezen, zoals dat gebeurde in de CID-registers en in de grijze veld-registers en, met name, de onduidelijkheden over de mogelijkheden tot verstrekking en vernietiging van de in die registers opgenomen gegevens, vormde een inbreuk op de adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer waar het de verwerking van persoonsgegevens betrof. Als gezegd was die inbreuk als uitkomst van de PEC als vaststaand feit de aanleiding voor wetgeving. 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.

Als gezegd werden deze doelstellingen als noodzakelijke, op dat moment ontbrekende normering van een als crisis beschreven praktijk gezien, waardoor die doelstellingen in betrekkelijk strakke regels werden vormgegeven. Van de wetgever moest immers een signaal uitgaan. Daartoe werd het CID-register (als het register zware criminaliteit) en de grijze-veldregisters (eerst: vaststellingsregister en uiteindelijk voorlopig register) opgenomen in de Wet politieregisters. Deze aanpak had als voordeel dat deze registers daarmee onder het regime van de Wet politieregisters werden gebracht. De wetgever kon daardoor volstaan met het aanvullen van de bestaande regelgeving met betrekking tot de verwerking van gegevens, het beheer van de gegevens en de uitwisseling van gegevens.

Naast een aanvulling van de bestaande regelgeving met betrekking tot de politieregisters beoogde het wetsvoorstel ook zorg te dragen voor de mogelijkheden om tot een doelmatige en rechtmatige opsporing te komen. Juist de betekenis van persoonsgegevens in (eerste fasen van) opsporing, was überhaupt mede reden om naast de Wet persoonsregistraties te voorzien in een aparte regeling voor de politieregisters. Maar tegen de achtergrond van het karakter van reactie op een crisis, werden de diverse aspecten van omgaan met gegevens uit registers strakker genormeerd dan tot dan toe praktijk bleek. De wetgever bedoelde immers vooral in een normering van registratie en gebruik van geregistreerde gegevens en (mede daarom) een controleerbaar gebruik van gegevens uit registraties en toezicht op vernietiging te voorzien. Het onderling afschotten van registers, adequate documentatie op het gebruik van gegevens uit registers, etc. vloeit voort uit het systeem van de Wet politieregisters. Ook de overwegingen van de PEC inzake de bijzondere opsporingsdiensten kunnen hier genoemd worden. (De diverse bijzondere onderdelen van de wet worden in de navolgende hoofdstukken nader uitgewerkt.)

Dit karakter van de Wet bijzondere politieregisters is weer relevant omdat een adequate opsporing door middel van (goed gereguleerd) gebruik van gegevens mede ook doel van de wet is geweest, niet alleen maar (strikttere) regulering.

HOOFDSTUK 3 AANLOOP TOT DE WETSWIJZIGING

3.1 Crisis in de opsporing

De aanleiding voor de hier besproken wetswijziging gaat direct terug op de uitkomsten van de parlementaire bemoeienis met de praktijk en regeling van opsporingsmethoden in de jaren '90 van de vorige eeuw.

De commotie rond de door het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord Holland-Utrecht gehanteerde opsporingsmethoden leidde in 1994 tot de instelling van de Bijzondere Onderzoekscommissie IRT onder voorzitterschap van de heer Wierenga. De commissie Wierenga rapporteerde op 24 maart 1994. De bespreking van dit rapport en de politieke ophef rond de opheffing van het IRT Noord Holland-Utrecht, waarbij de onvrede die binnen de Amsterdamse recherche leefde ten aanzien van de gebruikte methode boven water kwam, leidden tot de instelling van een werkgroep onder voorzitterschap van wijlen Van Traa, die zich boog over de vraag naar de noodzaak van een parlementair onderzoek naar de opsporingsmethoden die in Nederland werden gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De werkgroep adviseerde de Tweede Kamer in haar rapport van 20 oktober 1995 tot de instelling van een parlementaire enquêtecommissie.⁴ De Tweede Kamer nam het advies van de werkgroep Van Traa over en besloot tot het instellen van een parlementaire enquêtecommissie welke eveneens onder leiding kwam te staan van Van Traa.⁵ De parlementaire enquêtecommissie kreeg als taakopdracht mee onderzoek te verrichten naar:

1. de aard, ernst en omvang van de zware georganiseerde criminaliteit;
2. de feitelijke toepassing, de rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van opsporingsmethoden en
3. de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing.

3.2 'Inzake opsporing'

Hoewel dit niet onmiddellijk blijkt uit de taakomschrijving die de commissie Van Traa van de Tweede Kamer meekreeg, bleek een aantal van de problemen waarmee de opsporing kampte te zijn gelegen in de informatievoorziening en in het bijzonder met betrekking tot de opslag van persoonsgegevens en de wettelijk bepaalde controle op deze verwerkingen. In haar rapport 'Inzake opsporing' van 1 februari 1996 ging de PEC dan ook uitgebreid in op de informatiehuishouding binnen het Nederlandse opsporingsapparaat. In bijlage V bij het rapport "Inzake Opsporing" gaf de enquêtecommissie een overzicht van de wetgeving omtrent de mogelijkheden voor de opsporing om informatie op te slaan en te verstrekken en in verband daarmee op de wettelijke regelingen omtrent de (politie)registers. Daarnaast ging de PEC in deze bijlage in op de praktijk omtrent het vastleggen van informatie in de registers, het beheer van de registers en de sturing en controle met betrekking tot het beheer en de verstrekkingen uit de registers aangelegd voor de uitvoering van de politietaak.

De PEC kwam in Bijlage V bij haar eindrapport tot een twaalfstal hier

⁴ Kamerstukken II, 1994-1995, 23 945, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 072, nr. 3.

relevante conclusies met betrekking tot de informatiehuishouding:

1. Er is geen eenduidige regeling voor de inhoud van het strafdossier. De bepalingen van artikel 152 e.v. Sv zijn geen garantie voor voeging van de stukken in het dossier. De officier van justitie is verantwoordelijk voor de inhoud van het strafdossier. De rechter kan verlangen, al dan niet op verzoek van de verdediging, dat stukken aan het dossier worden toegevoegd. Hij beoordeelt de relevantie van die stukken zonder deze te kennen.
2. De toepasbaarheid van de Wet persoonsregistraties op registers die door de politie worden gehouden, alsmede op die van de bijzondere opsporingsdiensten, maakt het geheel van de regelgeving ondoorzichtig.
3. De korpsen zijn vrij bijna alle politieregisters naar eigen inzicht in te richten. Uniformering ten behoeve van landelijk gebruik is wel tot stand gekomen.
4. Het lokale toezicht op politieregisters ontbreekt. De korpsbeheerder is tevens beheerder van het register en draagt uit hoofde van die functie verantwoordelijkheid voor de inhoud van het register. In de praktijk is dit niet inhoudelijk in regelgeving verder uitgewerkt. Het openbaar ministerie heeft geen toegang - behoudens de bevoegdheid van de leden van het openbaar ministerie om gegevens te vragen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun gezag (artikel 15 WPolr) - tot de inhoud van de registers met het oog op het juist functioneren van het register. Van de door de Wet politieregisters geboden mogelijkheid om een Commissie van toezicht in te stellen is nergens gebruik gemaakt.
5. Het aantal CID-subjecten is spectaculair gegroeid. Scherpe controle op de aanwijzing van een bepaalde persoon als CID-subject ontbreekt. De definitie van het CID-subject uit de CID-regeling 1995 blijkt te ruim voor scherpe selectie. Daarnaast bevatten de registers ook andere personen (contacten, «grijze-veld»-subjecten). Voor de interne informatievoorziening bij een CID wordt geen onderscheid gemaakt tussen CID-subjecten, «grijze veld»-subjecten en andere personen. De status van de in het register opgenomen personen is daarbij niet van belang.
6. De gegevens lopen naar aard, type en strekking sterk uiteen. Regelmatige evaluatie van opgenomen gegevens, alsmede controle op de noodzaak van opname en de tijdige verwijdering van gegevens uit de «grijze-veld»-registers blijken niet in elk korps plaats te vinden. Controle op rechtmatige verkrijging van gegevens vindt niet, althans niet stelselmatig, plaats.
7. Burgers maken, voor zover valt na te gaan, weinig gebruik van de rechten inzake de kennisgeving van opname in een registratie, de inzage in en de correctie van gegevens.
8. De samenwerking tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten wordt bemoeilijkt door beperking in de mogelijkheden van informatie-uitwisseling. Door de registers van de bijzondere opsporingsdiensten

onder het regime van de Wet politieregisters te brengen wordt deze deels opgelost, maar dit levert nieuwe problemen op met betrekking tot het beheer.

9. De verstrekking van gegevens uit politieregisters heeft veelvuldig mondeling plaats. De mondelinge verstrekking wordt niet altijd als verstrekking geregistreerd. Dat geldt in het bijzonder voor verschaffing van inlichtingen door runners binnen het eigen korps.

10. Er is geen inzicht in de mate waarin koppeling tussen registers plaatsvindt.

11. De toegankelijkheid van de gegevens uit de meest gangbare registers is voor opsporingsambtenaren bijzonder groot. Onregelmatige verstrekking komt, mede als gevolg van het «old boys» netwerk, voor.

12. De wetgeving inzake politieregisters en justitiële documentatie laat geen verstrekkingen van gegevens toe ten behoeve van de bestuurlijke handhaving. De Wet openbaarheid van bestuur is niet voor dit soort kwesties geschreven. Niettemin vindt verstrekking van gegevens plaats, veelal via de lijn korpschef – korpsbeheerder, dan wel in het driehoeksoverleg, dan wel via het openbaar ministerie of de ambtsberichten van de BVD.⁶

Naast de conclusies die de Parlementaire Enquêtecommissie trok in haar bijlage bij het eindrapport “Inzake opsporing”, werden ook in het eigenlijke eindrapport een groot aantal aanbevelingen gedaan. Bij brief van 22 maart 1996⁷ werden deze aanbevelingen als beslispunten aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Onder de beslispunten die de Parlementaire Enquêtecommissie voorlegde, bevond zich een aantal dat aanbevelingen formuleerde ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens en de opslag en het gebruik van deze gegevens door de politie.

In de algemene uitgangspunten van de opsporing die de commissie formuleerde, stelde zij reeds dat ‘op elk moment het mogelijk moet zijn te achterhalen met welke methode bepaalde informatie is verzameld. Niet alleen de inhoud van de informatie, maar ook de wijze waarop de informatie is verkregen, dient te worden vastgelegd. Op die manier wordt het mogelijk de wijze van informatieverwerving te controleren’ (beslispunt 3). Hieruit vloeit als uitgangspunt van de Wet bijzondere politieregisters voort dat de herkomst en de wijze van verkrijging van gegevens die zijn opgeslagen in de bijzondere politieregisters dient te worden vermeld, daarmee een invulling gevend aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer doordat gegevens die niet rechtmatig zijn verkregen of waarvan de rechtmatigheid niet kan worden vastgesteld niet langer kunnen worden opgeslagen.

In beslispunt 68 gaf de PEC aan dat de CID's een duidelijke wettelijke regeling behoeven, waarbij de voorkeur uitging naar inpassing van de CID-regeling 1995 in nieuwe wetgeving. Daarnaast werd aangegeven dat de gegevensverzameling door de CID zich niet slechts diende te richten op de klassieke criminaliteit, maar ook op andere soorten criminaliteit zoals fraude en

⁶ Kamerstukken II, 24 072, nr 14, blz. 401-402.

⁷ Kamerstukken II, 24 072, nr. 25.

milieudelicten. De PEC gaf voorts aan dat de taak van de CID gelegen is in het inwinnen, verzamelen en verifiëren van gegevens over misdrijven die gezien hun aard en het georganiseerd verband waarin ze worden begaan een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde.

In het volgende beslispunt (69) gaf de Enquêtecommissie aan dat de (recherche-)officier van justitie het recht op directe toegang tot alle registers en andere vormen van gegevensverzameling en verslaglegging diende te krijgen. Dit om een grotere mate van gezag over de CID mogelijk te maken. Daarentegen stelde de PEC wel dat aan de korpsbeheerder een beheersverantwoordelijkheid ten aanzien van de CID-activiteiten toekwam en daarmee ook het beheer over de door de CID gehouden registers (beslispunt 72).

Ten aanzien van de zogenoemde CID-subjecten stelde de PEC een duidelijker systematiek voor. De commissie concludeerde dat de definitie van CID-subject te ruim was voor scherpe selectie, dat de opgeslagen gegevens naar aard, type en strekking sterk uiteenliepen en dat regelmatige evaluatie van opgenomen gegevens, alsmede controle op de noodzaak van opname en de tijdige verwijdering van gegevens uit de «grijze-veld»-registers niet in elk korps plaats bleken te vinden.

Om die redenen stelde de PEC voor de definitie van CID-subjecten aan te scherpen en de categorie “grijze veld”-subjecten op te heffen (beslispunt 70).

De PEC gaf verder nog aan dat de CID zich diende te beperken tot het verwerven van informatie over de zware criminaliteit en de bestrijding van de kleine criminaliteit aan wijkteams en aan de tactische recherche diende over te laten (beslispunt 76).

Ten aanzien van de bijzondere opsporingsdiensten, tot slot, kwam de PEC in de beslispunten 89-94 tot de aanbeveling dat er wetgeving tot stand diende te komen die de organisatie, inrichting en taken van de bijzondere opsporingsdiensten regelde en dat ook de samenwerking met de politie een wettelijke basis diende te krijgen. De PEC sprak zich uit tegen het oprichten van eigen CID's voor de bijzondere opsporingsdiensten en wilde het uitwisselen van gegevens tussen de bijzondere opsporingsdiensten plaats laten hebben op gezag van de officier van justitie met de beperking dat de uitwisseling van CID-gegevens slechts zouden kunnen dienen voor de opsporing van strafbare feiten.

Kortom: de PEC kwam tot een programma van eisen die als te realiseren doelstellingen van een Wet bijzondere politieregisters kan worden gezien. Deze worden hieronder nader besproken.

3.3 Nadere uitwerking: van conclusies naar wetsvoorstel

Het bovenstaande geeft een overzicht van de conclusies van de PEC. Reeds de PEC zelf kwam tot de conclusie dat voor het oplossen van een aantal geconstateerde knelpunten wijziging van de wettelijke regels inzake de opslag van persoonsgegevens in verband met de opsporing noodzakelijk was. Daarom zal in deze paragraaf steeds aan de hand van de conclusies en beslispunten zoals deze in paragraaf 2.2. van dit rapport zijn verwoord, een inhoudelijk overzicht worden gegeven van de constatering van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, voor zover deze conclusies en beslispunten een concrete aanzet zijn geweest voor bepaalde concrete wijzigingsvoorstellen uit het

wetsvoorstel bijzondere politieregisters. Een aantal conclusies (onder 1 en 7) is bijvoorbeeld niet van invloed geweest op de wetwijziging waar deze rapportage op ziet. Met deze voorzet is dus reeds door de PEC zicht geboden op de komende wet: het wegnemen van de knelpunten als door de PEC geconstateerd.

3.3.1 CID-registers, “grijze veld”-registers en CID-subjecten: duidelijker wettelijke criteria en afschaffing “grijze veld”-registers

De PEC concludeerde dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de open trajecten in een opsporingsonderzoek – het tactisch onderzoek – en gesloten trajecten, bestaande uit CID-matig onderzoek. Het CID-matige onderzoek kenmerkte zich er door dat de resultaten van dit onderzoek niet bedoeld waren om geopenbaard te worden door opname in het strafdossier. Ten aanzien van de informatie die werd verzameld in het kader van het CID-matige onderzoek gaf de commissie aan dat deze informatie werd opgeslagen in de CID-registers en de grijze veld-registers.

Het CID-register was een bijzonder soort politieregister. De CID's hadden tot taak het bevorderen van de opsporing en het voorkomen van misdrijven die gezien hun ernst of frequentie, dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. De CID's verzamelden informatie met betrekking tot natuurlijke of rechtspersonen die zich aan bovengenoemde misdrijven schuldig maakten of hadden gemaakt, dan wel over hen ten aanzien van wie redelijkerwijs vermoed kon worden dat zij als verdachten bij dergelijke misdrijven betrokken zouden kunnen worden. Genoemde personen werden CID-subjecten genoemd. De PEC concludeerde dat de criteria om een persoon aan te merken als CID-subject niet hard waren. Er waren geen eenduidige criteria vastgelegd, waardoor het CID-regime verschillend was voor de onderscheiden CID's (conclusie 5).

Bij de opslag van deze informatie ging het dus niet slechts om informatie met betrekking tot personen omtrent wie een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestond. Het ging ook, en misschien wel vooral, om informatie met betrekking tot personen tegen wie nog geen verdenking als bedoeld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering was gerezen, doch ten aanzien van wie wel enige informatie bij de politie bekend was geworden, welke informatie aanleiding kan geven tot een redelijk vermoeden dat zij deze misdrijven zullen plegen. Het ging dus veelal om 'zachte' informatie.

Naast de informatie die in aanmerking kwam voor opname in de CID-registers (informatie met betrekking tot natuurlijke of rechtspersonen die zich schuldig maken of hebben gemaakt aan misdrijven die gezien hun ernst of frequentie, dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken dan wel over hen ten aanzien van wie redelijkerwijs vermoed kon worden dat zij als verdachten bij dergelijke misdrijven betrokken zouden kunnen worden), was er sprake van informatie over personen die niet voldeden aan de criteria voor de CID-subjecten of van wie nog niet kon worden vastgesteld of ze aan de criteria voldeden. Voor de opslag van dit type informatie werden de grijze veld-registers gebruikt. De doelstelling van de grijze veld-registers was gelegen in het beantwoorden van de vraag of een persoon als CID-subject kon worden aangemerkt. Binnen een redelijk beperkte termijn na opname van persoonsgegevens in de grijze veld-registers diende te worden bepaald of deze

gegevens in aanmerking konden komen voor opneming in het CID-register. Na afloop van een termijn van 6 maanden dienden gegevens uit de grijze veld-registers te worden verwijderd. Voor de CID-registers gold uiteraard een ruimere bewaartermijn. Ten aanzien van de gegevens opgenomen in de CID-registers gold dat de deze binnen vijf jaar na datum laatste opneming vernietigd dienden te worden.

De PEC stelde vast dat het aantal CID-subjecten tussen 1989 en 1995 was verzesvoudigd (van 10.010 natuurlijke personen als CID-subject in 1989 naar 60.757 natuurlijke personen in 1995). Met dubbeltelling wegens aanmelding door verscheidene CID's bleken er uiteindelijk 54.814 CID-subjecten te zijn en 10.371 grijze veld-subjecten. De commissie concludeerde dat niet alle regionale criminele inlichtingendiensten (RCID's) onderscheid maakten naar CID-subject en grijze veld-subject nu de definities uit de CID-regeling onvoldoende harde criteria opleverden voor het aanwijzen van een persoon als CID-subject (conclusie 5 en 6).

De enquêtecommissie kwam voorts tot de conclusie dat niet alleen met betrekking tot een zeer groot aantal personen informatie werd opgeslagen, maar dat ook meer informatie werd opgeslagen dan op basis van het Modelprivacyreglement CID toegestaan is. Daarnaast concludeerde de PEC dat er geen aanwijzingen bestonden dat de verwijderingsbepaling, zoals deze in dat reglement was opgenomen, werd nageleefd. Deze verwijderingsbepaling hield in dat, zoals ten aanzien van alle privacywetgeving geldt, niet meer informatie mocht worden opgeslagen dan noodzakelijk was voor het doel van het register en dat informatie die niet langer noodzakelijk was voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het register, vernietigd diende te worden (conclusie 6).

De Parlementaire Enquêtecommissie kwam op basis van haar onderzoek aldus tot de conclusie dat informatie werd opgeslagen zonder dat daarvoor voldoende harde criteria waren vastgelegd, dat meer informatie werd opgeslagen dan op grond van de criteria gerechtvaardigd zou zijn geweest en dat deze informatie ook nog eens langer werd bewaard dan strikt noodzakelijk was (conclusie 5 en 6). Eén van de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters is daarmee gegeven: beperking van de hoeveelheid opgeslagen informatie en beperking van het aantal personen omtrent wie informatie is opgeslagen.

Ten einde deze doelstelling te realiseren, stelde de PEC voor om duidelijker wettelijke criteria op te stellen voor de omschrijving van de informatie die in de CID-registers zou kunnen worden opgeslagen. Door duidelijker criteria op te stellen beoogde de enquêtecommissie een remmende werking in te bouwen op het verzamelen van gegevens. Om de onduidelijkheden met betrekking tot de opname van gegevens in de zogeheten "grijze veld"-registers tegen te gaan, stelde de PEC afschaffing van deze registers voor, nu in de praktijk was gebleken dat de criteria voor de "grijze veld"-registers niet duidelijk waren en informatie in veel gevallen welhaast automatisch werd gepromoveerd tot de CID-registers (beslispunten 68 en 70)

3.3.2 Versterking beheer over de registers

Naast de constatering van de Parlementaire Enquêtecommissie dat ten aanzien van teveel personen teveel informatie werd opgeslagen in de CID- en grijze veld-

registers, concludeerde de commissie dat het beheer, de sturing en de controle met betrekking tot deze registers tekort schoot (conclusie 3 en 4).

De commissie stelde: 'beheer, sturing en controle houden in de eerste plaats in voorafgaand toezicht, aanwijzing van de met uitvoering belaste functionarissen, reguliere en incidentele controle, uitoefening van het gezag en de uitoefening van rechten door de geregistreerden.'⁸

Het centrale gezag had geen aanwijzingen gegeven voor het instandhouden van de registers, behoudens de CID-regeling. Het was derhalve aan de beheerder van het politieregister, de als korpsbeheerder aangewezen burgemeester, die de verantwoordelijkheid had over het register. Het bevoegd gezag berustte echter bij de officier van justitie als gegevens werden opgeslagen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Deze gedeelde verantwoordelijkheid had er toe geleid dat de meeste officieren die zijn gehoord door de PEC de mening waren toegedaan dat zij geen controlebevoegdheid hadden ten aanzien van de politieregisters. Te meer niet nu de Wet politieregisters de officieren van justitie niet de mogelijkheid gaf rechtstreeks uit de politieregisters te putten. De Wet politieregisters regelde slechts verstrekkingen aan de leden van het openbaar ministerie. Er bleek aldus een tweedeling te bestaan in verantwoordelijkheid met betrekking tot de politieregisters en de daarin opgeslagen informatie. Weliswaar gold de korpsbeheerder als beheerder van de registers als bedoeld in de wet, de in de politieregisters opgeslagen informatie werd veelal verzameld onder het bevoegd gezag van de officier van justitie. De officier had echter geen rechtstreekse toegang tot de politieregisters waardoor het, in ieder geval formeel, lastig was het gezag uit te oefenen. In de praktijk bleek dat de uitoefening van gezag door het Openbaar Ministerie wel mogelijk was, de wettelijke regeling liet volgens een aantal officieren van justitie aan duidelijkheid veel te wensen over.

Ten aanzien van de CID-registers kwam de commissie tot de conclusie dat in de praktijk niet werd gecontroleerd of de opslag van gegevens en de registratie van personen als CID-subject, grijze veld-subject of niet-subject voldeed aan de neergelegde criteria. Er vond geen stelselmatige controle plaats en eenmaal gegeven waarderingen werden zelden of nooit veranderd. Er bestond in de praktijk ook geen eenduidigheid over de soorten van informatie die konden worden opgeslagen. Dit bleek per politieregio sterk te verschillen (conclusie 3).

De conclusie dat een groot aantal personen is ingeschreven als CID-subject en grijze veld-subject wat doet vermoeden dat veel personen ten onrechte staan ingeschreven, werd niet weersproken door de kennelijk gebrekkige controle die er op de politieregisters is uitgeoefend. Hieruit vloeit als doelstelling van de Wet bijzondere politieregisters voort dat het toezicht op de politieregisters diende te worden versterkt.

3.3.3 Verstrekking vanuit de politieregisters: aanscherping van de wettelijke voorwaarden

De Wet politieregisters kent een gesloten verstrekkingregime, dat daarnaast wordt gekenmerkt doordat het verplichtend is. Uit de gewone politieregisters dienen, op hun verzoek, gegevens te worden verstrekt aan opsporingsambtenaren.

⁸ PEC Opsporingsmethoden, 'Inzake Opsporing', Bijlage V.

Ten aanzien van het CID-register, dat ten tijden van het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden niet in de Wet politieregisters maar bij algemene maatregel van bestuur was geregeld, gold een beperkter verstrekingsregime. De beheerder van die registers kon verstrekking weigeren indien dit noodzakelijk was voor de goede uitvoering van de politietaak. Bijvoorbeeld in geval het verstrekken van de gevraagde informatie gevaar zou kunnen opleveren voor geregistreerden of voor derden. In deze gevallen had de beheerder van het register dus een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de belangenafweging of verstrekking in een bepaald geval geweigerd zou dienen te worden.

Een verstrekingsverplichting op grond van de Wet politieregisters bestond indien de verstrekking paste binnen de goede taakuitoefening van de vragende partij. Deze verstrekingsverplichting, op grond van de goede taakuitoefening van de vragende partij, gold, anders dan voor de gewone politieregisters, niet voor de grijze veld-registers. Verstrekkingen uit de grijze veld-registers dienden in overeenstemming te zijn met het doel waarvoor het register was aangelegd. Verstrekkingen uit de grijze veld-registers konden derhalve in beginsel uitsluitend plaatsvinden met het oog op de controle of de informatie in aanmerking kwam voor opname in het CID-register.

Zoals al gememoreerd gold het verplichte verstrekingsregime aan opsporingsambtenaren niet voor de CID's. De CID's konden volstaan met verstrekkingen aan projectleiders van tactische onderzoeken en met verstrekkingen aan andere CID's. Het was de zogenaamde CID-status die bepalend was voor de verstrekingsverplichting. De CID-status was echter geen vastomlijnd of vastgelegd begrip. Het was geen begrip waar harde criteria op van toepassing waren.

In de politieregisters waren gegevens opgeslagen die zonder nadere voorwaarden bruikbaar waren voor de goede vervulling van de politietaak. De gegevens die waren opgeslagen in de CID-registers waren echter niet zonder meer bruikbaar in tactische onderzoeken. De informatie opgeslagen in de CID-registers was voorzien van een afhandelingscode. Deze codes (00, 01, 10 en 11) gaven de bruikbaarheidsmogelijkheden van de informatie aan, waarbij 00-informatie niet kon worden gebruikt en 11-informatie operationeel te gebruiken was. 00-Informatie kon, om redenen van bronbescherming, nooit in een tactisch onderzoek worden gebruikt. De PEC constateerde dat het wel voorkwam dat 00-informatie door de CID-chef mondeling werd verstrekt aan de leider van het tactische onderzoek. Het verstrekken van 00-informatie tussen de CID's onderling was wel mogelijk, maar vond niet altijd plaats. De PEC concludeerde dat het niet mogelijk was om een beeld te krijgen van de omvang van de mondelinge verstrekking van CID-informatie (conclusie 9).

De Wet politieregisters regelde de verstrekkingen door de politie aan de bijzondere opsporingsdiensten (artikel 14 Wpolr). Verstrekking aan opsporingsambtenaren in dienst van publiekrechtelijke lichamen was slechts mogelijk voor zover zij deze behoeften ter opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarbij zij waren betrokken. Verdergaande verstrekkingen aan opsporingsambtenaren bij bijzondere opsporingsdiensten zijn derhalve niet mogelijk. De verstrekking van CID-informatie was in dit artikel dus ook niet geregeld. Zoals al gememoreerd, bestond voor de CID's geen verstrekingsverplichting ten aanzien van 'gewone'

opsporingsambtenaren. Deze verstrekingsverplichting bestond ook niet ten aanzien van de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's). Nu de bijzondere opsporingsdiensten geen CID-status hadden, zij vielen immers niet onder de Wet politieregisters, was verstrekking van CID-informatie aan de BOD's derhalve niet mogelijk. Dat leverde een aantal nadelen op. De bijzondere opsporingsdiensten konden geen toegang krijgen tot voor hen relevante informatie die aanwezig was bij de politie. De BOD's kregen zelf ook meer te maken met personen die wel als informant, maar niet als getuige te boek wilden staan en, door de beperkte input in de CID-registers door de bijzondere opsporingsdiensten was er onvoldoende inzicht in bepaalde informatie, onder andere met betrekking tot de verwevenheid tussen boven- en onderwereld (conclusie 2).

De geconstateerde problematiek met betrekking tot de verstrekking van CID-informatie aan bijzondere opsporingsdiensten vormde een belangrijk punt bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De publieke vrees bestond dat allerlei criminele groeperingen een grote mate van verwevenheid met de bovenwereld zouden hebben. Nu het juist deze bijzondere opsporingsdiensten zijn die op grond van hun controlebevoegdheden een belangrijke rol zouden kunnen spelen in de opsporing van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, leek de onmogelijkheid informatie te verstrekken grote beperkingen op te leggen aan de opsporing. De PEC sprak zich uit tegen het oprichten van CID's bij de bijzondere opsporingsdiensten, omdat dit tot beheersproblemen zou kunnen leiden. De PEC adviseerde wetgeving tot stand te brengen om de organisatie, de inrichting en de taken van de BOD's te regelen en was voorts van mening dat de samenwerking met de politie een wettelijke basis diende te krijgen (beslispunten 89-94). De PEC gaf daarmee een aanzet voor één van de onderscheiden doelstellingen van het wetsvoorstel: het scheppen van een mogelijkheid om informatie-uitwisseling tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten mogelijk te maken.

3.4 Samenvatting: de conclusies van de PEC

De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden kwam tot de conclusie dat de verschillende toepasselijke wettelijke regimes (Wet persoonsregistraties naast de Wet politieregisters) het geheel van regelgeving ondoorzichtig maakte (conclusie 2 en 10). Zij concludeerde voorts dat de inrichting van de politieregisters van korps tot korps verschilde en dat het lokale toezicht, mede door een gebrek aan wettelijke regeling, ontbrak. Als gevolg van het gebrek aan controle kon het aantal personen omtrent wie informatie was opgeslagen spectaculair groeien. Gebrek aan voldoende harde criteria leidde tot opname van meer informatie dan noodzakelijk alsmede tot opname van informatie in verkeerde registers. Daarnaast vond verwijdering van informatie uit registers nauwelijks plaats door een gebrek aan controle.

De PEC concludeerde dat de verstrekking van informatie tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten werd bemoeilijkt door de verschillende regimes waaronder deze diensten vielen en constateerde dat uniformering problemen zou kunnen opleveren met betrekking tot het beheer. Daarnaast vond binnen de politieorganisatie een groot aantal verstrekkingen mondeling plaats en speelde het 'old boys-network' een grote rol bij de toegankelijkheid van informatie binnen de politie. Mede daardoor was een groot aantal verstrekkingen niet nader

controleerbaar (conclusie 11).

De PEC beval aan de registratie als CID-subject te beperken tot verdachten van ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, die gepleegd worden in georganiseerd verband en een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen en personen tegen wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij deze misdrijven zullen plegen. De PEC beval voorts opheffing van de grijze veldregisters aan, nu in de praktijk bleek dat opwaardering tot CID-subject nagenoeg automatisch verliep (beslispunt 68 en 70).

Als gezegd leverde de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden daarmee dus een programma van wetgeving ter verbetering van de door haar geconstateerde gebreken. Daarmee gaf de PEC een inhoudelijke voorzet voor de doelstellingen die de wetgever aan de Wet bijzondere politieregisters ten grondslag zou gaan leggen. Zoals eerder aangestipt is die immers als onmiddellijke reactie sterk verbonden met de gebreken zoals door de PEC geconstateerd. In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven hoe de doelstellingen concreet in de bepalingen van de Wet bijzondere politieregisters zijn uitgewerkt.

HOOFDSTUK 4 DE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

4.1 Inleiding

De Wet bijzondere politieregisters (Wet van 27 mei 1999, Stb. 1999, 244) is in werking getreden op 1 februari 2000, krachtens Besluit van 19 januari 2000, Stb. 2000, 32. Zij vormt als paragraaf 3a (Bepalingen met betrekking tot bijzondere politieregisters -artikel 13 tot en met 13d-) onderdeel van de "oude" Wet politieregisters. Ook zijn enkele andere artikelen van die wet gewijzigd. Globaal gezegd heeft de wet geleid tot een aanvulling en versterking van het systeem van de Wet politieregisters, dat zijn oorsprong vindt in de wens van de wetgever om tegemoet te komen aan de door de Parlementaire Enquêtecommissie gesignaleerde knelpunten. Bovendien is in de wet een aantal waarborgen opgenomen in het verstrekkingregime ten aanzien van eenmaal geregistreerde personen, zodat de Wet politieregisters thans een nadrukkelijker kader geeft voor de opslag en het gebruik van persoonsgegevens dan voor het inwerking treden van de Wet bijzondere politieregisters.

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de inhoud van de wet in relatie tot de bevindingen zoals deze zijn vastgelegd in het rapport van de PEC, "Inzake Opsporing" en zoals deze in hoofdstuk 2 zijn geschetst. De nadruk ligt in de bespreking van de vraag in hoeverre concrete bepalingen verbonden kunnen worden met bepaalde doelstellingen van de wet.

4.2 Doelstellingen van de wet

Op 17 juni 1997, bijna anderhalf jaar na de presentatie van het rapport van de PEC, wordt door de ministers van justitie, binnenlandse zaken en defensie het wetsvoorstel '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) (verder: Wet bijzondere politieregisters)' aan de Tweede Kamer aangeboden.⁹ Het wetsvoorstel maakt deel uit van de aanpassing van regelgeving voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de PEC Opsporingsmethoden. Het onderhavige wetsvoorstel treft, aldus de Memorie van Toelichting bij het voorstel, 'een wettelijke regeling voor de registers die tot dusver de criminele inlichtingdienst van de politie bijhoudt.'¹⁰ Het voorstel beoogt nadere voorwaarden te stellen aan de opslag en het gebruik van persoonsgegevens in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarmee geeft het wetsvoorstel een verdere invulling van de doelen die werden beoogd met de Wet politieregisters zoals deze in 1993 tot stand was gekomen. In de Memorie van Toelichting bij dat wetsvoorstel wordt aangegeven dat een regeling buiten de (toen geldende) Wet Persoonsregistraties de voorkeur verdiende. De gegevens die worden opgenomen in de politieregisters zijn immers veelal niet vrijwillig door de geregistreerde persoon geleverd dan wel in het geheel niet van deze afkomstig. Voorts betreft het

⁹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 398, nrs. 1-2.

¹⁰ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 398, nr. 3.

gegevens met een gevoelig karakter, een apart verstrekkingenregime verdiende dan ook de voorkeur. Tot slot werd in deze Memorie van Toelichting aangegeven dat de politie een bijzondere rol speelt in de verhouding tussen overheid en burger en juist waar deze verhouding problemen oplevert, treedt de politie op. Om die redenen werd het wenselijk geacht te komen tot een specifieke regeling voor die informatie die wordt opgeslagen bij de politiediensten naast de algemene regelingen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens zoals deze zijn vastgelegd in wat nu de Wet bescherming persoonsgegevens heet. De Wet politieregisters laat daarmee minder ruimte voor zelfregulering en stelt duidelijker normen dan de Wet bescherming persoonsgegevens.

4.3 Overzicht inhoud wetsvoorstel en afwijkingen van de PEC

Het voorstel voor de Wet bijzondere politieregisters vloeit rechtstreeks voort uit de conclusie van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden dat in de registers zoals deze werden gehouden door de criminele inlichtingendiensten bij de politie teveel informatie werd opgeslagen. De informatie die werd opgeslagen bij de criminele inlichtingendiensten, werd opgeslagen in de twee registers zoals deze bij de diensten werden gehouden: het CID-register en het grijze veld-register. Het wetsvoorstel beoogt deze beide registers, onder een andere naam, onder te brengen in een aparte paragraaf van de Wet politieregisters. Naast de registers zoals deze werden gehouden bij de CID's houdt het wetsvoorstel ook in dat de tijdelijke registers worden opgenomen in deze nieuwe paragraaf houdende 'bepalingen met betrekking tot bijzondere politieregisters.' Voor het creëren van een aparte paragraaf worden twee redenen aangevoerd. De ratio van een paragraaf met betrekking tot de bijzondere politieregisters is in eerste instantie gelegen in het beperkte verstrekkingenregime dat ten aanzien van deze registers geldt. Daarnaast onderscheiden de bijzondere politieregisters zich van andere politieregisters door het soort onderzoeken waar zij voor worden gebruikt of door de aard van de in deze registers opgeslagen informatie.

Het wetsvoorstel voorziet bovendien in het wijzigen van de namen van het CID-register en het grijze veld-register in, respectievelijk, het 'register zware criminaliteit' en 'vaststellingsregister'.

In de Memorie van Toelichting wordt geconstateerd dat door het wetsvoorstel er sprake zal zijn van een driedeling in het verstrekkingenregime uit de politieregisters.¹¹ Als eerste de verstrekkingen uit de gewone politieregisters, die worden gekenmerkt door het veelal verplichte karakter van de verstrekkingen binnen het gehele politieveld. De verstrekkingen uit het register zware criminaliteit kennen een weigeringsmogelijkheid ten aanzien van verstrekkingen binnen de politie op grond van de politieke taakuitvoering. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer geldt in dit geval niet als een valide argument voor weigering. Daarnaast zal de kring van verstrekkingsgerechtigde derden beperkter zijn, nu de persoonsgegevens zoals deze zich bevinden in de registers zware criminaliteit veelal gevoelig en minder betrouwbaar zullen zijn. Tot slot zal er een derde wijze van verstrekken ontstaan door een stringenter regeling voor verstrekkingen uit de vaststellingsregisters en de tijdelijke registers. De gegevens uit deze registers zijn niet zonder meer beschikbaar voor operationeel gebruik

¹¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 398, nr. 3, p. 4.

Eén van de conclusies die de PEC voorts trok ten aanzien van de opslag van informatie in de CID-registers, was dat er onvoldoende harde criteria bestonden waaraan kon worden getoetst of bepaalde informatie voor opname in aanmerking kwam. Het wetsvoorstel beoogt in die situatie verandering te scheppen door het wettelijk vastleggen van de criteria die dienen te gelden voor opname in het register zware criminaliteit.

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat als uitgangspunt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te gelden, met het oog waarop een nieuw criterium als begrenzing aan de opslag van gegevens bestemd voor operationeel gebruik wordt geformuleerd. De noodzaak van registratie moet de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigen. Daarnaast dient de opslag van persoonsgegevens noodzakelijk te zijn voor de goede uitvoering van de politietoelichting.

Er dienen voorts nog extra waarborgen te zijn, nu het veelal gaat om 'zachte' informatie. In het wetsvoorstel wordt dan ook een beperking aangebracht in de aard van de misdrijven waarmee de persoonsgegevens in verband kunnen worden gebracht. Het moet gaan om hetzij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en 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 rechtorde opleveren, hetzij misdrijven waarop naar de wettelijk omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

Anders dan de parlementaire enquêtecommissie voorstaat wordt nu, wat wordt genoemd, een categorie zeer zware misdrijven toegevoegd, nu het belang van opsporing en vervolging van deze misdrijven een mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt.

Het wetsvoorstel beoogt dus de opslag van gegevens mogelijk te maken omtrent personen die nog geen verdachte zijn in de zin van artikel 27 Strafvordering. Het vereiste van betrokkenheid bij het beramen of plegen van misdrijven in georganiseerd verband beoogt invulling te geven aan de in de praktijk gevoelde noodzaak om ook persoonsgegevens te kunnen verzamelen met betrekking tot personen ten aanzien van wie vermoedens bestaan van betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten zonder dat gesproken kan worden van een verdenking als bedoeld in artikel 27 Sv.

Naast de begrenzing, gelegen in de aard van de misdrijven en de in de omschrijving van de kring van personen omtrent wie gegevens kunnen worden opgeslagen, wordt de persoonlijke levenssfeer beschermd door het verstrekkingenregime van de Wet bijzondere politieregisters. Het aantal verstrekkingsgerechtigden is beperkter dan op grond van artikel 18, derde lid van de Wet politieregisters. In artikel 13, met betrekking tot de tijdelijke registers, wordt de verstrekking begrensd door het doel van het register en de bepaling dat verstrekking slechts plaatsvindt ten behoeve van opname in een register zware criminaliteit of in een voorlopig register.

Voor de voorlopige registers geldt dat het verstrekkingenregime wordt beperkt tot verstrekking voor het doel van het register, de bijzondere politieregisters en het meldpunt ongebruikelijke transacties.

Het verstrekkingenregime wordt voor het register zware criminaliteit op andere wijze geregeld. Verstrekkingen uit het register zware criminaliteit kunnen worden geweigerd als dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de

politietoek. Daarnaast wordt de verstrekking voor niet-politiële doeleinden slechts mogelijk gemaakt indien een zwaarwegend algemeen belang zulks vordert.

Tot slot wordt in artikel 13d nog een aantal verstrekkingmogelijkheden geregeld die gelijkelijk voor het tijdelijk register en het voorlopig register gelden, waaronder de mogelijkheid van verstrekking als uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

Anders dan de PEC is het kabinet van mening dat de grijze veld-registers, in het wetsvoorstel vaststellingsregisters en in de wet voorlopige registers genaamd, onmisbaar zijn in de politiepraktijk. Het vaststellingsregister moet worden gezien in samenhang met het criterium voor opslag in het zwacri-register. Het register dient voor persoonsgegevens afkomstig uit tips of waarnemingen van de politie met het oog op vaststelling of personen in samenhang met andere gegevens kunnen worden geregistreerd in het register zware criminaliteit. Uit het vaststellingsregister kunnen dan ook geen gegevens worden verstrekt voor operationeel gebruik, tenzij de informatie aanleiding geeft om iemand aan te merken als verdachte in de zin van artikel 27 Strafvordering.

In navolging van de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie komt het kabinet tot het standpunt dat het voeren van politieregisters een beheersaangelegenheid is waarbij het Openbaar Ministerie zich er van bewust moet zijn dat directe bemoeienis van de zijde van het bevoegd gezag onontbeerlijk is voor de beheerder om zijn verantwoordelijkheid voor de inhoud en de werking van het register waar te kunnen maken. De beheerder en het gezag zullen dus ook regelmatig overleg dienen te voeren, waarbij in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze taakverdeling ertoe zal moeten leiden dat bij verschillen van inzicht aan beide partijen een vetorecht dient toe te komen. Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel werd door verscheidene fracties aandacht gevraagd voor deze bevoegdheidsverdeling, waarbij er op werd gewezen dat er mogelijk spanningen zouden kunnen ontstaan tussen OM en korpsbeheerder ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor de politieregisters. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de politieregisters is bij de korpsbeheerders komen te liggen, waarbij wel zij aangetekend dat het openbaar ministerie toegang tot de registers dient te hebben met het oog op haar taak ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹²

Voor de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters betekent dit dat een aantal doelstellingen die de PEC formuleert niet door de wetgever in de Wet bijzondere politieregisters is gerealiseerd. Zo is in de wettelijke regeling geen nadere aandacht geschonken aan de conclusie van de PEC dat burgers nauwelijks gebruik maakten van hun recht op inzage in de omtrent hen opgeslagen persoonsgegevens. Blijkbaar is de wetgever de mening toegedaan dat het inzagerecht reeds in voldoende mate in de wet is gewaarborgd en dat verdere regelingen van het inzagerecht niet noodzakelijk is. Bij het tot stand komen van de Wet bijzondere politieregisters is aan dit punt geen aandacht besteed. Daarnaast is ook het voorstel van de PEC om grijze veld-registers af te schaffen, uiteindelijk niet gevolgd.

¹² Handelingen TK 17, 28/10/1998.

4.4 Artikelsgewijs commentaar

4.4.1 Artikel 1

Artikel 1 van de Wet politieregisters is gewijzigd door toevoeging van de omschrijving van de begripsbepalingen die worden gebruikt in de nieuw opgenomen artikelen 13, 13a en 13b Wet politieregisters en in § 3a van de Wet politieregisters. De wetsgeschiedenis met betrekking tot de inhoud van deze omschrijvingen zal steeds bij de genoemde artikelen aan de orde komen. Het uiteindelijke artikel 1 van de Wet politieregisters heeft een drietal wijzigingen ondergaan ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Ten eerste een kleine wijziging van onderdeel k onder 3. Ten aanzien van het register zware criminaliteit werd bepaald dat in de in onderdeel k onder 3 genoemde categorie misdrijven¹³ de in het oorspronkelijke wetsvoorstel genoemde term 'verdachte' diende te worden vervangen door de term 'betrokkene', nu die laatste omschrijving beter aansluit bij artikel 132a Wetboek van Strafvordering. Het kan immers zowel gaan om personen die verdachte zijn in de zin van artikel 27 Sv als om personen ten aanzien van wie het redelijk vermoeden bestaat dat zij in georganiseerd verband misdrijven beramen of plegen. Een tweede kleine wijziging is gelegen in artikel 1 onder I van de Wet politieregisters dat in de oorspronkelijke wettekst als onderwerp het 'vaststellingsregister' had, in de uiteindelijke wetswijziging is dit het 'voorlopig register' geworden. Over de ratio van de wijziging meer onder 4.4.6.

De derde en belangrijkste wijziging is gelegen in de toevoeging van een tweede lid aan artikel 1 van de Wet politieregisters. De discussie over dit punt zal eveneens nader aan de orde komen onder 4.4.5 dat handelt over artikel 13a (het register zware criminaliteit).

4.4.2 Artikel 4

Aan artikel 4, tweede lid, is een volzin toegevoegd, luidende: Bij de in een bijzonder politieregister opgenomen persoonsgegevens wordt de herkomst van de gegevens vermeld en op welke wijze de gegevens zijn verkregen.

PEC-conclusie 6 (p. 3), beslispunt 3 (p. 4)

In de toevoeging van een extra zin aan het tweede lid van artikel 4 van de Wet politieregisters was in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet voorzien. Eerst bij amendement van kamerlid Kalsbeek van 22 oktober 1998 is voorgesteld bovenstaande volzin toe te voegen. Het kamerlid motiveert dit amendement door te verwijzen naar de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie. Zij stelt dat de commissie concludeerde dat niet beoordeeld kon worden of informatie rechtmatig was verkregen¹⁴ en dat het oorspronkelijke wetsvoorstel ook niet voorzag in een bepaling die zou kunnen bewerkstelligen dat vastgesteld kon worden of informatie rechtmatig was verkregen. In het debat in de Tweede Kamer op 28 oktober 1998 reageert de minister op dit amendement met de mededeling

¹³ Artikel 1 onder k sub 3 Wet politieregisters luidt:

'bij algemene maatregel van bestuur omschreven misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die naar hun aard of de samenhang met andere door de betrokkene begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren;'

¹⁴ Conclusie 6.

dat uit het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet en de jurisprudentie reeds voortvloeit dat de herkomst en de verkrijgingswijze van informatie wordt vastgelegd en dat dit niet zozeer haar oorsprong vindt in het privacyrecht, doch in de verantwoording voor de rechter. Opneming van een bepaling van een dergelijke strekking in de Wet politieregisters is wat de minister betreft dan ook niet noodzakelijk, zonder dat hij aanvaarding van het amendement wil ontraden. Het kamerlid Kalsbeek geeft aan dat zij van mening is dat de reeds bestaande regels met betrekking tot de vastlegging van deze informatie in het verleden met voeten zijn getreden en dat het om die reden raadzaam is een expliciete bepaling van deze strekking op te nemen. De Tweede Kamer besteedt verder weinig aandacht aan dit amendement. In de Eerste Kamer wordt dit echter een 'bepaling van bijzonder belang' genoemd, met daarbij de constatering dat van het beoogde toezicht in het verleden niet veel was terechtgekomen. De minister geeft dit toe en onderschrijft de conclusies van de PEC dat niet alleen betere regelgeving, maar ook beter toezicht op de naleving van de regelgeving noodzakelijk is. Om het belang van de controle op de herkomst en de rechtmatige verkrijging van informatie te onderstrepen, wordt het amendement van het kamerlid Kalsbeek overgenomen.

Voor de doelstelling van de wet is dit punt in het bijzonder van belang. Aanvaarding van het amendement, daargelaten de ietwat gebrekkige formulering, maakt duidelijk dat de controle op de herkomst van gegevens en inzake de wijze van verkrijging voortvloeit uit het systeem van de Wet bijzondere politieregisters en daarmee een essentieel element van die wet is.

4.4.3 Artikel 5a

Artikel 5a van de Wet politieregisters luidt:

- 1. Omtrent onverdachte personen worden in een politieregister, aangelegd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, slechts gegevens opgenomen:
 - a. overeenkomstig paragraaf 3a van deze wet, dan wel
 - b. gedurende een termijn die niet langer is dan vier maanden.
- 2. In het geval, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden geen gegevens verstrekt overeenkomstig artikel 18, derde lid, van deze wet. De gegevens kunnen na verloop van de termijn slechts worden opgenomen en gebruikt voor:
 - a. de afhandeling van klachten,
 - b. de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens, of
 - c. niet tot individuele natuurlijke personen herleidbare beleidsinformatie.

PEC-conclusie 5 (p. 4), beslispunt 70 (p. 5)

In het voorstel van wet zoals dit op 17 juni 1997 aan de Tweede Kamer is aangeboden¹⁵ was nog geen sprake van een nieuw artikel 5a Wet politieregisters. Genoemd artikel komt eerst ter sprake in de nota naar aanleiding van het verslag.¹⁶ Naar aanleiding van commentaar van de vaste kamercommissie voor Justitie doet de minister in een nota van wijziging het voorstel tot opneming van genoemd artikel.¹⁷

¹⁵ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 398, nrs. 1-2.

¹⁶ Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25 398 nr. 5.

¹⁷ Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25 398 nr. 7.

De wettelijke doelomschrijving van het register zware criminaliteit dient volgens de nota naar aanleiding van het verslag te worden begrepen als een nadere concretisering van het noodzakelijkheidsbegrip van artikel 4 van de Wet politieregisters.¹⁸ De blijvende opslag van gegevens omtrent personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen van strafbare feiten wordt daarmee beperkt tot die misdrijven die vallen onder de omschrijving van het register zware criminaliteit. Aldus worden de mogelijkheden tot opslag van 'zachte' informatie omtrent de betrokkenheid van personen bij minder ernstige strafbare feiten sterk beperkt.

De leden van de D66-fractie en de PvdA-fractie geven in het verslag van 7 november 1997¹⁹ aan dat zij van mening zijn dat er een duidelijker onderscheid dient te worden gemaakt in de wet tussen de gewone politieregisters en de bijzondere politieregisters. Het nieuwe artikel 5a Wet politieregisters beoogt dit onderscheid mede te verduidelijken. Daarmee lijken de ministers aan te geven het wenselijk te vinden de opslag van gegevens omtrent personen ten aanzien van wie nog geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestaat te beperken tot die categorieën van personen omtrent wie gegevens kunnen worden opgenomen in de bijzondere politieregisters. Met andere woorden, hoewel niet als zodanig in de nota naar aanleiding van het verslag uitgesproken, de ratio van de opneming van dit artikel lijkt te zijn de opslag van persoonsgegevens in de politieregisters te beperken tot gegevens met betrekking tot die personen van wie kan worden gezegd dat ten aanzien van hen een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid Sv die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in het georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Kort en goed zouden dus slechts gegevens voor een periode van langer dan vier maanden kunnen worden opgeslagen als die gegevens betrekking hebben op personen van wie het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij ernstige strafbare feiten, tenzij deze gegevens zijn opgeslagen in een tijdelijk register als bedoeld in artikel 13c Wpolr.

In de gewone politieregisters lijkt dus slechts plaats te zijn voor gegevens omtrent verdachten in de zin van artikel 27 Sv.

Genoemd artikel 5a Wpolr wordt vervolgens weer onderwerp van discussie in de vergadering van de Tweede Kamer op 28 oktober 1998.²⁰ De minister lijkt daar vast te houden aan het standpunt dat met betrekking tot personen ten aanzien van wie geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestaat slechts gegevens langer dan vier maanden kunnen worden bewaard indien er sprake is van opneming van gegevens in de bijzondere politieregisters. De door het PvdA-kamerlid Kalsbeek gemaakte kanttekening dat deze bewaartermijn als consequentie kan hebben dat tips uit het Bedrijfsprocessensysteem dienen te worden verwijderd, waarna de mogelijkheid bestaat dat het strafbare feit waar deze tip op zag zich alsnog, na de termijn van vier maanden, voordoet, doet de minister af als 'buitengewoon ongelukkig'. Hij voegt daar de opmerking aan toe dat dit probleem bij iedere bewaartermijn zal blijven bestaan en dat elke bewaartermijn in die zin arbitrair is. De minister geeft voorts aan dat het tweede lid van artikel 5a

18 Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25 398 nr. 6, blz. 9.

19 Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 25 398 nr. 5.

20 Handelingen TK 17, 28/10/1998.

bedoeld is om de mogelijkheid open te laten te kunnen reageren op klachten en de, naar aanleiding van het opnemen van de gegevens, verrichte acties te kunnen verantwoorden. Het bewaren van persoonsgegevens omtrent onverdachte personen kan, na de in de wet genoemde periode van vier maanden, slechts geschieden met het oog op beheersdoeleinden. De gegevens mogen na die periode niet meer operationeel worden gebruikt.

De leden van de CDA-fractie in de Eerste Kamer hebben, blijkbaar in tegenstelling tot de leden van de Tweede Kamer, wel vragen omtrent het begrip 'onverdachte personen'. In het voorlopig verslag van de vaste commissie voor justitie²¹ komt de vraag op of dit begrip moet worden gezien als het spiegelbeeld van het verdachtebegrip ex art. 27 Sv. De leden van de CDA-fractie koppelen daar vervolgens de vraag aan of een veroordeelde daarmee een onverdachte persoon is geworden omtrent wie gegevens niet langer dan vier maanden mogen worden opgeslagen in de politieregisters, behoudens de gevallen waarin paragraaf 3a van de Wet politieregisters voorziet.

Het wetsvoorstel beoogt een grens te stellen aan het gebruik van zachte informatie in verband met de uitvoering van de politietaak in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het eerste lid van artikel 5a Wpolr duidt de (onder)grens aan van welke informatie gebruik kan worden gemaakt en gebruikt hiervoor het begrip onverdachte personen. Het begrip is, blijkens de memorie van antwoord²², niet bedoeld als wettelijke tegenpool van artikel 27 Sv in die zin dat een ieder ten aanzien van wie geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestaat een onverdachte persoon zou zijn. Artikel 5a Wpolr ziet op personen over wie de politie gegevens heeft vergaard of verkregen die duiden op betrokkenheid bij strafbare feiten, maar waaruit nog geen redelijk vermoeden van schuld aan die strafbare feiten voortvloeit.

De nadere memorie van antwoord geeft aan dat de aanleg van een tijdelijk register de aangewezen mogelijkheid vormt om informatie die nog geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit als bedoeld in artikel 27 Sv oplevert en ook niet in aanmerking komt voor opneming in het register zware criminaliteit als bedoeld in artikel 13a Wpolr, te bewaren voor een periode langer dan vier maanden.²³

De ratio van de opmerking van de minister dat het begrip onverdachte persoon uit artikel 5a Wpolr niet het spiegelbeeld vormt van het verdachtebegrip ex artikel 27 Sv is niet helemaal duidelijk. De situaties die door de Eerste Kamer-leden van het CDA worden geschetst worden immers al ondervangen door andere mogelijkheden informatie te verwerken. Als er immers sprake is geweest van een strafrechtelijke veroordeling zal de informatie die voor die veroordeling van belang is geweest immers al op andere plaatsen zijn opgeslagen die eveneens voor de politie toegankelijk zijn. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan gegevens die zich reeds in de registers van de Justitiële Documentatiedienst of in de zaaksdossiers zoals deze zich bij het Openbaar Ministerie en de Rechtbanken en Gerechtshoven bevinden. Het zou dan wellicht voorts nog kunnen gaan om bijvoorbeeld aangevers of getuigen of andere personen die evident niet betrokken zijn bij de strafbare feiten waaromtrent informatie is binnengekomen of vergaard. De opmerking van de minister over het begrip onverdachte personen lijkt dan ook niet

21 Kamerstukken I, 1998-1999, 25 398, nr. 63a.

22 Kamerstukken I, 1998-1999, 25 398, nr. 63b.

23 Kamerstukken I, 1998-1999, 25 398, nr. 63f.

zo zeer ingegeven door de opmerkingen die in de Eerste Kamer hieromtrent worden gemaakt. De opmerking lijkt eerder voort te komen uit een gevoel dat deze term enige toelichting behoeft, nu voorshands niet duidelijk is hoe deze term uitgelegd dient te worden.

De opnemng van artikel 5a in het wetsvoorstel vormt daarmee bij uitstek een voorbeeld van een bepaling die tracht één van de kerndoelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters te verwezenlijken. In navolging van de PEC wordt immers geconstateerd dat er teveel informatie omtrent teveel personen te lang werd opgeslagen. De bepaling dwingt tot het gebruik bijzondere politieregisters voor de opslag en verwerking van gegevens betreffende onverdachte personen, wanneer die verwerking voor een periode van langer dan vier maanden is voorzien of voor langer dan vier maanden noodzakelijk is.

4.4.4 Artikel 13

Artikel 13 van de Wet politieregisters luidt:

- ‘1. Opnemng van persoonsgegevens in een tijdelijk register vindt slechts plaats met het oog op het doel waarvoor het register is aangelegd.
2. Onverminderd artikel 13d, tweede lid, worden uit een tijdelijk register slechts gegevens verstrekt voor het doel waarvoor het register is aangelegd, tenzij verstrekking plaatsvindt ten behoeve van de opnemng in een register zware criminaliteit of een voorlopig register.
3. Op een tijdelijk register zijn de artikelen 6, tweede lid, en 9, eerste lid, niet van toepassing gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn.
4. Na afloop van deze termijn is artikel 9, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.
5. De beheerder stelt binnen een week nadat is begonnen met het aanleggen van het register de Registratiekamer daarvan in kennis, tenzij dit inmiddels is vernietigd.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot tijdelijke registers.

PEC-conclusies 3, 4, 9, 10, 11 (p. 3 en 4)

De regeling met betrekking tot ‘registers van tijdelijke aard’ was reeds voor de invoering van de Wet bijzondere politieregisters opgenomen in de Wet politieregisters (art. 13). Met de invoering van de Wet bijzondere politieregisters werd het tijdelijk register echter een bijzonder politieregister. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de tijdelijke registers ad hoc-registers zijn, die zijn aangelegd met een in ruimte en tijd omgrensd doel. Opnemng in de paragraaf met bijzondere politieregisters wordt nader onderbouwd met als argument dat ook voor de tijdelijke registers een beperkt verstrekkingenregime dient te gelden.

De tijdelijke registers zijn die registers die zijn aangelegd voor een bepaald doel, veelal een opsporingsonderzoek. Het doel is daarmee automatisch in tijd en ruimte beperkt. De informatie die is opgeslagen in een tijdelijk register wordt in beginsel dan ook niet verder gebruikt dan voor het onderliggende opsporingsonderzoek. Na afloop van het opsporingsonderzoek bestaat er dan ook geen reden meer voor verdere opslag van de gegevens, tenzij opnemng in een register zware criminaliteit zou zijn voorgeschreven.

Verstrekking uit een tijdelijk register zou slechts mogelijk moeten zijn ter

verrijking van reeds in het register opgeslagen informatie. Met andere woorden verstrekking zou slechts mogelijk dienen te zijn om informatie die zich reeds in het register bevindt te kunnen bevestigen dan wel door middel van het verstrekken van informatie uit een tijdelijk register aanvullende informatie ten behoeve van de reeds opgeslagen informatie te verkrijgen.

In de nota naar aanleiding van het verslag geven de ministers aan dat de bijzondere politieregisters met elkaar gemeen hebben dat daarin voor een langere periode gevoelige, zachte en mogelijk onbetrouwbare opsporingsinformatie kan worden opgeslagen. Hierin wordt ook de aanleiding gevonden te komen tot een afschotting van de bijzondere politieregisters ten opzichte van de ‘gewone’ politieregisters. Eén van de doelstellingen van dit artikel is dan ook het gebruik van ‘zachte’ opsporingsinformatie nader te normeren.²⁴ Aangegeven wordt dat het tijdelijk register, anders dan het register zware criminaliteit en het voorlopig register, een enigszins open doelomschrijving kent. Ten aanzien van de opslag van persoonsgegevens in een tijdelijk register wordt immers gesproken van de uitvoering van de politietoek in een bepaald geval. Dit geval hoeft niet overeen te stemmen met de voorwaarden die worden gesteld aan de instelling van een register zware criminaliteit. De tijdelijke registers worden met name als bijzonder register aangemerkt vanwege de mogelijkheid ‘zachte’ opsporingsinformatie vast te leggen²⁵ en de daarmee verband houdende restricties ten aanzien van de mogelijkheden tot verstrekking uit de tijdelijke registers. Verstrekking van gegevens uit een tijdelijk register is slechts mogelijk met het oog op het specifieke doel waarvoor het register is aangelegd. Er kan derhalve alleen worden verstrekt met het oog op verrijking van de reeds opgeslagen informatie.²⁶ Slechts in een beperkt aantal, limitatief in de wet opgesomde gevallen, kan de verstrekking ook plaats vinden buiten het doel waartoe het register is aangelegd. De tijdelijke registers zien op die gevallen waarin een onmiddellijk optreden van de politie is vereist en waarvoor de opslag van gegevens in het register zware criminaliteit niet is aangewezen. De noodzaak van onmiddellijk optreden maakt een voorziening voor de aanleg van een register noodzakelijk zonder dat eerst een reglement opgesteld hoeft te worden. Publicatie van een reglement waarin melding wordt gemaakt van het doel van het register zou voorts een belemmering voor het opsporingsonderzoek kunnen inhouden.²⁷

In de nota van wijziging wordt voorts aangegeven dat de bedoeling van het tijdelijk register gelegen is in het scheppen van een betrekkelijk vergaande mogelijkheid tot opslag van allerlei uiteenlopende persoonsgegevens voor één specifiek doel. Daarbij past volgens de ministers geen onbeperkte verstrekkingmogelijkheid.²⁸

De regeling van het tijdelijk register ziet dus met name op die gevallen waarin een opsporingsonderzoek wordt gestart in het kader van welk opsporingsonderzoek een veelheid aan gegevens, al dan niet gecontroleerd op betrouwbaarheid, moet worden opgeslagen. Om te voorkomen dat gegevens uit een tijdelijk register verplicht dienen te worden verstrekt, waarmee het risico zou kunnen bestaan dat dientengevolge een zaak ‘stuk’ gaat of dat “zachte” informatie via de tijdelijke registers verspreid wordt binnen de politieorganisatie, is een beperking aangebracht in het verstrekkingenregime uit de tijdelijke registers. Teneinde dit ongewenste neveneffect van een inzichtelijke regeling van de Wet

24 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 398, nr. 6.

25 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 398, nr. 6, blz. 3.

26 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 398, nr. 6, blz. 3.

27 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 398, nr. 6, blz. 6 en 7.

28 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 398, nr. 7, blz. 3.

politieregisters te voorkomen, kan het vaststellen van een reglement voor het tijdelijk register gedurende een bepaalde periode achterwege worden gelaten. Het tijdelijk register onderscheidt zich dus van de andere 'gewone' politieregisters door de beperkte duur dat het register zal bestaan en de vaste omlijning van het doel waartoe het register is aangelegd, welke doelomschrijving ook gevolgen heeft voor de verstrekkingmogelijkheden.

Aldus komt in de regeling van het tijdelijk register een groot aantal doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters terug. Enerzijds een beperking in de omvang, de duur en verstrekkingmogelijkheden en anderzijds het garanderen van een doelmatige opsporing.

4.4.5 Artikel 13a

Artikel 13a van de Wet politieregisters luidt:

'1. Opneming van persoonsgegevens in een register zware criminaliteit vindt slechts plaats omtrent:

- a. verdachten van misdrijven, waarvoor het register is aangelegd;
- b. personen, ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven als bedoeld onder a;
- c. personen die in een bepaalde relatie staan tot degenen, bedoeld onder a en b, en
- d. ambtenaren van politie, van de Koninklijke marechaussee of van een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 13c, voor zover dit van belang is voor het gebruik van de gegevens, bedoeld onder a tot en met c, alsmede voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens.

2. Uit een register zware criminaliteit worden omtrent personen als bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts gegevens verstrekt overeenkomstig artikel 13b, tweede tot en met vierde lid. Omtrent personen bedoeld in het eerste lid, onder a en b, worden geen gegevens verstrekt krachtens artikel 18, derde lid.

3. Indien dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de politietaak, kan de verstrekking ingevolge de artikelen 14 en 15, eerste lid, onder b en c, uit een register zware criminaliteit worden geweigerd dan wel aan beperkende voorwaarden wat betreft het verdere gebruik worden onderworpen.

4. Het derde lid is niet van toepassing op de verstrekking aan het meldpunt, bedoeld in artikel 2 van de Wet melding ongebruikelijke transacties, die noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of een persoon geregistreerd staat in het register zware criminaliteit.

5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen personen of instanties met een publieke taak belast, indien een zwaarwegend algemeen belang dit vordert, worden aangewezen aan wie in bij die algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, voor daarbij aan te geven doeleinden en te bepalen categorieën, onder daarbij te stellen voorwaarden gegevens uit een register zware criminaliteit kunnen worden verstrekt. Tevens kunnen nadere regels omtrent de verstrekking worden gesteld.

6. Een verstrekking uit een register zware criminaliteit anders dan krachtens artikel 15, tweede lid, wordt vastgelegd, tenzij overeenkomstig het doel van het register is verstrekt aan personen die door de beheerder zijn aangewezen als vaste gebruikers.

7. Persoonsgegevens uit een register zware criminaliteit kunnen met het oog op

een bijzondere opdracht voor de wijze van uitvoering van de politietaak voor het geval de betrokkene op enige plaats wordt waargenomen, in samenhang met gegevens over de inhoud van deze opdracht en voor zover noodzakelijk voor het uitvoeren van die opdracht, worden vastgelegd in een ander politieregister. Elke verstrekking voor dat doel wordt vastgelegd.

8. Gegevens als bedoeld in het eerste lid worden uit het register zware criminaliteit verwijderd en vernietigd indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register dan wel na verloop van vijf jaar na de datum van de laatste opname van gegevens die blijken te geven van de noodzaak tot registratie van betrokkene met het oog op het doel van het register.'

PEC-conclusies 3, 4, 5, 9, 10, 11 (p. 3 en 4), beslispunten 68, 70, 76 (p. 4 en 5)

De Wet bijzondere politieregisters beoogt een regeling te treffen voor de registers die tot dan toe werden bijgehouden door de criminele inlichtingendienst van de politie. De PEC was tot de conclusie gekomen dat teveel informatie werd opgeslagen in de registers van de CID's. In de Memorie van Toelichting worden twee redenen aangevoerd om over te gaan tot het creëren van een aparte paragraaf in de Wet politieregisters voor de registers die werden gehouden door de criminele inlichtingendiensten van de politie. Ten eerste wordt beoogd een beperkt verstrekkingenregime wettelijk te regelen ten aanzien van deze registers. Daarnaast wordt geconstateerd dat de registers van de CID's zich onderscheiden van de overige politieregisters door het soort onderzoeken waarvoor zij worden gebruikt alsmede door de aard van de gegevens die in deze registers worden opgeslagen. In het wetsvoorstel zoals dit voor advies naar de Raad van State is gestuurd, zag het register zware criminaliteit (zoals de nieuwe naam van de CID-registers zou gaan luiden) nog slechts op misdrijven, als omschreven in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, die gepleegd worden in georganiseerd verband en, gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren en op misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In een gezamenlijk advies van het korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen alsmede van de zijde van het College van procureurs-generaal wordt kritiek geuit op deze beperking. In het advies wordt de vrees geuit dat de beperking in de opslag van informatie ten koste zal gaan van het zicht op ernstige lokale criminaliteit en op de ontwikkeling van criminele carrières. Ook de Raad van State komt in haar advies tot de conclusie dat deze beperking onvoldoende gerechtvaardigd is. In de Memorie van Toelichting wordt zeer expliciet gesteld dat met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nadere voorwaarden voor de opslag en het gebruik van persoonsgegevens worden gesteld. Evenals ten aanzien van de tijdelijke registers kan worden gesteld, geldt ook voor de registers zware criminaliteit dat zij zich onderscheiden van de andere politieregisters door het soort onderzoeken waarvoor zij worden gebruikt en de aard van de gegevens die in deze registers wordt opgeslagen. Zeker ten aanzien van de registers zware criminaliteit geldt dat de daarin opgeslagen informatie veelal ziet op personen ten aanzien van wie gegevens worden verzameld en opgeslagen, ongeacht of sprake is van een redelijk vermoeden van schuld ten aanzien van concrete strafbare feiten.

De naamswijziging (van CID-register naar register zware criminaliteit) is ingegeven door een verwachte omvorming van de Criminele Inlichtingendiensten tot geïntegreerde onderdelen van de regionale recherche-afdelingen. De naam van het register wordt aldus losgekoppeld van de dienst die deze registers hield. De

naamswijziging is echter slechts een cosmetische aanpassing, belangrijker is de reden waarom de registers zware criminaliteit onder de bijzondere politieregisters zijn gebracht. De gegevens die zich in deze registers bevinden dienen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met hun gevoelige karakter niet zonder meer voor operationele doeleinden beschikbaar te zijn binnen de gehele politie-organisatie. Ook waar het de verstrekking aan derden, buiten de politie gelegen personen en organisaties betreft, dient om deze reden een apart regime te worden aangelegd. Ten aanzien van de tijdelijke registers en de voorlopige registers legt de wet nog zwaardere eisen aan voor de verstrekking. De gegevens die zijn opgeslagen in de registers zware criminaliteit zijn in beginsel wel operationeel te gebruiken. Het belangrijkste verschil met de 'gewone' politieregisters is hierin gelegen dat verstrekking uit de registers zware criminaliteit aan andere opsporingsambtenaren geweigerd kan worden wegens de politieke taakuitvoering.

De minister onderschrijft het standpunt van de PEC dat de criteria voor opname in het CID-register, gezien de grote hoeveelheid personen omtrent wie gegevens waren opgeslagen, blijkbaar niet voldeden. De PEC stelde dan ook voor om duidelijker criteria aan te leggen. Voor opname in de CID-registers gold als criterium dat het moest gaan om 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.' De PEC stelde voor om dit criterium in die zin aan te passen dat slechts in de gevallen waarin sprake was van een misdrijf waartoe voorlopige hechtenis is toegelaten en die in georganiseerd verband werden gepleegd, opname in een register zware criminaliteit mogelijk zou moeten zijn.

De minister geeft aan dat als uitgangspunt voor een nieuw criterium dient te gelden dat het moet dienen als een met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan te brengen begrenzing van de voor operationeel gebruik bestemde gegevens.²⁹ Het was noodzakelijk om een evenwicht te vinden tussen de doelmatige opsporing en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De noodzaak tot registratie van persoonsgegevens, los van een concrete verdenking, moet een inbreuk op de privacy kunnen rechtvaardigen. Zeker waar het gaat om de bestrijding van de zware (georganiseerde) criminaliteit kan de opslag van gegevens met betrekking tot personen over een langere periode noodzakelijk zijn om zicht te krijgen op de aard en omvang van de criminaliteit. De registers zware criminaliteit vormen dan ook bij uitstek de plek waar de belangen van een doelmatige opsporing en het belang dat burgers hebben bij de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer elkaar raken. Het kan voor een doelmatige opsporing noodzakelijk zijn gegevens te vergaren omtrent levenswijze, gedragingen en contacten³⁰, waarmee een grote inbreuk op de privacy wordt gemaakt. Juist om die reden wordt het van groot belang geacht om ten aanzien van deze registers duidelijke criteria te stellen met betrekking tot de gevallen waarin gegevens kunnen worden opgeslagen, met betrekking tot de gevallen waarin deze gegevens kunnen worden verstrekt en met betrekking tot het toezicht dat op deze registers dient te worden uitgeoefend.

Uiteraard dient de opslag noodzakelijk te zijn voor de goede uitvoering van de politietaken, daarnaast wordt in het wetsvoorstel een beperking aangebracht ten aanzien van de aard van de misdrijven waarmee de persoonsgegevens in verband

29 Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 398, nr. 3.

30 Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 398, nr. 3.

kunnen worden gebracht (art. 13a jo. art. 1 lid 1 onder k van de Wet). Anders dan de PEC voorstelde, wordt in het wetsvoorstel echter ook de mogelijkheid opgenomen om gegevens in de registers zware criminaliteit op te slaan die verband houden met misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een maximum is gesteld van 8 jaar of meer, ook als de strafbare feiten niet in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd. Het belang van de opsporing en vervolging van die zeer ernstige strafbare feiten rechtvaardigt volgens de minister de inbreuken op de privacy die de opslag van gegevens omtrent die misdrijven met zich mee zou brengen. In het wetsvoorstel wordt daarnaast de mogelijkheid open gelaten ook andere categorieën van misdrijven aan te wijzen.

De vrees van de Kamer dat dit de deur open zou zetten voor een ongebreidelde opslag van gegevens, nu mogelijk de wettelijke regeling zou worden omzeild, wordt door de minister niet gedeeld. In de Nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister aan niet van plan te zijn veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik te maken.³¹ De doelmatige opsporing maakt deze bepaling echter wel noodzakelijk, niet opneming zou nodeloos beperkend kunnen zijn.

Voor opneming in het register zware criminaliteit is een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit niet noodzakelijk. Ook gegevens van 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 ernstige strafbare feiten kunnen in het register zware criminaliteit worden opgenomen. Daarnaast kunnen gegevens worden opgenomen omtrent personen die in een bepaalde relatie staan met de categorieën van personen die in artikel 13a, eerste lid worden genoemd. Die betrokkenheid mag niet slechts uit toevalligheden bestaan, er moet sprake zijn van meer dan incidentele contacten of een meer dan toevallige samenhang. Het moet dus niet gaan om de bakker van een persoon omtrent wie gegevens zijn opgeslagen.

Het artikel creëert echter wel de mogelijkheid om gegevens omtrent informanten en tipgevers op te nemen. Zij zijn immers personen die in een bepaalde relatie staan tot de personen met het oog waarop de registers zware criminaliteit zijn aangelegd. Ook om die reden wordt in het wetsvoorstel een beperking aangebracht in de mogelijkheden omtrent deze personen gegevens te verstrekken aan derden. Een beperktere mogelijkheid dan wordt gesteld aan de gegevens omtrent de personen ten aanzien van wie de registers zware criminaliteit zijn aangelegd.

Door een beperking in de misdrijven aan te leggen waaromtrent persoonsgegevens kunnen worden vastgelegd in een register zware criminaliteit en daarbij te voorzien in een beperkt verstrekkingenregime uit deze registers, tracht deze bepaling de doeleinden waartoe het wetsvoorstel is ingediend te realiseren. Aldus zou immers de hoeveelheid personen omtrent wie gegevens zijn opgeslagen kunnen worden beperkt en zou ook een beperking kunnen worden aangelegd in de verstrekkingmogelijkheden vanuit deze registers. Voorts wordt er in het laatste lid van artikel 13a een nadere beperking aangebracht in de periode voor opslag van gegevens in de registers zware criminaliteit. Na verloop van een periode van 5 jaar dienen gegevens te worden verwijderd indien met betrekking tot deze gegevens geen nadere gegevens bekend zijn geworden. Deze beperking in duur vormt een absolute grens aan het noodzaakcriterium dat in artikel 4 Wet politieregisters ook al wordt geschetst. Indien de noodzaak gegevens op te slaan niet langer bestaat dienen de gegevens te worden vernietigd.

³¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25 398, nr. 6, blz. 19.

Bij uitstek is artikel 13a het artikel dat tot doel heeft tegemoet te komen aan de door de PEC gesignaleerde onvolkomenheden bij de verwerking van persoonsgegevens door de criminele inlichtingendiensten. Het waren immers de (toenmalige) CID-registers waarvan de PEC concludeerde dat er te veel informatie omtrent te veel personen was opgeslagen. De regeling van artikel 13a ziet er dus ten volle op deze bezwaren weg te nemen door de categorieën van personen omtrent wie gegevens kunnen worden opgeslagen, de gevallen waarin de opslag van gegevens mogelijk is en de verstrekkingmogelijkheden te beperken ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds. Ook de uitdrukkelijke verantwoordingsplicht in lid 6 en 7 en de termijnstelling en vernietigingsplicht van lid 8 passen in de uitdrukkelijke doelstellingen. Anderzijds wil het artikel in verband met de definitie in art. 1 van de wet de doelmatige opsporing van strafbare feiten niet te veel te belemmeren door de mogelijkheid ook andere categorieën van misdrijven op te nemen open te laten.

4.4.6 Artikel 13b

Artikel 13b van de Wet politieregisters luidt:

- ‘1. Opneming van persoonsgegevens in een voorlopig register vindt slechts plaats met het oog op het doel waarvoor het register is aangelegd.
2. Onverminderd artikel 13d, tweede lid, worden uit een voorlopig register slechts voor identificatie benodigde gegevens verstrekt voor het doel waarvoor het register is aangelegd. Voorts worden gegevens verstrekt ten behoeve van de opneming in een ander bijzonder politieregisters of ten behoeve van het meldpunt, bedoeld in artikel 2 van de Wet melding ongebruikelijke transacties.
3. Een verstrekking op grond van het tweede lid, eerste volzin, wordt niet vastgelegd in enig ander register.
4. Behoudens de verstrekking op grond van artikel 15, tweede lid, wordt elke verstrekking uit een voorlopig register vastgelegd en gedurende ten minste drie jaren bewaard.
5. Gegevens als bedoeld in het eerste lid worden uit het voorlopig register verwijderd en vernietigd indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register dan wel na verloop van zes maanden na datum eerste opname.’

PEC-conclusies 3, 4, 5, 6, 9, 11 (p. 3 en 4), beslispunten 3, 70 (p. 4 en 5)

De toenmalige grijze veld-registers hadden als doel het opslaan van informatie mogelijk te maken welke nog niet aanmerking kwam voor opneming in de CID-registers. Informatie die werd opgeslagen in de grijze veld-registers betrof veelal ‘zachte’ informatie die door bevestiging door andere meldingen zou kunnen gaan voldoen aan de criteria voor de CID-registers. De PEC concludeerde echter dat de criteria voor opneming in de CID-registers onvoldoende scherp waren waardoor veel meer informatie dan gewenst werd opgeslagen in deze registers. In de CID-registers bevond zich ook informatie met betrekking tot grijze veld-subjecten. Doordat de criteria voor opneming in de CID-registers niet duidelijk waren, bleven de doelstellingen van de grijze veld-registers ook buiten bereik. Daarnaast was het beheer over de grijze veld-registers niet goed geregeld, waardoor gegevens niet of nauwelijks uit deze registers werden verwijderd en in sommige gevallen gegevens uit de grijze veld-registers welhaast automatisch werden ‘gepromoveerd’ naar de CID-registers.

Ondanks het pleidooi van de PEC om de zogenoemde “grijze veld”-registers volledig af te schaffen (beslispunt 70), bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel in artikel 13 de regeling van de ‘vaststellingsregisters’. De PEC had het beslispunt in haar brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 maart 1996³² als volgt verwoordt:

70. CID-subject kunnen slechts zijn: 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.

De categorie “grijze veld”-subjecten wordt opgeheven. De CID doet slechts gericht onderzoek naar CID-subjecten en niet naar andere personen. De CID-registers en –journalen worden volgens deze nieuwe criteria aangelegd en waar nodig geschoond.

Alle CID-subjecten worden geregistreerd bij de NCID.

Reeds bij de behandeling van de brief van de PEC in Tweede Kamer wordt door het Kamerlid Kalsbeek een motie ingediend waarin wordt overwogen dat het door de PEC geformuleerde criterium voor CID-subject als te beperkt moet worden beoordeeld en dat de categorie ‘grijze veld’-subjecten gehandhaafd dient te worden.³³ In de motie wordt aangegeven dat beslispunt 70 op navolgende wijze dient te worden geformuleerd:

“Het huidige criterium van CID-subject is te ruim. De CID-registers dienen een wettelijke basis te krijgen in de Wet op de politieregisters. De definitie van CID-subject dient in de wet te worden vervat en dient recht te doen aan zowel de rechtsbescherming als aan het opsporingsbelang. De huidige CID-registers dienen te worden opgeschoond hetgeen zal worden bezien in het licht van de besluitvorming over die wetgeving. De categorie “grijze veld”-subjecten wordt niet opgeheven. Alle CID-subjecten worden geregistreerd bij de NCID.”

De wetswijziging beoogt met name scherpere criteria te stellen voor opname van gegevens in de registers. In de Memorie van Toelichting wordt dan ook aangegeven dat de voorgestelde naamswijziging niet het belangrijkste is. De regering is van mening dat de politiepraktijk een register als het voorgestelde vaststellingsregister niet kan missen, zulks in navolging van de hiervoor aangestipte motie. In de Memorie wordt gesteld dat de regeling van het vaststellingsregister moet worden gezien in samenhang met het criterium voor opslag van gegevens in het register zware criminaliteit. Het vaststellingsregister dient te worden beschouwd als een voorportaal voor het register zware criminaliteit. Het dient uitsluitend om vast te stellen of personen in samenhang met andere gegevens kunnen worden geregistreerd in het register zware criminaliteit. De gegevens die zijn opgenomen in het vaststellingsregisters kunnen dus niet operationeel, dat wil zeggen in onderzoek naar strafbare feiten, worden gebruikt, tenzij uit de gegevens een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

³² Kamerstukken II, 1995-1996, 24 072, nr. 25.

³³ Kamerstukken II, 1995-1996, 24 072, nr. 54.

De meerwaarde van het voorlopig register is gelegen in de mogelijkheid om persoonsgegevens die zijn verzameld naar aanleiding van tips of waarnemingen van de politie op te slaan met als doel vast te stellen of de gegevens in samenhang met andere gegevens kunnen worden opgenomen in het register zware criminaliteit. Het is niet de bedoeling gegevens die zijn opgeslagen in het voorlopig register operationeel te gebruiken. Het gaat immers om gegevens waarvan niet bekend is in welke mate ze betrouwbaar zijn. De gegevens kunnen dus slechts worden gebruikt om vast te stellen of opnemingsmogelijkheid in het register zware criminaliteit mogelijk is. Slechts wanneer uit de gegevens die zijn opgenomen in de voorlopige registers het redelijk vermoeden voortvloeit dat er een strafbaar feit is begaan, kunnen deze gegevens buiten de gronden genoemd in artikel 13b worden verstrekt (art. 13d lid 2). Deze gang van zaken wordt gerechtvaardigd doordat, wanneer proces-verbaal wordt opgemaakt op grond van artikel 152 Sv, in de regel de verdachte zal worden gehoord en bij die gelegenheid de mogelijkheid heeft eventueel onjuiste informatie te weerspreken.

Het verstrekkingregime alsmede de strikte protocolleringsplicht dienen te garanderen dat de informatie die is opgeslagen in de voorlopige registers niet verder wordt verstrekt dan ter verificatie van de opgeslagen gegevens. Enige discussie ontstond voorts over de vraag hoe lang gegevens in de voorlopige registers opgeslagen moeten kunnen worden alvorens zij hetzij in aanmerking komen voor opnemingsmogelijkheid in de registers zware criminaliteit, hetzij in aanmerking komen voor vernietiging. Van politiezijde werd de termijn van 6 maanden, die is opgenomen in het wetsvoorstel te kort geacht. De minister is echter van mening dat een langere termijn ter bepaling of gegevens in aanmerking komen voor opnemingsmogelijkheid in het register zware criminaliteit in strijd is met de doelstellingen van het wetsvoorstel, het omlaag brengen van het aantal geregistreerden in de bijzondere politieregisters

Afschaffing van de voorlopige registers zoals de PEC voorstelde wordt door zowel regering als Kamer niet wenselijk geacht. Zulks is ook vanuit de doelstelling van de wet niet onbegrijpelijk nu de PEC concludeerde dat het met name de criteria voor de CID-registers waren die te ruim waren, waardoor te veel gegevens die wellicht in de voorlopige registers thuishoorden in de CID-registers waren opgenomen. Striktere criteria voor de registers zware criminaliteit dienen dit probleem te voorkomen. Zo'n versterking van het regime doet dan als vanzelf de noodzaak ontstaan tot regulering van andere gegevens in een apart regime. Het onderscheid in registers staat daarmee deels in het teken van dezelfde doelstelling die de PEC had met de gedachte de oude grijze veld-registers af te schaffen. Ook in de regeling van art. 13b staat immers voorop dat niet alles te gemakkelijk in een register zware criminaliteit terecht komt en dat dergelijke gegevens eerder worden verwijderd.

4.4.7 Artikel 13c

Artikel 13c van de Wet politieregisters luidt:

'1. Voor zover dit noodzakelijk is met het oog op de bestrijding van de misdrijven, bedoeld in artikel 1, onder k, kan bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Ministers en Onze Minister wie het mede aangaat, het bepaalde bij of krachtens deze wet betreffende de bijzondere politieregisters van toepassing worden verklaard op de daarbij aan te wijzen registers van een dienst van een publiekrechtelijk lichaam dat met de opsporing van strafbare feiten is

belast.

2. Een verklaring als bedoeld in het eerste lid kan slechts plaatsvinden indien op die dienst de beheersvoorschriften van overeenkomstige toepassing zijn welke bij of krachtens de Politiewet 1993 zijn vastgesteld voor deze eenheden, bedoeld in artikel 13d.
3. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt voor de toepassing van de bepalingen van deze wet op als beheerder van de bij die dienst aangewezen registers.
4. In een register als bedoeld in het eerste lid worden geen gegevens opgenomen die zijn verkregen bij de uitoefening van een toezichthoudende bevoegdheid, tenzij in individuele gevallen op grond van een verzoek en de persoonlijk levenssfeer van de betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad. In dat geval wordt de herkomst van de gegevens vastgelegd.
5. Onze Minister van Justitie wijst schriftelijk, op voordracht van de leiding van het desbetreffende publiekrechtelijke lichaam, de opsporingsambtenaren in dienst van het publiekrechtelijke lichaam aan die toegang hebben tot de registers van die dienst.
6. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid worden de eisen vastgelegd waaraan de krachtens het vijfde lid aan te wijzen ambtenaren uit een oogpunt van beveiliging en opleiding moeten voldoen.
7. Onverminderd artikel 14, onder c, kunnen uit een register als bedoeld in het eerste lid aan opsporingsambtenaren gegevens worden verstrekt indien uit deze gegevens zelf het redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan.'

PEC-conclusies 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 (p. 3 en 4), beslispunten 89-94 (p. 5)

Artikel 13c van de Wet politieregisters ziet op die situaties waarin de bestrijding van ernstige strafbare feiten het van toepassing verklaren van de regeling van de bijzondere politieregisters op een register gehouden bij een bijzondere opsporingsdienst noodzakelijk maakt. Waar normaliter de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is op de registraties van de bijzondere opsporingsdiensten, bleek het wenselijk een mogelijkheid te scheppen waarmee die diensten die zich bezig houden met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit beter informatie met de politie kunnen uitwisselen. De invoering van de bepaling van artikel 13c beoogt echter niet slechts de informatie-uitwisseling met bijzondere opsporingsdiensten te versoepelen, maar ook uniforme regels aan te leggen voor alle eenheden die bijzondere politieregisters houden. De regeling strekt er toe het bijzondere opsporingsdiensten mogelijk te maken naast de bestaande persoonsregistraties, met het oog op de bestrijding van de zware criminaliteit bijzondere politieregisters aan te leggen die worden bijgehouden door gespecialiseerde eenheden.³⁴ In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de uitoefening van de taak van die eenheden, als het gaat om de bestrijding van de zware criminaliteit, zo nauw verbonden is met de politietaak dat zulks het kiezen voor het regime van de bijzondere politieregisters gerechtvaardigd maakt. De toenmalige regeling maakte weliswaar het op ad hoc basis verstrekken van gegevens uit de politieregisters aan ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten mogelijk, maar stelde daarbij wel de voorwaarde dat het diende te gaan om gegevens ten behoeve van strafrechtelijke onderzoek waarbij deze diensten betrokken zijn.

³⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25398, nr. 3.

De regeling van artikel 13c beoogt expliciet niet de uitwisseling van persoonsgegevens met het oog op het toezicht mogelijk te maken³⁵, maar ziet wel op een meer structurele gegevensuitwisseling met het oog op de bestrijding van de zware criminaliteit waarbij uiteraard wel een beperking in doel van de verstrekking wordt aangegeven. Er wordt daarmee een invulling gegeven aan de doelstelling informatie-uitwisseling ook met de bijzondere opsporingsdiensten mogelijk te maken, maar daarbij wel een beperking aan te leggen om te voorkomen dat informatie binnen deze bijzondere opsporingsdiensten kan 'weglekken' naar andere afdelingen binnen deze diensten. Verstrekking van gegevens ten behoeve van handhavingstaken is dan ook niet het doel.

De Memorie van Toelichting stelt bij dit artikel, in het bijzonder bij het vierde lid, dat het artikel niet de mogelijkheid beoogt te scheppen gegevens die zijn verkregen door de toepassing van toezichthoudende bevoegdheden toe te voegen aan de registers. Het is niet de bedoeling de mogelijkheid te scheppen gegevens te verzamelen door gebruik te maken van toezichthoudende bevoegdheden in gevallen waarin voordien slechts de uitoefening van opsporingsbevoegdheden kon leiden tot het verkrijgen van gegevens.

In dit artikel komt de doelstelling om het toezicht en het beheer over de registers te versterken duidelijk naar voren. De officier van justitie is weliswaar de aangewezen autoriteit waar het de opsporing van strafbare feiten betreft, de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties wordt aangewezen als beheerder over de registers die bij de bijzondere opsporingsdiensten worden gehouden en die op grond van de regeling zijn aangewezen als bijzondere politieregisters. Het beheer over de overige bij de bijzondere opsporingsdiensten gehouden registers blijft echter berusten bij de vakministers. Deze tweedeling in het beheer over de registers beantwoordt daarmee weliswaar aan de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters, het voorstel kon de goedkeuring van de Raad van State niet wegdragen. De Raad van State was de mening toegedaan dat de vakministers het beheer dienden te houden over de bij hun ministerie werkzame bijzondere opsporingsdiensten en dat afdoende regelgeving en toezicht op de naleving daarvan voldoende moest zijn om ongewenste verspreiding van informatie te voorkomen.

De regeling beoogt de instandhouding van het privacy-regime dat reeds gold voor de registers die werden gehouden bij de bijzondere opsporingsdiensten, maar daarnaast het mogelijk te maken om registers die worden gehouden bij specialistische eenheden van de bijzondere opsporingsdiensten onder het regime van de Wet politieregisters te brengen. Voor deze wijze van werken is gekozen om te voorkomen dat onduidelijkheid zou ontstaan over de vraag of bij de bijzondere opsporingsdiensten ook nog andere dan politieregisters zouden kunnen worden gehouden. Dat is dus inderdaad het geval. Het voorgestelde systeem heeft echter wel tot gevolg dat de situatie kan ontstaan dat de bijzondere opsporingsambtenaren werkzaam bij een gespecialiseerde eenheid ten behoeve waarvan een bijzonder politieregister is aangewezen, meer informatie tot hun beschikking zullen krijgen dan hun collega's. Deze situatie is acceptabel vanuit de gedachte dat de instelling van een bijzonder politieregister nu juist beoogt de opslag van minder betrouwbare informatie voor een beperkte periode mogelijk te maken met daarbij een beperking in het verstrekkingenregime zodat deze informatie niet vrijelijk kan worden gebruikt.

Artikel 13c beantwoordt aldus aan de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters door enerzijds de uitwisseling van informatie tussen de politie en de

35 Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25398, nr. 3, blz. 20.

bijzondere opsporingsdiensten te reguleren (dat wil zeggen: mogelijk te maken en te normeren) en anderzijds beperkingen in de mogelijkheden tot verdere verstrekking aan te leggen.

4.4.8 Artikel 13d

Artikel 13d van de Wet politieregisters luidt:

- '1. Onverminderd artikel 13c worden registers als bedoeld in de artikelen 13a en 13b slechts aangelegd bij de daartoe krachtens de Politiewet 1993 aangewezen organisatorische eenheden van de politie, alsmede bij de daartoe door Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Ministers, aangewezen organisatorische eenheid van de Koninklijke marechaussee.
2. Uit een tijdelijk register en uit een voorlopig register worden gegevens verstrekt:
- a. ingevolge de artikelen 7, 15, eerste lid, onder a, en tweede lid, 18, vierde en vijfde lid, en 27 of
 - b. wanneer uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan.
3. Persoonsgegevens die worden vastgelegd voor de doeleinden, bedoeld in deze paragraaf, worden slechts vastgelegd en gebruikt overeenkomstig het bij of krachtens deze paragraaf bepaalde.'

PEC-conclusies 2, 3, 8, 9, 11 (p. 3 en 4), beslispunten 3, 68, 69, 72, 89-94

Met de invoering van artikel 13d werd beoogd, de situaties genoemd in artikel 13c daargelaten, een beperking aan te brengen in het aantal diensten dat een register zware criminaliteit dan wel een voorlopig register zou kunnen aanleggen. In beginsel zouden slechts de bij krachtens de Politiewet aangewezen organisatorische eenheden van de politie en de Koninklijke marechaussee dergelijke registers kunnen aanleggen. Daarnaast ziet artikel 13d op een beperking in de mogelijkheden gegevens te verstrekken uit de tijdelijke registers en de voorlopige registers alsmede op een beperking in de soort en hoeveelheid persoonsgegevens die kunnen worden opgeslagen in de bijzondere politieregisters. De bepaling van het derde lid is voorts opgenomen om te voorkomen dat gegevens die zich lenen voor opneming in een bijzonder politieregister op een andere wijze of onder een andere naam zouden worden opgeslagen, waarmee de waarbomen die de regeling geeft zouden kunnen worden omzeild. De regeling van de verstrekking uit de tijdelijke registers en de voorlopige registers is in sterke mate beperkt in de artikelen 13 en 13b, de gegevens die in deze registers zijn opgeslagen voldoen immers niet altijd aan een voldoende mate van betrouwbaarheid of controleerbaarheid. In artikel 13d, tweede lid wordt een aantal extra mogelijkheden om toch gegevens uit deze registers te verstrekken geschapen. Gegevens kunnen vanuit een tijdelijk register of een voorlopig register worden verstrekt indien zulks nodig is in verband met beheerstaken, indien dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in bijzondere gevallen, maar ook indien uit de gegevens opgeslagen in deze registers een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan. Het wordt in die gevallen nodig geacht de beperkingen in de verstrekkingmogelijkheden op te heffen in verband met een doelmatige opsporing.

De beperking die artikel 13d stelt aan de mogelijkheden voor organisatorische eenheden van de politie, slechts de krachtens de Politiewet 1993

aangewezen eenheden, tot het aanleggen van een register zware criminaliteit en een voorlopig register, vormde een bron van zorg voor de Kamer. Een aantal diensten zou door deze bepaling genoemde registers niet kunnen aanleggen, wat door de Kamer werd gevoeld als een lacune.³⁶ In de Nota naar aanleiding van het verslag³⁷ gaf de minister aan dat dit niet de bedoeling was, maar ook geen gevolg zou zijn van de invoering van artikel 13d, nu de diensten die door de Kamer werden bedoeld reeds krachtens de Politiewet 1993 waren aangewezen.

Artikel 13d beantwoordt in die zin aan de doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters dat het nadere regels stelt omtrent de verstrekking van gegevens uit de tijdelijke registers en de voorlopige registers, dat zij aangeeft door welke diensten een register zware criminaliteit en een voorlopig register kan worden aangelegd alsmede dat wordt aangegeven dat de doeleinden bedoeld in de paragraaf ten aanzien van de bijzondere politieregisters bepalend is voor de vraag of bepaalde registers als bijzonder register dienen te worden aangemerkt. Anderzijds geeft artikel 13d de mogelijkheid om bij een redelijk vermoeden van schuld aan een concreet strafbaar feit de beperkingen die de bijzondere politieregisters kennen ten aanzien van verstrekkingen buiten werking te stellen en daarmee een doelmatige opsporing te bevorderen.

4.4.9 Artikel 14

Aan artikel 14, onderdeel a wordt toegevoegd:

'en aan ambtenaren die krachtens artikel 13c, vijfde lid, zijn aangewezen, voor zover zij deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten.'

PEC-conclusies 8, 12 (p. 3 en 4), beslispunten 89-94

De toevoeging bij artikel 14, onderdeel a vloeit logischerwijze voort uit de bepaling van artikel 13c waarbij de mogelijkheid wordt geschapen voor de bijzondere opsporingsdiensten om bijzondere politieregisters aan te leggen in die gevallen waarin de bestrijding van de zware criminaliteit zulks noodzakelijk maakt. Eén van de problemen die de PEC constateerde was gelegen in de onmogelijkheid tot het verstrekken van informatie uit de CID-registers aan de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten. Dit werd noodzakelijk geacht nu volgens de PEC juist de bijzondere opsporingsdiensten steeds vaker in aanraking kwamen met de georganiseerde criminaliteit. Er werd echter wel duidelijk een beperking aangelegd voor de gevallen waarin de verstrekking van gegevens uit de bijzondere politieregisters aan de opsporingsambtenaren werkzaam bij bijzondere opsporingsdiensten plaats zou kunnen vinden. Slechts in die gevallen dat zij gegevens behoeven ter opsporing van strafbare feiten is verstrekking mogelijk gemaakt. Gegevens uit de politieregisters kunnen derhalve niet worden verstrekt in het kader van de toezichthoudende taken van de bijzondere opsporingsdiensten.

4.4.10 Artikel 30a

In de Wet bijzondere politieregisters is een evaluatiebepaling opgenomen die de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken verplicht om binnen vier jaar na

³⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25 398, nr. 5.

³⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25 398, nr. 6.

inwerkingtreding van de Wet bijzondere politieregisters en vervolgens telkens na vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en effecten van paragraaf 3a van de Wet politieregisters.

Evenals artikel 5a Wpolr is in dit artikel in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet voorzien. De leden van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer geven in het verslag van de vaste kamercommissie aan dat zij de mening zijn toegedaan dat, ten aanzien van het voorstel om in artikel 1, lid 1, onder k, sub 3 de mogelijkheid op te nemen bij Algemene Maatregel van Bestuur te omschrijven misdrijven op te nemen waaromtrent informatie kan worden opgeslagen in het register zware criminaliteit, na verloop van tijd zal dienen te worden gezien of opname van de daargenoemde misdrijven nog langer gerechtvaardigd is. De minister stelt daarop voor een meer algemene wettelijke evaluatiebepaling op te nemen, die ertoe strekt de werking van het wetsvoorstel telkens in zijn geheel te onderzoeken. Ook dit voorstel wordt opgenomen in de nota van wijziging bij de nota naar aanleiding van het verslag. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer levert vervolgens discussie op over de in het oorspronkelijke wetsvoorstel genoemde termijn van vijf jaar waar binnen de evaluatie plaats zou moeten vinden. De kamerleden Dittrich en Kalsbeek geven aan de genoemde termijn aan de ruime kant te vinden en bepleiten opneming van een kortere termijn in het wetsvoorstel. De minister laat weten geen principiële bezwaren te hebben tegen een andere termijn dan de in de nota van wijziging genoemde. De discussie levert uiteindelijk een amendement van het lid Dittrich c.s. op dat ziet op een evaluatietermijn van vier jaar.³⁸ In het gewijzigd voorstel van wet zoals dit naar de Eerste Kamer wordt gezonden is deze wijziging opgenomen.³⁹ In de uiteindelijke wetswijziging is een evaluatietermijn van vier jaar opgenomen, waar de onderhavige rapportage het resultaat van is.

De evaluatiebepaling (die overigens in wel meer wetgeving voorkomt) past goed in de doelstelling van de Wet bijzondere politieregisters om de normativiteit van de praktijk te versterken. Door dit instrument kan de Kamer (die als PEC aan de wieg stond van de wet) ook zelf zicht houden op de praktijk en daarmee op de vraag of de doelstellingen van de wet zoals haar die voor ogen stonden kunnen worden gehaald.

38 Kamerstukken II, 1998-1999, 25 398, nr. 11.

39 Kamerstukken I, 1998-1999, 25 398, nr. 63.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE DEEL I

Naar aanleiding van het rapport 'Inzake opsporing' van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de daarbij behorende conclusies werd het wetsvoorstel bijzondere politieregisters ingediend. Het wetsvoorstel beoogt een aanvulling te geven op de Wet politieregisters die tot stand kwam om regels te stellen voor het verzamelen, opslaan, bewerken en verstrekken van een specifieke categorie van persoonsgegevens, namelijk die gegevens die zijn vergaard in het kader van de uitvoering van de politietaak als omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993. Voor de totstandkoming van de Wet politieregisters werd een aantal specifieke redenen aangevoerd die ook gelding hebben voor de Wet bijzondere politieregisters nu dit wetsvoorstel en - in het verlengde daarvan de Wet bijzondere politieregisters - een aanvulling vormt op de Wet politieregisters.

Het algemene doel van de wetgeving met betrekking tot persoonsgegevens is tweeledig: enerzijds het regelen van het gebruik van persoonsgegevens en anderzijds daarmee ook het beperken van het gebruik van persoonsgegevens. De Wet politieregisters zelf vloeit voort uit het uitgangspunt dat de gegevens die bij de politie berusten vaak (zeer) gevoelige gegevens betreffen die door de betrokkene veelal niet vrijwillig zijn geleverd of die in het geheel niet van de betrokkene afkomstig zijn. Daarnaast is de positie van de politie een bijzondere in de verhouding tussen burger en overheid, nu de politie immers vaak een rol speelt waar deze verhouding problemen oplevert. De Wet bijzondere politieregisters beoogt in het verlengde daarvan te komen tot nadere regelingen voor de gegevens die worden opgeslagen in de politieregisters met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds en de belangen van een doelmatige opsporing anderzijds.

Specifieker gesteld ligt een aantal conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden ten grondslag aan het wetsvoorstel. De PEC was tot de conclusie gekomen dat het aantal ingeschreven subjecten doet vermoeden dat veel personen ten onrechte staan ingeschreven, dat het opnemen van personen in de CID-registers niet volgens duidelijke regels geschiedt en dat de controle op de vastlegging, uitwisseling en vaststelling van de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van CID-informatie moet verbeteren. De wet beoogt dan ook duidelijker en strikter criteria te stellen voor de opslag van persoonsgegevens in de bijzondere politieregisters en voorts duidelijke regels te stellen voor de verstrekking van gegevens. Daarnaast worden in de wet termijnen opgenomen voor de vernietiging van gegevens zodat de hoeveelheid opgeslagen informatie beter kan worden beheerst (art 5a lid 1 onder c, art. 13a lid 8 en art. 13b lid 5). Aldus wordt beoogd te komen tot terugdringing van het aantal personen omtrent wie persoonsgegevens zijn geregistreerd, wordt getracht het toezicht op de politieregisters te versterken, worden regels gegeven met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen verschillende diensten en tussen politie en de bijzondere opsporingsdiensten (art. 13c). Tot slot worden regels gesteld voor het gebruik van ("zachte") informatie. De bevindingen ten aanzien van de specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk worden weergegeven in hoofdstuk 14.3.

De wet is duidelijk een reactie op de door de PEC geconstateerde crisis in de opsporing in die zin dat het voorstel er met name toe strekt te komen tot normering van de opslag en het gebruik van persoonsgegevens met betrekking tot onverdachte personen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In het wetsvoorstel komen de conclusies van de PEC op duidelijke

wijze naar voren. Allereerst worden de registers die werden gehouden bij de Criminele Inlichtingendiensten (CID (thans: CIE)) met de wetswijziging onder het regime van de Wet politieregisters gebracht. De zogeheten CID-registers en grijze veld-registers worden als het register zware criminaliteit (art. 13a) en het voorlopig register (art. 13b) opgenomen in paragraaf 3a van de Wet politieregisters. Voor deze registers gaan daarmee de algemene regels voor de politieregisters gelden, waar zij voor de wijziging een geheel eigen regime kenden.

Eén van de punten waaraan in de parlementaire discussie wel aandacht werd besteed maar welk punt uiteindelijk niet in het wetsvoorstel terecht is gekomen, is de positie van het zogeheten informantenregister. In de Nota naar aanleiding van het verslag⁴⁰ stelt de minister dat het vastleggen van gegevens omtrent informanten mogelijk is krachtens artikel 13a Wet politieregisters, dat regels stelt omtrent het register zware criminaliteit. Gegevens omtrent informanten kunnen worden opgenomen in de bijzondere politieregisters op grond van het feit dat zij personen betreffen die in een bepaalde relatie staan tot degenen met betrekking tot wie gegevens in het register zware criminaliteit kunnen worden opgenomen. Voor de gegevens met betrekking tot informanten en tipgevers geldt derhalve een beperkt verstrekkingenregime. Daarmee, zo geeft de minister aan, kunnen informanten en tipgevers dezelfde bescherming krijgen als op het moment van de wetswijziging het geval was. Een apart regime voor een informantenregister werd derhalve niet noodzakelijk geacht. De bevindingen ten aanzien van informantenregisters in de praktijk worden weergegeven in hoofdstuk 8.10.

Zoals aangegeven betrof één van de conclusies van de PEC dat bij de CID's teveel 'zachte' informatie was opgenomen. Door in het wetsvoorstel een duidelijke afbakening te geven van de misdrijven waaromtrent gegevens kunnen worden opgeslagen (art. 1 lid 1 onder k) en beperkingen te stellen aan de termijn van opslag van persoonsgegevens, zowel als het gaat om de registers zware criminaliteit als ook als het gaat om de opslag van gegevens omtrent onverdachte personen in de gewone politieregisters, wordt getracht de hoeveelheid 'zachte' informatie en de hoeveelheid persoonsgegevens omtrent onverdachte personen terug te dringen. Met name artikel 5a van de Wet politieregisters is daarmee een zeer direct uitvloeisel van de conclusies en aanbevelingen van de PEC.

Ook als het gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten zijn in de Wet bijzondere politieregisters duidelijke regels gegeven. Artikel 13c van de Wet politieregisters geeft een regeling in de bijzondere politieregisters voor deze uitwisseling.

Met de invoering van de Wet bijzondere politieregisters is een groot deel van de conclusies met betrekking tot de opslag van persoonsgegevens uit het onderzoek van de PEC aldus verwoord 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 wetswijziging 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

⁴⁰ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 398, nr. 6, p. 11.

doelstellingen die de ministers en het parlement met de wetwijziging hadden op juridisch adequate wijze te zijn verwoord in het wetsvoorstel.

DEEL II

De Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

Net2Legal Consultants & Mazars Paardekooper Hoffman
Eric Schreuders
Henk van der Wel
Capelle a/d IJssel / Leiden, september 2004

HOOFDSTUK 6 INLEIDING DEEL II

6.1 Centrale onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

6.1.1 Probleemstelling en onderwerpen onderzoek

In deel II van het rapport wordt ingegaan op de wijze waarop in de praktijk uitvoering gegeven wordt aan de Wet bijzondere politieregisters. Onderzocht is welke gevolgen de wet heeft voor de praktijk en welke knelpunten zich in die praktijk openbaren. 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.

Bij het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk is het volgende regelgevende kader in ogenschouw genomen:

- de Wet politieregisters (Stb. 1990, 414);
- het Besluit politieregisters (Stb. 1991, 56);
- het Besluit beheer regionale Politiekorpsen (Stb.1994, 224);
- de Regeling criminele inlichtingen eenheden (de CIE-regeling; Stcrt. 2000, 198);
- de Regeling vrijstelling protocolplicht (Stcrt. 1991, 158);
- de Circulaire bijzondere politieregisters (Stcrt. 1999, 221);
- de Circulaire toezicht op beheer bijzondere politieregisters (Stcrt. 2002, 51);
- de modelreglementen voor de bijzondere politieregisters Zware-criminaliteit (Stcrt. 2000, 198), Voorlopig-register (Stcrt. 2000, 198), Informantenregister (Stcrt. 2002,100) en Tijdelijke registers (Stcrt. 2003, 131), en
- de modelreglementen voor niet-bijzondere politieregisters voor zover daarin als uitvloeisel van de Wet bijzondere politieregisters specifiek bepalingen opgenomen zijn (Stcrt. 2002, 243).

Ten aanzien van de (bijzondere) politieregisters was het onderzoek gericht op de volgende (bijzondere) politieregisters:

- de registers Zware criminaliteit (de ZwaCri-registers; voorheen de CID-registers);
- de Voorlopige registers (voorheen de Grijs-veld registers);
- tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering (een door de Wet bijzondere politieregisters geïntroduceerde nieuwe categorie van tijdelijke registers);
- tijdelijke registers betreffende opsporingsonderzoeken, en
- de, overigens niet als zodanig als bijzondere politieregisters benoemde, Informantenregisters.

In verband met het vastleggen van gegevens over onverdachte personen als bedoeld in artikel 5a van de Wet politieregisters, was het onderzoek tevens gericht op de korpsbreed gebruikte bedrijfsprocessensystemen.

Omdat bijzondere politieregisters niet los van elkaar, noch gescheiden van andere politieregisters worden gevoerd, is een aantal verhoudingen die bij het voeren van bijzondere politieregisters van bijzonder belang zijn in het onderzoek betrokken. Bij deze verhoudingen gaat het onder andere om de onderlinge wisselwerking en uitwisseling van gegevens. De in het onderzoek betrokken verhoudingen zijn:

- de verhouding tussen registers van de CIE (ZwaCri, voorlopig en informanten) en tijdelijke registers;
- de verhouding tussen registers van de CIE (ZwaCri, voorlopig en informanten) en de niet-bijzondere politieregisters zoals de bedrijfsprocessensystemen. Bij de niet-bijzondere politieregisters wordt in de praktijk veelal gesproken over “permanente” of “gewone” politieregisters;
- de verhouding tussen registers van de CIE en tijdelijke registers enerzijds en registers en/of werkzaamheden betreffende misdaadanalyse anderzijds, en
- de verhouding tussen registers van de CIE en tijdelijke registers enerzijds en registers en/of werkzaamheden van Infodesks anderzijds.

Het onderzoek behelst de volgende aan een startnotitie ontleende onderwerpen:

1. De implementatie van de Wet bijzondere politieregisters
De centrale vraag hierbij is op welke wijze de wetgeving is geïmplementeerd. In het kader van de implementatie is ook bezien of de Wet bijzondere politieregisters gevolgen heeft voor de wijze waarop zicht op specifieke vormen van criminaliteit kan worden verkregen. Specifiek betrof het onderzoek daarbij de vraag of de lijst van misdrijven (zie art. 1, onder k, sub 3, Wpolr) zoals die is opgenomen in de bijlage behorende bij artikel 2a van het Besluit politieregisters (Bpolr) gewijzigd zou dienen te worden.
2. Informanten en informantenregisters
De centrale vraag hierbij ziet op hoe wordt omgegaan met gegevens van en over informanten en met de informantenregisters.
3. Het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters
Door de speciale regeling met betrekking tot het verstrekken van informatie uit de bijzondere politieregisters is niet al die informatie binnen de hele politieorganisatie toegankelijk. Centrale vragen ten aanzien van het voor bijzondere politieregisters beperkte verstrekkingenregime zien op de gevolgen die dit heeft voor de praktijk, de gevolgen voor de werklust en wat de gevolgen zijn voor de wijze waarop de politie en de CIE-en hun werkzaamheden uit kunnen voeren.
4. Bewaartermijnen
De centrale vraag bij dit onderdeel is of de in de Wet bijzondere politieregisters vastgelegde bewaartermijnen in de praktijk hanteerbaar zijn. In het onderzoek lag de nadruk ten aanzien van bewaartermijnen vooral ook op de termijn van vier maanden van artikel 5a van de wet met betrekking tot het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in zogenaamde permanente (niet-bijzondere) politieregisters.

5. Toezicht

Centraal element bij toezicht is de vraag hoe het in de wet geregelde toezicht op de bijzondere politieregisters in de praktijk wordt uitgeoefend.

6. Kennisneming

In de Wet politieregisters is het recht op kennisneming voor de politieregisters geregeld. Vragen ten aanzien van het recht op kennisneming (in de praktijk wordt algemeen gesproken over het inzagerecht) zijn: wat is de afhandelingsprocedure van verzoeken tot kennisneming in bijzondere politieregisters in de praktijk? Wat zijn de aantallen en wat is bekend over de achtergrond van deze verzoeken en hoe en op welke gronden wordt de beslissing genomen om al dan niet inzage te geven?

7. Aantal CIE-subjecten

Bij dit onderwerp zijn de centrale vragen of het aantal CIE-subjecten gedaald of toegenomen is en welke factoren een rol spelen bij het aantal CIE-subjecten.

6.1.2 Fasen onderzoek en verzameling informatie

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,⁴¹ 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 met behulp van de Helpdesk Privacy van de Nederlandse Politieacademie bij de regionale privacy-officieren 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. Thans zijn bij een drietal korpsen Functionarissen voor de gegevensbescherming aangesteld die toezicht houden op zowel de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens als op de naleving van de Wet politieregisters. Hierbij zijn de jaarverslagen van een tweetal functionarissen ontvangen.

Omdat de voor het onderzoek gebruikte informatie, zoals hiervoor is aangegeven, uit verschillende bronnen afkomstig is, een verschillend bereik heeft (de informatie uit de zelfevaluaties betreft alle korpsen en de informatie uit de interviews ziet op vier korpsen en een kernteam) en de informatie ook enigszins verschillende perioden betreft, is in dit rapport telkens expliciet aangegeven welke informatie uit

⁴¹ De kernteams zijn met ingang van 1 januari 2004 als zodanig opgeheven en opgegaan in de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten (Regeling nationale en bovenregionale recherche, Stcrt. 2004, 19).

welke bron afkomstig is.

Hieronder wordt nader op het verzamelen van de informatie ingegaan.

Zelfevaluaties & review van de CIE-en

De Wet bijzondere politieregisters heeft mede tot doel het toezicht op de bijzondere politieregisters te versterken. Als een uitvloeisel daarvan biedt de circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters (Stcrt. 2002, 51) van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie de beheerders van de CIE-registers middels de bij de circulaire behorende uitgebreide vragenlijst een kwaliteitsbevorderend instrument aan voor een jaarlijks uit te voeren zelfevaluatie. In de periode van maart 2002 tot maart 2003 zijn op basis van deze circulaire de zogenaamde Zelfevaluaties & review van de CIE-en uitgevoerd bij de regionale politiekorpsen, de toenmalige kernteams, de rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee.

Het doel van de zelfevaluaties is het bevorderen van het bewustzijn en het inzicht in de relevante normen waaraan het proces van de gegevensverwerking bij de CIE-en moet voldoen. Met behulp van een genormeerde checklist is zowel het inzicht in die normen als de kwaliteit van de verwerking van criminele inlichtingen gemeten. De resultaten van een zelfevaluatie bij een CIE zijn gereviewd door een team bestaande uit de chef CIE, de CIE-OvJ, de privacyfunctionaris van het korps en een deskundige van Mazars. Van een review werd door Mazars een rapport opgemaakt.

Alhoewel het doel van de zelfevaluaties ziet op het bevorderen van het bewustzijn en het inzicht in de relevante normen waaraan het proces van de gegevensverwerking bij de CIE-en moet voldoen en het in die zin niet om een specifiek evaluatiemiddel gaat, zijn de resultaten zeer bruikbaar voor het evaluatieonderzoek omdat de zelfevaluaties een brede beschrijving geven van de wijze waarop binnen CIE met informatie wordt omgegaan.

Omdat de resultaten (rapporten) van de Zelfevaluaties & review strikt vertrouwelijk zijn, is bij brief van 3 juli 2003 namens de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie aan de korpsen toestemming gevraagd om de rapporten van de Zelfevaluaties & reviews in geanonimiseerde vorm te mogen gebruiken voor het onderhavige onderzoek. Deze toestemmingen zijn verkregen van de korpsbeheerder of namens deze van de korpschef of van het hoofd CIE.

De op grond van de Zelfevaluaties & review verzamelde informatie heeft betrekking op alle regionale politiekorpsen, de toenmalige kernteams, de rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee. In die zin heeft de informatie betrekking op de gehele reguliere politie. Wel zou men, zeker wat de informatie uit de al in 2002 gehouden zelfevaluaties betreft, kunnen stellen dat deze enigszins gedateerd is. In vervolg op sommige geconstateerde aandachts- en verbeterpunten zijn door CIE-en reeds verbeteracties ondernomen. In de bij vier regionale politiekorpsen en een kernteam gehouden interviews (zie hieronder) is bezien of en in hoeverre de informatie uit de zelfevaluaties ten tijde van de interviews, voor wat betreft de scope van het onderhavige onderzoek, nog voldoende relevant en actueel was betreffende de bij de interviews betrokken korpsen.

Alhoewel de zelfevaluaties veel informatie bevatten voor het onderhavige onderzoek, was reeds bij aanvang van het onderzoek voorzien dat de zelfevaluaties van de CIE-en niet voldoende informatie opleveren om alle vragen te kunnen beantwoorden. De bevindingen in de zelfevaluaties beperken zich namelijk tot de praktijk van de bijzondere politieregisters bij de CIE-en. Zo maakte de praktijk van de tijdelijke politieregisters bij de tactische recherche van de korpsen bijvoorbeeld geen onderdeel uit van de zelfevaluaties.

Interviews bij de korpsen

In de periode november - december 2003 is verdere informatie verzameld bij een viertal regionale korpsen en een kernteam. Daartoe zijn interviews gehouden. Bij gelegenheid van de interviews is bezien of en in hoeverre de informatie uit de zelfevaluaties ten tijde van de interviews nog voldoende relevant en actueel was betreffende de bij de interviews betrokken korpsen en is met name aandacht besteed aan de tijdelijke registers, de doeltreffendheid van de wet en aan de werklast in de praktijk.

Op basis van de inventarisatie van de resultaten van de zelfevaluaties en een aantal daartoe opgestelde criteria, zijn de vijf te bezoeken korpsen in overleg met de begeleidingscommissie uitgekozen. De criteria zijn opgesteld om een zo goed mogelijke spreiding en een zo goed mogelijk overzicht te kunnen verkrijgen van de mogelijk verschillende wijzen waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de Wet bijzondere politieregisters. Het gaat om de volgende bij de keuze van de korpsen gehanteerde criteria:

- de te verwachten toestemming van het korps voor het houden van interviews;
- keuze voor een korps waar het kernteam onderdeel uitmaakt van de CIE;
- keuze voor een afzonderlijk kernteam met een eigen CIE;
- een goede spreiding over de korpsen voor wat betreft de grootte van de korpsen en de onderverdeling randstedelijke versus niet-randstedelijke korpsen;
- keuze voor een grensregio, en
- keuze voor een korps waar een privacy-officer een centrale rol speelt bij tijdelijke registers en onverdachte personen.

Bij de keuze kwamen korpsen waarbij er een directe relatie is met leden van de begeleidingscommissie of de onderzoekers overigens niet in aanmerking voor het houden van interviews.⁴²

Voor de interviews zijn een viertal regionale politiekorpsen en een (toenmalig) kernteam bezocht. Bij de korpsen zijn gesprekken gevoerd met 5 tot 6 personen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de chef CIE, de privacy-officer, de chef recherche, de chef infodesk en één of meerdere teamleiders van tactische onderzoeken. Ter voorbereiding van de gesprekken is voor een kort overzicht van de aard en inhoud van het onderzoek en de te houden interviews een memo aan de korpsen gezonden en zijn enkele passages betreffende de doelstellingen van de wet toegezonden (zie hoofdstuk 2.2 en 2.3).

⁴² Een van de onderzoekers is lid van de Commissie Toezicht Privacy van het korps Haaglanden. Deze Commissie van Toezicht heeft overigens expliciet geen bevoegdheden ten aanzien van bijzondere politieregisters.

Alhoewel een aantal van vijf korpsen te gering is om een totaal en volledig representatief beeld te kunnen krijgen van de wijze waarop binnen de politie in de praktijk in al zijn nuances uitvoering gegeven wordt aan Wet bijzondere politieregisters, is het, mede omdat de informatie van de zelfevaluaties wel betrekking heeft op de gehele politie, wel mogelijk om een beeld te schetsen van de verschillende handelwijzen en strategieën die bij de uitvoering van de Wet politieregisters in de praktijk gevolgd worden.

Voor zover de in het rapport gebruikte informatie van de gehouden interviews afkomstig is, gaat het daarbij om een beeld, om een overzicht van de verschillende wijzen waarop uitvoering gegeven wordt aan de Wet politieregisters. Uitspraken over precies hoeveel regionale korpsen een bepaalde uitvoeringswijze hanteren zijn daarbij dan niet te doen. Tijdens de interviews is overigens meerdere malen aan de orde geweest of en in hoeverre de door het geïnterviewde korps gehanteerde handelwijze of strategie ook elders voorkomt.

Informatie van privacy-officers

Ter aanvulling op de informatie uit de zelfevaluaties en van de interviews is in de periode van december 2003 tot maart 2004 met medewerking Helpdesk privacy van de Nederlandse Politie Academie informatie verzameld bij de privacy-officers over de in de praktijk gegeven invulling aan het begrip onverdachte personen, over de opslag van gegevens over onverdachte personen in met name de algemene bedrijfsprocessensystemen van de reguliere politie, over de tijdsbesteding die met het melden etc. van tijdelijke registers gemoeid is en over het moment waarop tijdelijke registers worden opgeheven (zie voor de gebruikte vragenlijst betreffende de tijdsbesteding bij en opheffing van tijdelijke registers Bijlage 2).

In totaal zijn 27 personen (privacy-officers of personen met privacy in hun takenpakket) door tussenkomst van de Helpdesk Privacy benaderd. Deze personen zijn werkzaam bij de regionale politiekorpsen, het KLPD, de Koninklijke Marechaussee en de toenmalige kernteams. De vragen betreffende onverdachte personen en de vragen betreffende tijdelijke registers zijn daarbij in twee afzonderlijke ronden voorgelegd.

Voor wat betreft het begrip onverdachte personen en het aantal onverdachte personen waarover gegevens is vastgelegd, is informatie ontvangen over een achttal regionale politiekorpsen. Voor wat de tijdsbesteding die met het melden etc. van tijdelijke registers en het moment van opheffen van tijdelijke registers betreft is informatie ontvangen van negen regionale politiekorpsen. De respons ligt daarmee op rond de 30 procent.

Informatie van de NCIE over aantallen CIE-subjecten

Tijdens het onderzoek bleek dat op een enkele uitzondering na de korpsen niet beschikken over gegevens die de ontwikkeling van het aantal subjecten in de laatste jaren weergeven. Mede omdat de korpsen zelf niet of nauwelijks over cijfermatige gegevens over de ontwikkeling van het de aantallen CIE-subjecten beschikken, omdat alle bezochte korpsen voor cijfermatige informatie naar de NCIE verwijzen en omdat de NCIE een landelijk overzicht van CIE-subjecten verkrijgt op grond van de CIE-regeling, is de NCIE verzocht informatie te verschaffen over de ontwikkeling van de aantallen CIE-subjecten in de afgelopen jaren. Van de zijde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daartoe bij brief van 13 april 2004 een schriftelijk verzoek gedaan. Van de NCIE is informatie ontvangen over de ontwikkeling van de aantallen CIE subjecten. Tevens is nadere informatie verkregen over het systeem

VROS dat bij het landelijke overzicht gebruikt wordt en dat ook gebruikt wordt in het kader van de landelijke verwerking van zogenaamde MRO-meldingen. Dit zijn meldingen van rechercheonderzoeken.

College bescherming persoonsgegevens

Van het College bescherming persoonsgegevens is, mede om te bezien of er na de Wet bijzondere politieregisters opmerkelijke wijzingen zijn opgetreden, cijfermatige informatie ontvangen over de melding, verlenging, samenvoeging en overdracht en de opheffing van tijdelijke registers in de jaren 1998-2002. Tevens is informatie ontvangen over de criteria die in de praktijk bij het aanleggen en melden van tijdelijke registers worden gehanteerd en is informatie ontvangen over het door de regionale politiekorpsen vaststellen van reglementen voor politieregisters overeenkomstig de (nieuwe) modelreglementen voor bijzondere politieregisters.

6.2 Scope van het onderzoek naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk

Het onderzoek is, zoals hierboven is weergegeven, gebaseerd op verschillende informatiebronnen die elke een eigen bereik hebben. In het onderzoek stond de wijze waarop door de reguliere politie in de praktijk uitvoering gegeven is aan de Wet bijzondere politieregisters centraal. In die zin strekt het onderzoek zich, mede om redenen van de voorziene omvang van het onderzoek, niet uit tot de Koninklijke marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten. Voor wat dit laatste betreft kan er nog op gewezen worden dat de aanwijzing van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten tot Criminele inlichtingeneenheid in de zin van de CIE-regeling, eerst in de loop van 2003 heeft plaatsgevonden.⁴³ Alleen al om die reden was er ten tijde van het onderhavige onderzoek nog onvoldoende tijd verstreken om de uitvoering van de Wet bijzondere politieregisters op dat gebied te kunnen evalueren. Wel is tijdens het onderzoek bezien of zicht gekregen kon worden op het verstrekken van gegevens door de reguliere politie aan bijzondere opsporingsdiensten. Het bleek, mede gelet op de voorziene omvang van het onderzoek, echter niet mogelijk om voldoende informatie te verzamelen om daarover een afdoende beeld te kunnen schetsen.

Het onderzoek heeft als onderdeel ook het onderzoeken van de werklast van de Wet bijzondere politieregisters. Ten aanzien van de uitvoeringslasten van de Wet bijzondere politieregisters in de politiepraktijk zijn, zo is bij de uitvoering van het onderzoek gebleken, door de korpsen echter geen gegevens van betekenis bijgehouden. Op basis van de tijdens het onderzoek van de korpsen verkregen informatie kunnen dan ook geen algemene uitspraken gedaan worden. Hierbij

⁴³ Zie het Besluit instelling criminele inlichtingen eenheid AID (Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) van 15 mei 2003, Stcrt. 2003, 94; het Besluit instelling criminele inlichtingen eenheid VROM-IOD (de inlichtingen- en opsporingsdienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) van 15 juli 2003, Stcrt. 2003, 151; het Besluit instelling criminele inlichtingen eenheid FIOD-ECD bij de Belastingdienst/FIOD-ECD (de Belastingdienst/Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst-Economische controledienst) van 28 juli 2003, Stcrt. 2003, 151; en het Besluit instelling criminele inlichtingen eenheid SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van 7 augustus 2003, Stcrt. 2003, 151.

speelt ook een rol dat bepaalde voorzienbaar tijdrovende onderdelen van de wet als moeilijk dan wel niet uitvoerbaar worden beschouwd en derhalve niet worden uitgevoerd. Waar mogelijk wordt bij de verschillende deelonderwerpen inzicht verschaft in de werklust.

Alhoewel de wijze waarop door de reguliere politie in de praktijk uitvoering gegeven wordt aan de Wet bijzondere politieregisters centraal stond, is het onderzoek niet beperkt gebleven tot de specifieke en de nieuwe regels van de Wet bijzondere politieregisters, maar betrof het onderzoek het gehele regelgevende kader ten aanzien van bijzondere politieregisters. In deze zin is het onderzoek dan ook meer een onderzoek naar de werking van het juridisch kader voor bijzondere politieregisters dan een onderzoek enkel naar de werking van de Wet bijzondere politieregisters. In het verlengde hiervan omvatten de observaties, bevindingen, knelpunten en eventuele aanbevelingen van dit deel een breder terrein dan de conclusies in hoofdstuk 5 die (specifiek) gericht zijn op de Wet bijzondere politieregisters en de specifieke doelstellingen van die wet.

Als men het juridisch kader voor bijzondere politieregisters beziet (zie onderdeel 6.1.1 voor een opsomming), dan blijkt al snel dat de bepalingen niet alleen gericht zijn op het zorgvuldig verzamelen en verwerken van persoonsgegevens. Verschillende bepalingen zien ook direct of indirect op de wijze waarop het verwerken van gegevens georganiseerd dient te zijn of kan zijn. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen die het bestaan, de inrichting en de werkzaamheden van CIE-en regelen. Daarnaast bleek gedurende het onderzoek al snel dat de wijze waarop de informatiehuishouding binnen korpsen georganiseerd is en de systemen die daarbij gebruikt worden, van invloed zijn op de wijze waarop in de praktijk uitvoering gegeven wordt aan de regelgeving betreffende bijzondere politieregisters. Zo blijkt in de praktijk dat er verschillende varianten zijn bij de organisatorische inbedding van en de verhouding tussen de CIE-en een Infodesk. Ook blijken organisatorische aspecten een rol te spelen bij het al dan niet aanleggen van tijdelijke registers.

Om reden van het voorgaande is tijdens het onderzoek ook aandacht besteed aan de wijze waarop korpsen de informatiehuishouding en de verschillende onderdelen binnen het rechedomein zoals de CIE en de Infodesk hebben georganiseerd en vorm hebben gegeven. De neerslag daarvan is in het bijzonder opgenomen in hoofdstuk 7.8.1 betreffende de organisatie van de CIE-en en in hoofdstuk 7.11.2 over de criteria die gebruikt worden bij het al dan niet aanleggen van tijdelijke registers.

6.3 Opbouw van deel II

Het onderzoeksrapport volgt in de hoofdstukken 7 tot en met 13 de verschillende onderzoeksonderwerpen. In deze zeven hoofdstukken komt de praktijk aan het woord. Deze hoofdstukken bevatten een weerslag van de in het kader van het onderzoek verzamelde informatie over de werking van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk. In deze hoofdstukken wordt, om de beschrijving van de praktijk nader te kunnen plaatsten, ook kort ingegaan op het relevante wettelijk kader.

Er is in deze hoofdstukken gekozen voor een vrij uitgebreide beschrijving, zodat lezers aan de hand daarvan ook zelf gevolgtrekkingen kunnen maken. Daarnaast wordt ieder hoofdstuk afgesloten met observaties van de onderzoekers

en met een weergave van eventuele knelpunten.

In hoofdstuk 14 worden enkele algemene observaties van de onderzoekers weergegeven, wordt ingegaan op de specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk en worden aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 7 ziet in algemene zin op de implementatie van de Wet bijzondere politieregisters. Een centrale vraag in dit hoofdstuk ziet op de wijze of en in hoeverre de Wet bijzondere politieregisters geïmplementeerd is. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

- de doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters zoals deze door de bij de interviews bezochte korpsen worden gezien (7.2);
- scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregisters (7.3);
- de naar aanleiding en ter uitvoering van de Wet bijzondere politieregisters opgestelde instructies en de bekendheid met instructies (7.4);
- de opname van gegevens in het voorlopig en/of het ZwaCri-register (7.5);
- de omschrijving van het begrip ‘onverdachte personen’ in de praktijk (7.6);
- de introductie van tijdelijke registers voor verkennend onderzoek (7.7);
- het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses en de organisatie van CIE-en (7.8);
- de Wet bijzondere politieregisters en de automatisering van registers (7.9);
- de Wet bijzondere politieregisters en de reglementering van politieregisters (7.10);
- de aanleg en melding van tijdelijke politieregisters (7.11), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (7.12).

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op het registreren van gegevens van informanten en op de zogenaamde informantenregisters. Informantenregisters worden in de Wet politieregisters overigens niet als zodanig vermeld of als bijzondere politieregisters aangemerkt. Informantenregisters vinden hun juridische basis in artikel 5 van de CIE-regeling.

In de praktijk worden de informantenregisters als buitengewone registers beschouwd en ook wel als bijzondere politieregisters behandeld. Vanwege deze min of meer semi-wettelijke status van informantenregisters als (officieuze) bijzondere politieregisters, is de beschrijving van de werking van informantenregisters in de praktijk geheel opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk.

Omdat de van informanten verkregen informatie in de praktijk de belangrijkste bron van informatie voor de Voorlopige en de ZwaCri-registers is, wordt de beschrijving van de informantenregisters gegeven voorafgaande aan de overige onderdelen van het onderzoek. Hoofdstuk 8 bevat de volgende onderdelen:

- informantenregisters (8.2);
- de reglementering informantenregisters (8.3);
- instructies (8.4);
- aanmaak ICS-code, intake informanten en bronvermelding (8.5);
- de schoning van het informantenregister (8.6);
- het verstrekken uit informantenregisters (8.7);
- controle en toezicht (8.8);
- werklast (8.9), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (8.10).

Hoofdstuk 9 handelt over het specifieke regime voor het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters. Centrale vragen ten aanzien van dit voor bijzondere politieregisters beperkte verstrekkingenregime zien op de gevolgen die dit heeft voor de praktijk, zoals de gevolgen voor de werklast en de gevolgen voor de wijze waarop de CIE haar werkzaamheden kan uitvoeren. In hoofdstuk 9 komen de volgende onderwerpen aan bod:

- het verstrekken van gegevens uit Voorlopige registers naar ZwaCri-registers (9.2);
- het verstrekken van gegevens uit ZwaCri-registers (9.3);
- het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers, onder te verdelen in aan de ene kant het overhevelen van gegevens uit tijdelijke registers naar ZwaCri-registers (9.4) en aan de andere kant het verstrekken van gegevens naar andere tijdelijke registers (9.5);
- het verlenen van rechtstreeks toegang van twee medewerkers van een andere CIE tot het register zware criminaliteit (9.6);
- de positie van Infodesks bij het verstrekken uit bijzondere politieregisters (9.7), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (9.8).

In Hoofdstuk 10 komen het bewaren van gegevens en de daarbij gebruikte bewaartermijnen aan de orde. De centrale vraag daarbij is of de regeling over het verwijderen van gegevens en de in de wet specifiek vastgelegde bewaartermijnen in de praktijk hanteerbaar zijn. In het onderzoek is daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de in artikel 5a Wpolr vastgelegde bewaartermijn van vier maanden met betrekking tot gegevens over onverdachte personen. In dit hoofdstuk gaat het om de volgende onderdelen:

- het bewaren en verwijderen van gegevens die opgenomen zijn in de registers Zware Criminaliteit en in de Voorlopige registers (10.2);
- het bewaren en verwijderen van gegevens betreffende onverdachte personen (10.3);
- het bewaren en verwijderen van gegevens die opgenomen zijn in tijdelijke registers (10.4), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (10.5).

Hoofdstuk 11 ziet op de controle en het toezicht op bijzondere politieregisters en op de controle en het toezicht ten aanzien van het vastleggen van gegevens over onverdachte personen. De versterking van het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens in bijzondere politieregisters is een belangrijk doel van de Wet bijzondere politieregisters. Bij de evaluatie van de Wet bijzondere politieregisters is bezien hoe controle en het toezicht in de praktijk worden uitgeoefend.

In het onderzoek is met name aandacht besteed aan controle en toezicht middels intern toezicht door en binnen het politiekorps zelf (waaronder toezicht door de privacy-officer), aan toezicht door of vanwege de beheerder en aan toezicht door het openbaar ministerie ten aanzien van:

- ZwaCri- en voorlopige registers (11.2);
- Tijdelijke registers (11.3), en
- het vastleggen van gegevens over onverdachte personen (11.4).

Tevens wordt ingegaan op het toezicht door het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens (11.5).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met observaties, bevindingen en knelpunten (11.6).

Hoofdstuk 12 ziet op het in de Wet Politierregisters geregelde recht op kennisneming. In de praktijk wordt hierbij algemeen gesproken over het inzage-recht. Met name ten aanzien van verzoeken tot kennisneming bleek er in de jaren 2000 tot 2002 een vrij duidelijke stijging te zijn van verzoeken voor kennisneming ten aanzien van gegevens opgeslagen in bijzondere politierregisters. Deze verzoeken hadden een breed bereik en bezorgden de korpsen het nodige werk. Mede om deze redenen zijn de ervaringen met kennisnemingsverzoeken ten aanzien van bijzondere politierregisters onderwerp van onderzoek (geworden). In hoofdstuk 12 komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken van begin 2003 (12.2);
- de aantallen en de achtergrond van verzoeken tot kennisneming (12.3);
- de afhandelsprocedure van verzoeken (12.4);
- de beslissingen tot weigering van kennisneming (12.5);
- de werklast (12.6);
- de toegang tot gegevens door het College bescherming persoonsgegevens en de rechter (12.7), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (12.8).

In hoofdstuk 13 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de aantallen CIE-subjecten. Het terugbrengen van het aantal door de CIE-en in de ZwaCri- en de voorlopige registers opgenomen personen is een belangrijk doel van de Wet bijzondere politierregisters.

In het kader van het onderhavige onderzoek is onderzoek gedaan naar:

- de aantallen geregistreerde personen in de ZwaCri- en de voorlopige registers (13.2), en
- de schoning van de oude CID-registers (13.3).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met observaties, bevindingen en knelpunten (13.4).

In hoofdstuk 14 worden, zoals gezegd, enkele algemene observaties van de onderzoekers weergegeven. Het wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op:

- de nog niet geheel afgeronde implementatie (14.2);
- de specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politierregisters (14.3);
- tijdelijke registers en de Wet bijzondere politierregisters (14.4);
- de informatieverwerking binnen het rechedomein (14.5);
- de opslag, het bewaren en gebruik van gegevens (14.6)
- de automatisering van politierregisters (14.7);
- journaal- en beheerregisters (14.8);
- privacy-officieren en Functionarissen voor de gegevensbescherming (14.9), en
- aanbevelingen.

HOOFDSTUK 7 DE IMPLEMENTATIE VAN DE WET BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

7.1 Inleiding

Een centrale vraag bij de evaluatie ziet op de wijze of en in hoeverre de Wet bijzondere politieregisters is geïmplementeerd. Het onderzoek ten aanzien van de implementatie, ten aanzien van de invoering van de Wet bijzondere politieregisters, betreft de volgende onderdelen:

- de doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters zoals deze door de in het kader van de gehouden interviews bezochte korpsen worden gezien (7.2);
- de scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregisters (7.3);
- de naar aanleiding en ter uitvoering van de Wet bijzondere politieregisters opgestelde instructies betreffende het verwerken van gegevens en de bekendheid met instructies (7.4);
- de opname van gegevens in het Voorlopig en/of het ZwaCri-register (7.5);
- de omschrijving van het begrip ‘onverdachte personen’ in de praktijk (7.6);
- de introductie van tijdelijke registers voor verkennend onderzoek (7.7);
- het opstellen van criminaliteitsbeelden (CBA) en de organisatie van de CIE-en (7.8);
- de Wet bijzondere politieregisters en de automatisering van registers (7.9);
- de Wet bijzondere politieregisters en de reglementering van politieregisters (7.10);
- de aanleg en melding van tijdelijke politieregisters (7.11), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (7.12).

7.2 De doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters volgens enkele korpsen

Bij een evaluatieonderzoek naar, kort gezegd, de vraag of en in hoeverre de doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters in de praktijk gerealiseerd zijn of kunnen worden, is het van belang een beeld te vormen van wat de korpsen zelf zien en beschouwen als de doeleinden van die wet.

De voor het onderzoek gebruikte informatie afkomstig uit de zelfevaluaties bevat geen informatie over wat de korpsen zelf als doeleinden van de Wet bijzondere politieregisters beschouwen.

In het kader van de interviews bij vier korpsen en een kernteam wordt door de korpsen aangegeven dat de gehele wetsgeschiedenis op zich niet bekend is. Wel bekend is de geschiedenis van de Commissie “Van Traa” en men is zich, volgens eigen zeggen, nog zeer bewust van wat de politie in het “Van Traa-tijdperk” overkwam.

De uitkomst van de Commissie – en in het verlengde daarvan de Wet bijzondere politieregisters – is volgens de korpsen dat het bij de Wet politieregisters gaat om de waarborgen voor de burgers en de kaders waarbinnen de informatie moet worden verwerkt. Aangegeven wordt dat de informatieverwerking ten behoeve van de opsporing controleerbaarder moet worden, dat er ten aanzien van de

informatieverwerking meer bewustwording bij de politie zou moeten ontstaan en dat de politie zou moeten beseffen dat niet zomaar van alles kan worden opgeslagen. De kern van de Wet politieregisters is volgens de korpsen het tegengaan van het ongebreideld vergaren en vastleggen van informatie, waarmee men overigens niet wil zeggen dat dergelijk ongebreideld vergaren en opslaan in het “pre-Wet bijzondere politieregisters-tijdperk” aan de orde van de dag was of geweest zou zijn.

7.3 Scholing en voorlichting

Wettelijk kader

De Wet politieregisters, het Besluit politieregisters en de modelreglementen voor bijzondere politieregisters bevatten geen specifieke bepalingen over de scholing en opleiding van politieambtenaren.

Wel bevat artikel 7, tweede lid, van de wet een algemene zorgplicht om de nodige voorzieningen te treffen van technische en organisatorische aard ter beveiliging en tegen onbevoegde kennismaking, wijziging of verstrekking van gegevens.

Artikel 7 van de wet vindt zijn neerslag in artikel 4 van de modelreglementen voor de registers Zwarte criminaliteit, voor de Voorlopige registers en voor Tijdelijke politieregisters. Dit artikel bevat de bepaling dat de registerbeheerder [de korpschef] zorg dient te dragen voor de naleving van de regelgeving en daartoe onder meer maatregelen van organisatorische aard dient te treffen.

Het zorgdragen voor voldoende kennis en opleiding kan gerekend worden tot de hier bedoelde maatregelen van organisatorische aard.

Het Besluit beheer regionale politiekorpsen regelt in artikel 12 dat de korpsbeheerder de politieambtenaren in de gelegenheid stelt de noodzakelijke training en opleiding te volgen. Mede als uitvloeisel hiervan bevat de CIE-regeling in artikel 9 een specifieke scholingsverplichting. Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat de ambtenaar die deel uitmaakt van een CIE dient te voldoen aan de eindtermen van de door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aan te wijzen vervolgopleiding. Aanwijzing van deze opleiding vindt, samenhangend met de bekostiging ervan, jaarlijks plaats. Tot 2002 waren zowel de CIE als de ZCIE opleiding aangewezen. In 2003 was enkel de CIE opleiding aangewezen.

Het tweede lid van artikel 9 behelst de verplichting er voor zorg te dragen dat de kennis en vaardigheden op peil blijven.

In aanvulling op de informatie uit de zelfevaluaties en uit de interviews, is door tussenkomst van de begeleidingscommissie specifiek informatie gevraagd over de scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregisters. Hieronder wordt, voorafgaand aan de informatie uit de zelfevaluaties en interviews, een beeld gegeven van de scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregister.

De Wet bijzondere politieregisters is een terugkerend onderdeel geworden in de scholing van en de voorlichting binnen de politie. Zo wordt door de Nederlandse politieacademie te Apeldoorn (NPA) en door het Landelijk selectie en

opleidingscentrum (LSOP), in het bijzonder het ICR (Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde te Zutphen), bij een aantal cursussen aandacht geschonken aan de Wet bijzondere politieregisters. Het gaat om de cursussen BOIV, CAR (cursus algemene recherche), CIE, ZCIE (zicht op CIE) en P&O (privacy en opsporing). Daarnaast worden CIE-themadagen georganiseerd. In de cursussen komt, zoals gezegd, de Wet bijzondere politieregisters aan de orde. De cursisten ontvangen de relevante wetteksten, modelreglementen en publicaties en toelichtingen. De mate waarin de Wet bijzondere politieregisters behandeld wordt verschilt echter duidelijk per doelgroep omdat de dagelijkse werkzaamheden van de doelgroep als uitgangspunt wordt genomen. In de CIE-cursus en in de cursus Privacy en Opsporing komt de Wet bijzondere politieregisters het meest diepgaand aan de orde. Dit onder andere aan de hand van uitgebreide casuïstiek.

In onderstaande tabel zijn voor de jaren 2001-2003 de cursussen en het aantal cursisten weergegeven.

Cursus	Doelgroep cursus	Aantal in 2001	Aantal in 2002	Aantal in 2003
BOIV	Medewerkers infodesk	120	101	91
CAR	Rechercheurs	108	73	Cursus niet aangeboden
CIE *	CIE-runners en CIE-coördinatoren	32	49	47
ZCIE	Aankomend CIE-medewerkers	328	462	Cursus niet aangeboden
P&O *	Ervaren rechercheurs, teamleiders en (recherche)chefs	Cursus niet aangeboden	89	68

Tabel gebaseerd op gecombineerde opgaaf van het NPA/ICR

* in het bijzonder gericht op/aandacht voor de Wet bijzondere politieregisters

Naast opleidingen wordt met grote regelmaat aandacht geschonken aan onderwerpen die met bijzondere politieregisters te maken hebben in de nieuwsbrief "Privacy Nieuws Politie".

Deze nieuwsbrief wordt verzorgd door de Helpdesk privacy die is ondergebracht bij de Nederlandse Politieacademie. Deze sinds 1994 bestaande nieuwsbrief heeft als doel de informatie-uitwisseling tussen functionarissen die binnen de Nederlandse

politie belast zijn met privacyzorg te bevorderen. De nieuwsbrief verschijnt ongeveer zeven maal per jaar.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De voor het onderzoek gebruikte informatie uit de zelfevaluaties leert dat tweederde van alle CIE-en aangeeft dat de medewerkers, afhankelijk van hun specifieke functie, toereikende opleidingen hebben gevolgd voor het inwinnen en/of verder verwerken van CIE-gegevens. Daarbij wordt verwezen naar de CIE-cursus, de CAR-cursus, de cursus Privacy en Opsporing, de BOB-cursus, de cursus Zicht op CIE en naar de CIE-themadagen.

Bij een derde van de CIE-en wordt onderkend, dat een “update” van de kennis (met name t.a.v. het verstrekken van CIE-gegevens) nuttig zou zijn.

Door een aantal CIE-en worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de capaciteit en de kwaliteit van het cursusaanbod bij de landelijke opleidingsinstituten. De wachttijd voor het deelnemen aan bepaalde cursussen is volgens hen te lang en dit gaat ten koste van de doorlooptijd om medewerkers tijdig op het gewenste niveau te krijgen. Ook vragen de huidige ontwikkelingen op het terrein van de CIE in relatie met complexe regelgeving en jurisprudentie volgens hen voortdurend aandacht en wordt verdere bijscholing noodzakelijk geacht. Ook stelt men zich wel kritisch op ten aanzien van de eigen CIE en vindt men dat die zich meer in die onderwerpen zouden moeten verdiepen.

In het kader van opleiding en scholing wordt ook verwezen naar instructies betreffende automatiseringsmodules en interne periodieke besprekingen over casuïstiek en de veranderde regelgeving.

Informatie uit de interviews

Scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregisters wordt ook, en soms herhaaldelijk, gegeven door de regionale privacy-officer van het korps. Daarnaast geven sommige korpsen aan dat voorlichting en scholing intern verzorgd worden door het eigen of door een ander korps.

Ten aanzien van het volgen van opleidingen voor bepaalde functies wordt opgemerkt dat informanten- runners van de CIE privacy in de (interne) opleiding hebben en dat CIE-ers de CIE cursus volgen. Ook, en met name, wordt het volgen van de cursus Privacy en opsporing door bijvoorbeeld CIE-ers en recherchemedewerkers genoemd in het kader van de scholing en voorlichting over de Wet bijzondere politieregisters.

De korpsen geven ten aanzien van scholing wel nadrukkelijk aan, dat het kennisniveau van een CIE-medewerker of rechercheur afhankelijk is van diens feitelijke en dagelijkse functie en dat zij tijdens hun werkzaamheden in de praktijk doorlopend met vragen over de regelgeving geconfronteerd worden: “training on the job” is dan ook een belangrijk aspect. In het verlengde daarvan worden, naast de privacy-officer, intern ook wel andere personen aangewezen die tot taak hebben zich de Wet bijzondere politieregisters eigen te maken en als vraagbaak te dienen voor de overige medewerkers.

Overigens wordt ten aanzien van scholing en het volgen van cursussen door enkele korpsen opgemerkt, dat er intern niet altijd formele eisen gesteld zijn over het volgen van opleidingen voor (het kunnen vervullen van) bepaalde functies. Één korps verwijst daarbij nadrukkelijk naar het feit dat het bestaande FUWA-systeem (functiewaarderingsstelsel) door de rigiditeit van dat systeem onvoldoende mogelijkheden biedt om het gevolgd hebben van bepaalde cursussen als formele aanstellingsvoorwaarde aan te merken.

7.4 Instructies en de bekendheid met instructies

Wettelijk kader

De Wet politieregisters, het Besluit politieregisters, de CIE-regeling en de modelreglementen bevatten geen specifieke bepalingen over het opstellen van instructies.

Wel bevat artikel 7 van de wet een algemene zorgplicht voor de beheerder om zorg te dragen voor de juiste werking van politieregisters en een zorgplicht om de nodige voorzieningen te treffen van technische en organisatorische aard ter beveiliging en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van gegevens. Artikel 7 van de wet vindt zijn neerslag in artikel 4 van de modelreglementen voor de registers Zwarte criminaliteit, voor de Voorlopige registers en voor Tijdelijke registers. Dit artikel bevat de bepaling dat de registerbeheerder [de korpschef] zorg dient te dragen voor de naleving van de regelgeving en daartoe ondermeer maatregelen van organisatorische aard dient te treffen. Het in voorkomende gevallen opstellen van (lokale) instructies kan gerekend worden tot de hier bedoelde maatregelen van organisatorische aard.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het al dan niet bestaan van instructies en op de bekendheid met algemene en lokale instructies. Aan de orde komen:

- algemene CIE-instructies;
- instructies over het verstrekken van CIE-informatie;
- instructies over de codering van CIE-informatie;
- instructies over het verwijderen en vernietigen van CIE-informatie;
- instructies over het binnen de CIE verwerken van bijzondere gegevens;
- instructies over het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers van de recherche, en
- instructies over het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in met name bedrijfsprocessensystemen.

Algemene CIE-instructies;

Naar aanleiding van de Wet bijzondere politieregisters zijn bestaande circulaire's en instructies aangepast en zijn nieuwe circulaire's, instructies en protocollen verschenen. De belangrijkste circulaire's, algemene instructies en protocollen zijn de Circulaire bijzondere politieregisters van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 november 1999 met algemene uitleg over de Wet

bijzondere politieregisters, het Protocol uitwisselen zwacri-informatie tussen CIE-en van de Raad van Advies voor de CIE van 1 december 2003 met daarin de randvoorwaarden om op een verantwoorde wijze elektronisch zwacri-informatie tussen Criminele Inlichtingen Eenheden uit te wisselen conform artikel 6 CIE-regeling en het Werkproces Criminele Inlichtingen Eenheden van de werkgroep van het programmabureau ABRIO. Het programmabureau ABRIO is een samenwerkingsverband tussen de politie en het openbaar ministerie. Het heeft als doel de bedrijfsvoering van de opsporing te verbeteren. Het programmabureau bestaat uit een aantal medewerkers afkomstig uit de wereld van de politie of het openbaar ministerie. Voor de uitvoering van het programma wordt gebruik gemaakt van werkgroepen, gevormd door praktijkmensen uit de korpsen en de parketten. Verder kan bij algemene instructies nog gewezen worden op een binnen het Amsterdamse ressort door het openbaar ministerie opgestelde groslijst ressortelijk overleg met daarin instructies en aandachtspunten betreffende de werkwijze van de CIE-en.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Algemene CIE-instructies

CIE-en beschikken over documenten waarin is beschreven op welke wijze de criminele inlichtingen in de CIE-registers worden verwerkt. Het gaat hierbij met name over het verzamelen en opslaan van gegevens. Bij iets minder dan de helft van de CIE-en waren deze documenten echter niet meer actueel of niet geformaliseerd. De wel beschikbare documentatie varieerde sterk in samenstelling en kwaliteit (“rijp en groen”). De documentatie van regio’s waar instructies beschikbaar zijn wordt in een aantal gevallen door andere regio’s overgenomen, omdat men niet zelf “het wiel wil uitvinden”. Soms was men van het bestaan van de documenten niet echt (meer) op de hoogte en was de aanwezige documentatie met het oog op de zelfevaluatie bij elkaar gesprokkeld.

De CIE-en die nog niet over toereikende documentatie beschikken, gaven aan dat zij documenten en instructies afwachten van het programmabureau ABRIO. Aangegeven werd tevens dat het LPC (landelijk platform CIE-officieren) het belang van eenduidige procesbeschrijvingen en aanwijzingen voor het verwerken van criminele inlichtingen onderkent. Inmiddels zijn de procesbeschrijvingen CIE en Infodesk door het ABRIO aan de korpsen beschikbaar gesteld. Geconstateerd is, dat de Zelfevaluaties en reviews als katalysator hebben gefungeerd binnen de CIE-en en dat de verbeteringsprocessen - onder andere in ABRIO-verband - in gang zijn gezet en/of worden versneld.

Verstrekken van CIE-informatie

Van geformaliseerd “beleid” specifiek over in- en externe verstrekkingen ten aanzien van de CIE is geen sprake. Er waren geen nadere instructies over verstrekkingen of de hoeveelheid en diversiteit aan documenten was niet meer inzichtelijk voor de gebruikers of deze waren verouderd en hadden aan actualiteit ingeboet. Bij instructies voor het verstrekken van gegevens werd verwezen naar de modelreglementen, naar de CIE-regeling, naar het Handboek voor de opsporingspraktijk, naar autorisatiebesluiten, naar gebruikershandleidingen voor de recherchesystemen en naar concrete afspraken over specifieke verstrekkingen.

Coderingen van CIE-informatie

De medewerkers van de CIE-en zijn goed op de hoogte van de landelijk vastgestelde schriftelijke instructies voor de wijze waarop en met welke coderingen

het gebruik van CIE-informatie wordt omgeven. Het gaat hier om de evaluatiecode bron en de evaluatiecode informatie. De instructies waar men het oog op heeft zijn de bijlage bij de CIE-regeling, documenten van het Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (ICR) en de afspraken in de groslijst ressortelijk overleg.

Verwijderen en vernietigen van CIE-informatie

Vrijwel alle relevante medewerkers van de CIE-en die zich met de schoning van het voorlopig register of het register zware criminaliteit bezig houden of daarvoor verantwoordelijk zijn, zijn op de hoogte van de regels en instructies voor het verwijderen en vernietigen van criminele informatie. Wel is er sprake van variatie in referentiekaders en documentatie. In de regel wordt verwezen naar de verwijderingsparagrafen in de modelreglementen voor het register zware criminaliteit en het voorlopig register, naar de Wet politieregisters en het Besluit politieregisters, naar de groslijst ressortelijke afspraken en naar procesbeschrijvingen van het programmabureau ABRIO. Verder zijn er variërend per regio specifieke schoningsinstructies of handleidingen.

Het binnen de CIE verwerken van bijzondere gegevens

Bij bijzondere gegevens gaat het op grond van de Wet politiegegevens om gegevens betreffende godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, seksualiteit, intiem levensgedrag of om gegevens op grond van medische of psychologische kenmerken (artikel 5 Wet politieregisters). Dergelijke gegevens kunnen enkel opgenomen worden als het reglement voor een register daarin voorziet.

Hoewel een aantal CIE-en hiermee wel op de hoogte was, bleek dat het overgrote deel van de CIE-en nog niet op de hoogte was van de criteria voor de opslag van gevoelige c.q. bijzondere gegevens in de CIE-registers. Dit geldt ook voor de extra toetsing voor de opname van de bijzondere gegevens in de CIE-registers. De relevante onderdelen in de CIE-reglementen waarin dit onderwerp aan de orde komt, waren nog niet voldoende bekend.

De plaatsing van een verplichte aanduiding voor de betrouwbaarheid van bijzondere gegevens (zie artikel 3, derde lid, van het Besluit politieregisters) bleef achterwege. De bestaande systemen waarmee de CIE-registers worden gevoerd voorzien niet in een voldoende technische mogelijkheid. Daar komt volgens een aantal CIE-en nog bij, dat de betrouwbaarheid van ieder gegeven in de CIE-registers gelijktijdig met de andere informatie wordt getoetst en van een code voor de betrouwbaarheid van de bron en de informatie wordt voorzien. In het informantenregister komen daarbij ook nog de redenen van wetenschap uitdrukkelijk aan de orde. De vraag bij de korpsen was dan ook of ten aanzien van de betrouwbaarheidsaanduiding niet met de gebruikelijke toetsingen en coderingen kan worden volstaan.

Informatie uit de interviews

Verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers van de recherche

In bepaalde gevallen wordt, met name door de recherche, aangegeven dat het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers een zeer lastig onderwerp is en worden heldere instructies node gemist.

*Informatie uit de interviews en van de privacy-officers**Onverdachte personen en bedrijfsprocessensystemen*

Bij enkele korpsen is een schriftelijke instructie voorhanden over het omgaan met gegevens betreffende onverdachte personen. De instructies betreffen met name de opslag van gegevens over onverdachte personen in het binnen het korps gebruikte bedrijfsprocessensysteem. In de praktijk echter, zo geeft men aan, is en blijft het voor de politieambtenaren (uiterst) lastig, zo niet ondoenlijk, om zowel het begrip onverdachte personen als het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in de dagelijkse praktijk “handen en voeten” te geven.

7.5 De opname van gegevens in het Voorlopig en/of het ZwaCri-register*Informatie uit de Zelfevaluaties*

Bij de zelfevaluaties bleek dat het opslagcriterium dat gegevens betreffende de misdrijven als bedoeld in artikel 1, onder k, Wpolr voor opname in het register zware criminaliteit in aanmerking komen, geen problemen oplevert. Hiervoor worden overzichtlijsten met de betreffende misdrijven gehanteerd.

Wel is er discussie over “de hardheid” van de informatie en met name over de vraag in welke gevallen, bij welke “hardheid”, de gegevens opgenomen dienen te worden in het Voorlopig register of wanneer gegevens (direct) opgenomen kunnen worden in het ZwaCri-register. Het is voor veel korpsen lastig om te bepalen of gegevens opgenomen dienen te worden in het voorlopig register of dat de gegevens direct opgenomen kunnen worden in het ZwaCri-register. Dit heeft, zo geven de korpsen aan, te maken met de discussie over de zogenaamde “voorportaalfunctie” van het Voorlopig register. Deze “voorportaalfunctie” impliceert, zo geven zij aan, dat een subject in eerste instantie in het voorlopig register wordt opgenomen, tenzij het subject aan de hand van bepaalde criteria duidelijk “zwacri-waardig” is.

De korpsen schetsen de problemen bij de opname van gegevens in het voorlopig of in het ZwaCri-register als volgt.

Korpsen wijzen er op dat in de toelichting van het modelreglement zware criminaliteit wordt aangegeven dat de toenmalige Registratiekamer (thans het College bescherming persoonsgegevens) aandacht heeft gevraagd voor het uitgangspunt dat personen die voorwerp zijn van CIE-matig onderzoek in beginsel eerst in het voorlopig register dienen te worden opgenomen teneinde te beoordelen of zij binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen in aanmerking komen voor overheveling naar het register zware criminaliteit. Daarnaast verwijzen korpsen naar de toelichting op artikel 5, waarin ten aanzien van de personen, ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven als bedoeld onder a, toegelicht wordt dat het vereiste van betrokkenheid bij het beramen of plegen van misdrijven 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.

Korpsen wijzen er verder op dat de toelichting op het modelreglement voorlopig

register aangeeft dat uit de definitie van het voorlopig register in artikel 1, eerste lid, onderdeel k, Wpolr. blijkt dat het voorlopig register moet worden gezien als het voorportaal van het register zware criminaliteit. In het register kunnen gegevens (vooral tips en meldingen) worden opgenomen die wijzen in de richting van betrokkenheid.

De discussie over “de hardheid” van de informatie spitst zich toe op onder meer de volgende vragen:

- In hoeverre kunnen de evaluatiecode van betrouwbaarheid van de informant en de informatie, alsmede de redenen van wetenschap “de hardheid” beïnvloeden?
- Indien een subject al voor bepaalde misdrijven in het register zware criminaliteit voorkomt, kan informatie over nieuwe activiteiten in soortgelijke misdrijven dan zonder meer in het register zware criminaliteit worden opgenomen of moet de hardheid van die informatie dan ook worden geverifieerd?
- Indien een subject al voor bepaalde misdrijven in het register zware criminaliteit voorkomt, kan informatie over zijn betrokkenheid bij een geheel ander misdrijf (al dan niet ver verwijderd van de misdrijven waarvoor hij voorkomt) dan zonder meer in het register zware criminaliteit worden opgenomen of moet de hardheid van die informatie dan ook worden geverifieerd?

In de discussie omtrent de “hardheid” van de informatie gingen de meeste CIE-en er vanuit dat het reeds voorkomen van een persoon als subject in het register zware criminaliteit automatisch betekent dat gegevens over de persoon dan in dat register kunnen worden opgenomen. Dit ongeacht de aard van het delict en de hardheid van de verdenking tegen de persoon. Dit betekent bijvoorbeeld dat de tip van een informant over een persoon die al in het register zware criminaliteit voorkomt, ongeacht de overeenkomst met het reeds vermelde delict, in die gevallen vanuit het informantenregister rechtstreeks in het register zware criminaliteit wordt opgenomen.

Informatie uit de interviews

Bij de interviews bleek dat de hierboven geschetste problemen ten aanzien van de opname van gegevens in het Voorlopig of het ZwaCri-register nog steeds voorkomen.

7.6 De definitie van onverdachte personen

Wettelijk kader

Artikel 5a van de Wet politieregisters bevat een specifieke regeling voor het vastleggen en met name voor het bewaren van gegevens over onverdachte personen. De wet, het Besluit politieregisters, de CIE-regeling en de modelreglementen voor de registers Zware criminaliteit en voor de Voorlopige

registers bevatten echter geen definitie of omschrijving van het begrip onverdachte personen. Het modelreglement voor Tijdelijke registers spreekt in artikel 5, eerste lid, onder f, weliswaar over onverdachte personen, maar een omschrijving van het begrip wordt ook daarin niet gegeven.

Een omschrijving van het begrip onverdachte personen wordt wel gegeven in de circulaire bijzondere politieregisters en, in overeenstemming daarmee, in een aantal modelreglementen voor (niet bijzondere) politieregisters zoals bijvoorbeeld in artikel 5, onder f, van het modelreglement Fraudebestrijding. Onverdachte personen worden daarin omschreven als “personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van strafbare feiten”. Deze omschrijving is nagenoeg gelijk aan de omschrijving van CIE-subjecten in artikel 13a, eerste lid, onder b, van de wet en in artikel 5, onder b, van het modelreglement Zware criminaliteit, waar gesproken wordt over personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven waarvoor het ZwaCri-register is aangelegd.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De voor het onderzoek gebruikte informatie afkomstig uit de zelfevaluaties bevat geen informatie over de invulling van het begrip onverdachte personen in de praktijk.

Informatie uit de interviews

Uit de interviews blijkt dat het begrip onverdachte personen in de praktijk geen rol speelt bij het vastleggen van gegevens in ZwaCri- en in voorlopige registers. Dit betekent dat in de praktijk dat de aanduiding ‘onverdachte personen’ niet wordt gebruikt ten aanzien van personen over wie gegevens vastgelegd worden. Een enkel korps wijst er op, dat de term ‘onverdachte personen’ ook niet voor komt in de modelreglementen voor ZwaCri- en Voorlopige registers.

Ook ten aanzien van het vastleggen van gegevens in tijdelijke registers speelt het begrip onverdachte persoon in de praktijk nauwelijks of geen rol.

Ter mogelijke verklaring hiervan wijst men er op, dat de regeling in de Wet politieregisters alleen ten aanzien van de niet-bijzondere politieregisters inhoudt dat gegevens over onverdachte personen na vier maanden verwijderd dienen te worden en dat deze (korte) termijn bij opname van gegevens in bijzondere politieregisters niet geldt.

Het vastleggen van gegevens over onverdachte personen speelt volgens de korpsen wel bij de korpsbreed gebruikte processensystemen zoals het BPS, Genesys en Multipol.

Bij één korps waren sinds eind 2003 instructies voorhanden over het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in het korpsbrede bedrijfsprocessensysteem. Voldoende ervaring met de instructies was echter nog niet opgedaan.

Bij andere korpsen is geen specifieke instructie met daarin een definitie van onverdachte personen aanwezig. Men geeft aan dat men huiverig is om een persoon als onverdacht aan te merken omdat “het gewoon niet zal werken” Zo

wordt aangegeven dat aan het begrip onverdachte persoon, mede gezien de bij opname van gegevens in niet-bijzondere politieregisters geldende maximale bewaartermijn van vier maanden, moeilijk handen en voeten is te geven. Daarnaast wordt het begrip onverdachte personen als een “wanbegrip” ervaren.

De onwerkbaarheid van het begrip onverdachte personen wordt door een korps met het onderstaande voorbeeld toegelicht. Uit dit voorbeeld blijkt tevens de verwarring die soms ontstaat ten aanzien van de bewaartermijn van vier maanden als het vastleggen van gegevens door rechteamts als uitgangspunt wordt genomen en niet zozeer het soort register (bijzonder of niet-bijzonder) waar de gegevens in opgenomen worden als uitgangspunt wordt genomen.

Stel dat een subject betrokken is in een onderzoek naar handel in verdovende middelen en het subject een (nog niet bekend) pand binnen gaat. De gegevens van dat pand en de bewoner worden dan nagehouden. Bij deze navraag blijkt bijvoorbeeld dat dit ‘slechts’ een pedicure of (thuis)kapster is. De pedicure of (thuis)kapster zou dan een ‘onverdacht persoon’ kunnen zijn. Het zou ook kunnen gaan om bijvoorbeeld een contact of mogelijk zelfs om een medeplichtige. De gegevens over het bezochte adres kunnen dan niet zomaar uit het (tijdelijk) register verwijderd worden. Men zal immers altijd willen nazoeken wat er met dat pand en de bewoner al dan niet aan de hand is. Daarbij wijst men er op dat indien de gegevens over de pedicure of (thuis)kapster wel verwijderd zouden worden, men in een later stadium, als het subject het pand weer opnieuw zou bezoeken, de gegevens betreffende dat pand weer van voor af aan zou (moeten) onderzoeken en men dan weer opnieuw zou “ontdekken” dat het ‘slechts’ om de pedicure of (thuis)kapster gaat.

Ten aanzien van onverdachte personen wordt door één korps aangegeven dat allerlei waarnemingen erg belangrijk zijn. Dit kunnen waarnemingen zijn in de sociale omgeving, in de criminele omgeving en zelfs in een zakelijke omgeving. Alleen door deze waarnemingen te combineren kan zicht ontstaan op mogelijke strafbare handelingen en de verdere onderzoekswaardigheid van een bepaalde zaak of een bepaald persoon.

Een ander korps spreekt hierbij over integrale informatiebehoefte die ertoe leidt, dat alle informatie noodzakelijkerwijs bewaard zou moeten worden. Bij het desbetreffende korps was, mede vanuit deze integrale informatiebehoefte, een permanent register van de recherche aangelegd met o.a. informatie die niet voor opname in andere (bijzondere) politieregisters in aanmerking komt, zoals informatie over onverdachte personen.

Informatie van de privacy-officers

Na inwerkingtreding van de Wet bijzondere politieregisters is, met name door privacy-officers en de Helpdesk privacy van de NPA, aandacht besteed aan een omschrijving en definitie van het begrip onverdachte personen.

De discussie over het begrip onverdachte personen had (en heeft) daarbij de volgende elementen.

Als uitgangspunt bij de discussie over het begrip onverdachte personen wordt de daaraan in de toelichting bij de Circulaire bijzondere politieregisters gegeven omschrijving gebruikt. In die toelichting wordt vermeld:

"Het begrip 'onverdachte personen' is niet bedoeld als wettelijke tegenpool van het verdachte begrip van artikel 27 Strafvordering in die zin dat daaronder worden verstaan alle personen die geen verdachte (als bedoeld in artikel 27 Sv) zijn. Tot de categorie van personen als bedoeld in 5a, eerste lid, behoren alleen diegenen over wie de politie gegevens heeft verkregen of vergaard die duiden op betrokkenheid bij strafbare feiten, maar waaruit nog geen redelijk vermoeden voortvloeit dat zij bepaalde strafbare feiten hebben begaan."

Naast deze toelichting gebruikt men de opvatting van het College bescherming persoonsgegevens over onverdachte personen zoals deze mede is weergegeven in een brief van het College van 29 maart 2001 (z2000-1166).

Men geeft aan dat het volgens het College gaat om zachte gegevens zoals verdachtmakingen en geruchten die vooralsnog niet door andere informatiebronnen zijn bevestigd.

Ten aanzien van de vraag of in een concrete situatie aan artikel 27 Sv wordt voldaan (er is dan geen sprake meer van een onverdachte persoon), geeft men aan dat dit volgens het College afhangt af van alle concrete omstandigheden van de zaak, waarbij ingevolge de huidige jurisprudentie weliswaar reeds snel voldaan zal zijn aan het bepaalde van artikel 27 Sv, maar dat een enkele mutatie c.q. aangifte met enige belastende informatie over een persoon onder omstandigheden steunbewijs behoeft om over te kunnen gaan in een situatie als bedoeld in artikel 27 Sv.

Tevens wordt aangegeven dat volgens het College een (officiële) aangifte door een burger waarin de verdenking wordt uitgesproken dat een bepaald persoon een delict heeft gepleegd, niet altijd harde informatie oplevert. Ook dan is soms sprake van een 'onverdachte persoon'.

Op basis van voorgaande komt men tot de conclusie dat er sprake is van een onverdacht persoon als aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

- a. de informatie duidt op betrokkenheid bij een strafbaar feit;
- b. het is zachte informatie die nog niet door andere bronnen is bevestigd, en
- c. er is nog (net) geen sprake is van een verdachte in de zin van 27 Strafvordering.

Ondanks de inspanningen om tot een omschrijving van het begrip onverdachte persoon te komen, blijft er onduidelijkheid en ook wel verschil van mening bestaan over het begrip onverdachte personen en over hoe dit in de praktijk van alledag nu "handen en voeten" zou moeten krijgen. Men geeft aan dat het eigenlijk niet mogelijk is om voor de praktijk en de vele situaties die dan spelen eenduidige en ook eenvoudig toepasbare criteria op te stellen die door de vele verschillende politieambtenaren kunnen worden gebruikt.

Zo worden meldingen van politieambtenaren in de ene opvatting in bepaalde gevallen wel als meldingen over onverdachte personen aangemerkt, terwijl in een andere opvatting juist gesteld wordt dat meldingen van de eigen politieambtenaren als voldoende 'hard' kunnen worden beschouwd zodat het niet meer over onverdachte personen zou gaan. Daarnaast blijft er onduidelijkheid over hoe het

met gegevens in (officiële) aangiften moet. Enerzijds zouden indien daar gegevens over onverdachte personen in opgenomen zijn deze gegevens na vier maanden verwijderd dienen te worden, maar anderzijds stelt men zich op het standpunt dat de aangifte zoals die gedaan is (de verklaring van de aangever) toch niet “zomaar” gewijzigd kan worden door daaruit gegevens te verwijderen.

Bij een aantal regio's zijn er thans procedures voor de opname van gegevens over onverdachte personen in het bedrijfsprocessensysteem. Deze procedures gaan uit van de hierboven weergegeven elementen van het begrip onverdachte personen. In de praktijk echter, zo geeft men aan, is en blijft het voor de politieambtenaren (uiterst) lastig, zo niet ondoenlijk, om zowel het begrip onverdachte personen als het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in de dagelijkse praktijk “handen en voeten” te geven. Een niet onbelangrijke rol speelt daarbij dat er, landelijk bezien, enkele tienduizenden politieambtenaren zijn die gegevens in de korpsbrede bedrijfsprocessensystemen vastleggen en die dus te maken kunnen krijgen met het vastleggen van gegevens betreffende onverdachte personen.

De van de privacy-officers ontvangen gegevens over het aantal in het bedrijfsprocessensysteem opgenomen onverdachte personen en de van hen ontvangen voorbeelden van meldingen over onverdachte personen geven de onduidelijkheid over de precieze betekenis van het begrip onverdachte persoon ook aan. Vooral wat de aantallen betreft zijn er grote verschillen.

Acht korpsen hebben informatie verstrekt over de aantallen onverdachte personen. Eén korps gaf aan niet over gegevens over aantallen te beschikken omdat die rubricering niet is geïmplementeerd. In onderstaande tabel zijn de door de zeven andere korpsen opgegeven cijfers over de jaren 2000-2003 vermeld. Het gaat om cijfers “bij benadering” die vaak ontleent zijn aan algemene overzichten. Het gaat in alle gevallen om aantallen onverdachte personen over wie in een bepaald jaar gegevens opgenomen zijn in het bedrijfsprocessensysteem BPS.

Korps	2000	2001	2002	2003
1	420	1110	1260	1070
2	Enkele tientallen			
3	39	178	161	346
4	-	-	-	Ongeveer 100*
5	10	678	1318	1702

6	43	167	224	975
7	37	65	100	79

* de gegevens over onverdachte personen worden sinds 1 december 2003 in het systeem opgenomen. Over de periode december 2003 - februari 2004 gaat het in totaal om 486 personen.

Uit de van enkele korpsen ontvangen voorbeelden van meldingen over onverdachte personen kan opgemaakt worden dat het in hoofdzaak om een drietal situaties gaat. Deze situaties hebben betrekking op kleinschalige handel in verdovende middelen en zogenaamde hennepkwekerijen, op met name voertuigen die “op de verkeerde tijd op de verkeerde plaats” gesignaleerd worden en op meldingen van burgers. Daarnaast is er nog een categorie “diversen”.

Hieronder worden ter illustratie enkele voorbeelden gegeven van meldingen over onverdachte personen.

Verdovende middelen

Het is druk met bezoekers in de [] straat, vooral jonge gasten op brommers en fietsen. Er woont daar een gast, donkerblond lang haar, heeft een grote hond. Hij loopt gewoon voor zijn woning op de straat te dealen aan deze jongeren. Melder noemt hem de "kleine drugsbaron". De drugs overlast duurt tot 02.00 uur/half 3 's-nachts. Hij kan gewoon zijn gang gaan, omdat de politie zich toch niet laat zien.

Gaf collega [] door dat bij hem aan de deur een hem bekende man was gekomen welke aangaf dat er op het adres [] te [] zeer zeker een kwekerij zou zitten. Dit pand is eigendom van [] en de zoon daarvan zou elke nacht de planten water komen geven. Melder had het van de burens die zeer veel overlast ervan ondervonden in de vorm van stank ed. De burens wilden zelf buiten schot blijven. Melder had zelf geen bezwaar tegen opname verklaring. Verzoek nachtdienst om eens onderzoek in te stellen en bevindingen vast te leggen

Voertuigen op “de verkeerde tijd op de verkeerde plaats”

Bij een verkeerscontrole in het zuiden van het land blijkt 's nachts van een persoon met recente criminele antecedenten uit het noorden van het land. Hij verklaart zelf een familiebezoek te hebben afgelegd, maar dit is niet zo aannemelijk omdat er geen familie in die omgeving woonachtig is. Het gaat dus

mogelijk om een crimineel "bezoek".

Verdacht voertuig. Reden wij over het [] park, wetende dat daar veel wordt ingebroken in bedrijven en zagen wij een donkergrijze [] staan voorzien van kenteken []. Toen wij van achter naderden, reed vernoemd voertuig weg. Bij controle inzittenden bleek het te gaan om []: Hij zat naar eigen zeggen met zijn vriendin in de auto en reed alleen een beetje rond. Er was verder ook geen aanleiding voor iets verdachts. Dit even vastgelegd ter info.

Door beveiligingsdienst [] is [] op [] januari het volgende kenteken genoteerd: [] januari [] uur: betreft een auto [] o.n.v. [] te []. De auto reed met twee jonge mannen in de [] straat. [] komt 5x voor in Hks (SR311, SR350, SR141, SR310).

Meldingen van burgers

Een burger meldt dat zijn buurman die werkloos is, al geruime tijd elke morgen om 06.00 uur wordt opgehaald en om 14.00 uur weer thuis wordt afgezet. Het zou hem financieel op dit moment goed gaan.

Naar aanleiding van geluidsoverlast ter plaatse gegaan. Melding was helaas niet meteen door gegeven. Ter plaatse geen geluidsoverlast meer geconstateerd. Klaagster gesproken. Deze deelde mede wederom geluidsoverlast te hebben gehad van de buurvrouw. Naar haar mening had deze weer de nodige alcohol op. Inmiddels had zij de muziek uitgezet, zodat er geen geluidsoverlast meer was. Ook had zij gezien dat er inmiddels een man was gekomen bij de buurvrouw. Nu lagen zij kennelijk beiden in bed. Nog aangebeld doch geen reactie. Ook al omdat zij gehoord moest worden over de overlast afgelopen nacht. Klaagster gezegd dat zij weer bij overlast moest bellen. Helaas is het een hoekhuis, zodat er maar een gezin last van heeft. (Als OVP is hier de overlastgevende buur aangemerkt).

Diversen

Na een vijfjarige detentie wegens vermogensdelicten blijkt een persoon binnen een week gezien te zijn in een dure nieuwe op zijn naam gestelde personenauto. Bekend is dat het hem aan die financiële middelen ontbreekt.

7.7 Tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek

Wettelijk kader

Bij de Wet bijzondere politieregisters is in artikel 1, onder j, van de Wet politieregisters ten behoeve van verkennend onderzoek als bedoeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering een nieuw soort tijdelijke registers geïntroduceerd.

In de van het College bescherming persoonsgegevens in het kader van dit evaluatieonderzoek ontvangen informatie betreffende de melding van tijdelijke registers komt geen afzonderlijke informatie voor over tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De voor het onderzoek gebruikte informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties bevat geen informatie over tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek.

Informatie uit de interviews

Bij de bij de interviews betrokken korpsen bestonden tijdens de interviews geen tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek. Wel werd door één korps aangegeven dat er tijdelijke registers zijn betreffende projectvoorbereiding, maar dat het daarbij zeker niet om verkennend onderzoek gaat omdat de zaken die bij projectvoorbereiding aan de orde komen in strafvorderlijke zin het stadium van verkennend onderzoek (al lang) gepasseerd zijn. Anders gezegd: bij projectvoorbereiding zijn de zaken zijn al (veel) concreter dan bij een verkennend onderzoek het geval zou zijn.

De bezochte korpsen gaven aan dat er, voor zover bij hen bekend was, ook bij andere korpsen geen of nauwelijks tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek zijn.

Twee korpsen gaven aan dat er vóór de inwerkingtreding van de Wet bijzondere politieregisters wel eens een onderzoek en een daarbij behorend tijdelijk register geweest was dat men, achteraf bezien, aan de hand van de huidige omschrijving in het Wetboek van Strafvordering, thans mogelijk aan zou kunnen duiden als een tijdelijk register betreffende een verkennend onderzoek.

Bij één korps was er een tijdelijk register betreffende verkennend onderzoek geweest, maar dat register was tijdens het interview al opgeheven.

Als reden waarom er geen (of nauwelijks) tijdelijke registers betreffende verkennende onderzoeken zijn, wordt aangegeven dat dit simpelweg zo is omdat er (ook) geen verkennende onderzoeken zijn. Een korps gaf daarbij nog aan dat men thans in feite over voldoende relevante informatie beschikt om tactische onderzoeken meteen te kunnen starten c.q. uit te kunnen voeren.

7.8 Het opstellen van criminaliteitsbeelden en de organisatie van CIE-en

Wettelijk kader

De Wet politieregisters bevat in artikel 13d, eerste lid, de algemene norm dat ZwaCri- en Voorlopige registers slechts aangelegd mogen worden bij krachtens de Politiewet aangewezen organisatorische eenheden. Verder bevatten de Wet het Besluit politieregisters geen regeling over de organisatie, taken of werkzaamheden van Criminele Inlichtingen Eenheden. Met uitzondering van artikel 1, onder d, van het besluit, komt de term CIE ook niet voor in de wet of het besluit.

In feite is de gehele regeling van CIE-en opgenomen in de artikelen 4, 5, 5a en 5b, van het Besluit beheer regionale politiekorpsen en, ter uitwerking daarvan, in de CIE-regeling.

Het Besluit beheer regionale politiekorpsen geeft in artikel 4 enkele algemene regels voor de organisatie van de recherchefunctie en in de artikelen 5, eerste lid, en 5b enkele specifieke regels voor een eenheid die ten behoeve van de recherchefunctie een register zware criminaliteit en een voorlopig register voert.

De CIE-regeling veronderstelt een eenheid als bedoeld in artikel 1, onder a, van de regeling (de CIE) die de taken en werkzaamheden genoemd in de artikelen 2, 3 en 4 van de regeling uitvoert. Het gaat daarbij, kort gezegd, om de volgende taken en werkzaamheden:

- de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van de politietaak, voorzover het betreft misdrijven als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de wet;
- onderlinge samenwerking bij de taakvervulling en in het bijzonder samenwerking bij een uniforme gegevensverwerking, bij onderlinge gegevensuitwisseling en bij structurele gegevensverstrekking aan de nationale criminele inlichtingen eenheid;
- het verzamelen en verifiëren van criminele inlichtingen;
- het registreren van gegevens in een register zware criminaliteit en in een voorlopig register overeenkomstig de daartoe vastgestelde modelreglementen;
- het bevorderen van het gericht inwinnen en aanvullen van criminele inlichtingen en andere gegevens die in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in aanmerking komen voor registratie op grond van de Wet politieregisters;
- het analyseren van criminele inlichtingen en het aan de hand daarvan signaleren van criminaliteitsontwikkelingen en het periodiek verslag doen ten behoeve van criminaliteitsbeelden, en
- het verstrekken van criminele inlichtingen overeenkomstig de daartoe vastgestelde modelreglementen.

Een van de onderzoeksvraag ziet op de gevolgen van de Wet bijzondere politieregisters voor de wijze waarop zicht op specifieke vormen van criminaliteit kan worden verkregen. Het gaat hierbij om het opstellen van zogenaamde

criminaliteitsbeeldanalyses (CBA). Het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses is onderdeel van de in artikel 4, lid 1, onder d, van de CIE-regeling omschreven taak en werkzaamheden. In het kader van het onderzoek is daarbij specifiek bezien of de lijst misdrijven (zie art. 1, onder k, sub 3, Wpolr) zoals die is opgenomen in de bijlage behorende bij artikel 2a van het Besluit politieregisters gewijzigd zou dienen te worden.

Om nader op de onderzoeksvraag betreffende de gevolgen van de Wet bijzondere politie registers voor het opstellen van zogenaamde criminaliteitsbeeldanalyses in te kunnen gaan, bleek het nodig om eerst te beeld te verkrijgen van de wijze waarop CIE-en georganiseerd zijn. Hieronder wordt dan ook eerst ingegaan op de organisatie van de CIE-en. Dit beeld van de organisatie van CIE-en is overigens ook van belang om in meer algemene zin een beeld te kunnen vormen van hoe de verschillende wettelijke bepalingen in de praktijk vorm hebben gekregen. Hierbij speelt dat een aantal bepalingen van zowel de Wet en het Besluit politieregisters als van de CIE-regeling een bepalende invloed hebben op de organisatie van de CIE dan wel een bepaalde inrichting van de organisatie verplicht stellen.

7.8.1 De organisatie van de CIE

De CIE-regeling, gebaseerd op de Politiewet en het Besluit beheer regionale politiekorpsen, veronderstelt een eenheid als bedoeld in artikel 1, onder a, CIE-regeling die de taken en werkzaamheden genoemd in de artikelen 2, 3 en 4 CIE-regeling uitvoert: de CIE. Daarnaast veronderstelt de toelichting op artikel 4 CIE-regeling een scheiding tussen CIE en de Infodesk.

Op grond van de CIE-regeling en de toelichting kan gesteld worden dat de chef CIE verantwoordelijkheid heeft voor de juiste uitvoering van de samenwerking met de andere CIE-en zoals nader gespecificeerd in artikel 3 van de CIE-regeling en verantwoordelijkheid heeft voor het verrichten van de werkzaamheden als bedoeld in artikel 4 van de CIE-regeling. Verder wordt er hier vanuit gegaan dat de analysetaak als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder d, van de CIE-regeling wordt verricht in die zin dat de chef CIE daarvoor lijnverantwoordelijkheid draagt en de analisten ook functioneel aanstuurt.

In het kader van de zelfevaluaties is bezien of de organisatie van de CIE-en in de praktijk vorm gegeven is volgens bovenstaand kader.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Een belangrijke vraag bij de zelfevaluaties was of de CIE voor wat betreft inrichting, doelstellingen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de CIE-regeling voldoet. Om die vraag te kunnen beantwoorden zou er, strikt genomen, sprake dienen te zijn van een geformaliseerde en actuele “blauwdruk” van de CIE in de vorm van een organisatie- of inrichtingsplan. Vervolgens is het de vraag of die blauwdruk in de praktijk is geïmplementeerd, m.a.w. komt de situatie in de praktijk overeen met de beschreven situatie. Daarbij dient de positie van de CIE ten opzichte van andere organisatieonderdelen, zoals een Regionale Infodesk of een bureau Misdaadanalyse geformaliseerd, actueel en transparant te zijn.

Het overgrote deel van de korpsen beschikte niet over een actuele en formele organisatiebeschrijving of deze kon tijdens de zelfevaluatie niet over worden

gelegd. De redenen hiervoor waren divers. Recherchedivisies waren kort of lang geleden gereorganiseerd, verkeerden net in een reorganisatieproces of men was voor wat betreft de inbedding en taken van de CIE nog “zoekende”. Het kon ook zijn dat men naar een korps- of divisiejaarplan verwees waarin de positie van de CIE aan de orde kwam.

Alle CIE-en houden zich in de praktijk bezig met de in artikel 4, lid 1, sub b, c en e, CIE-regeling voorgeschreven werkzaamheden. Dit omvat, kort gezegd, het runnen van informanten, het registreren en veredelen van de ingewonnen criminele inlichtingen in het register zware criminaliteit en het voorlopig register en het verstrekken van criminele inlichtingen uit die registers.

De werkzaamheden als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a, CIE-regeling (het verzamelen en verifiëren van criminele inlichtingen, bijvoorbeeld het overhevelen van daarvoor in aanmerking komende informatie uit de tijdelijke registers) werd door de meeste CIE-en nog niet op grote schaal uitgevoerd. De redenen hiervoor zijn onder meer:

- de capaciteit van de CIE laat die werkzaamheden (nog) niet toe;
- de kennis om die processen uit te voeren c.q. te beheren is nog niet op peil;
- de CIE is afhankelijk van de aanvoer van de tactische rechteamts en hier is nog geen plan- en besluitvorming over;
- één van de CIE-en was van mening dat de informanteninformatie in het voorlopig register en het register zware criminaliteit niet met informatie uit de tijdelijke of permanente registers moest worden “vermengd”. Door het ook opnemen van informatie uit tijdelijke of permanente politieregisters zou niet meer duidelijk zijn welke informatie nu wel of niet van informanten afkomstig zou zijn. De ervaring met zaken waarvoor zij bij de rechter moesten vergelijken leerde juist, dat het bedoelde overhevelen eerder kwaliteitsverminderende dan kwaliteitsbevorderende effecten op de informatiehuishouding van de CIE tot gevolg heeft. Het aanvullen van informanteninformatie met “rest- en zijtakinformatie” leverde ter terechtzitting kritische vragen op van de advocatuur en de rechters ten aanzien van de kwaliteit van de door de CIE aangeleverde informatie.

De toelichting op artikel 4, lid 1, onder d, CIE-regeling gaf tijdens de zelfevaluaties aanleiding tot discussie voor wat betreft het volgende gedeelte:

“De Raad van Advies voor de CIE heeft geadviseerd het ‘analyseren van criminele inlichtingen’ in het eerste lid aanhef, onder d, te wijzigen in ‘het doen analyseren’. Hiermee zou tot uitdrukking worden gebracht dat de analysefunctie ook buiten de CIE kan worden ingevuld. Dit advies is niet overgenomen aangezien artikel 14 van het modelreglement van het register zware criminaliteit zich niet verzet tegen autorisatie van ambtenaren die niet werkzaam zijn bij de CIE.”

Over de uitleg van dit gedeelte van de toelichting zijn de meningen in de korpsen verdeeld en dit komt in de praktijk in diverse varianten tot uiting. Om die varianten helder in beeld te krijgen is tijdens de zelfevaluaties onder het door de CIE verrichten van de analysetaak niet alleen begrepen het analyseren van criminele inlichtingen voor het signaleren van criminaliteitsontwikkelingen en de periodieke

verslaglegging ten behoeve van criminaliteitsbeelden (CBA), maar ook het analyseren van criminele inlichtingen als een losstaande werkzaamheid die bijvoorbeeld tot verrijking van geregistreerde informatie kan leiden of die kan uitmonden in gegevens die zich direct lenen voor operationeel gebruik.

In de praktijk doen diverse organisatiestructuren met uiteenlopende werkzaamheden en managementverantwoordelijkheden voor. Hieronder is een weergave van de verschillende varianten opgenomen. Het gaat daarbij enerzijds om varianten waarbij de CIE nog niet alle werkzaamheden zelf uitvoert. Anderzijds gaat het om varianten waarbij de chef CIE of plv. chef CIE tevens chef is van andere onderdelen.

De varianten waarbij de CIE nog niet alle werkzaamheden zelf uitvoert zijn:

1. De chef CIE als hoofd van een eenheid CIE die nog niet alle CIE werkzaamheden (zelf) uitvoert, zoals het overhevelen van informatie uit tijdelijke registers of het verrichten van de analysetaak. De redenen zijn vaak een gebrek aan capaciteit en kwaliteit.
2. De chef CIE als hoofd van een eenheid CIE die niet alle CIE werkzaamheden uitvoert. De analysetaak is buiten zijn lijnverantwoordelijkheid bij een bureau Misdaadanalyse ondergebracht. De analist verricht analyses op de tijdelijke registers van het tactische team en op het register zware criminaliteit. Het kan voorkomen dat de chef CIE in zo'n geval de analist inhoudelijk aan stuurt voor zover het de analyse op het register zware criminaliteit betreft. Dit veroorzaakt soms uitvoeringsproblemen, omdat de chef van het bureau Misdaadanalyse als directe lijnchef andere prioriteiten stelt dan de chef CIE.
3. De chef CIE als hoofd van een eenheid CIE die niet alle CIE werkzaamheden uitvoert. De analysetaak is buiten zijn lijnverantwoordelijkheid ondergebracht bij een bureau Projectontwikkeling en advisering (tactische project voorbereiding) dat de strategische analyse uitvoert.
4. De chef CIE als hoofd van een eenheid CIE die niet alle CIE werkzaamheden uitvoert. De analysetaak is uit effectiviteits- en efficiencyoverwegingen buiten zijn lijnverantwoordelijkheid ondergebracht bij de Infodesk;

Het blijkt bij deze varianten dat in de praktijk de analysetaak vaak buiten de organisatie van de CIE verricht wordt door analisten bij de Regionale Infodesk of een bureau Misdaadanalyse. De analyses worden op informatie in of uit het register zware criminaliteit uitgevoerd. De wijze waarop de analisten toegang tot de informatie in het register zware criminaliteit hebben, varieert. Daarbij bestaan de volgende situaties:

- de analist van de Regionale Infodesk krijgt de beschikking over een back-up met alle informatie uit het register zware criminaliteit;
- de analist van de unit Analyse van het Bedrijfsbureau voert de analyses uit en wordt daarbij aangestuurd door de chef CIE;
- de analist van de Regionale Infodesk krijgt t.b.v. de CBA de daarvoor in aanmerking komende 4x4's;
- de analist van de Regionale Infodesk heeft ten behoeve van alle analyses tot op een bepaald niveau rechtstreekse toegang tot het register zware

criminaliteit;

- de CBA wordt door een afdeling projectontwikkeling en advisering in samenwerking met een universitaire instelling verricht. Decentraal worden door de analisten van de afdeling Ondersteuning analyses op de decentrale bestanden van het register zware criminaliteit uitgevoerd.

De varianten waarbij de chef CIE of plv. chef CIE tevens chef is van andere onderdelen zijn:

1. De chef CIE is tevens chef Infodesk. De analysetaak is ondergebracht bij de Infodesk. De medewerkers van de Infodesk hebben de “CIE-status”.
2. De chef CIE is tevens chef Infodesk en chef bureau Misdaadanalyse.
3. De chef CIE is tevens chef bureau Regionale Inlichtingendienst (RID), chef Infodesk, chef bureau Misdaadanalyse en heeft ook managementtaken op het gebied van het observatieteam en de tapkamer.
4. Bij een gedeconcentreerde CIE: een chef informatieve en bestuurlijke ondersteuning is tevens lijnchef van de gedeconcentreerde informantenrunners. De chef CIE op centraal niveau stuurt de runners inhoudelijk aan. De chef informatieve en bestuurlijke ondersteuning is tevens direct lijnverantwoordelijke voor de tactische projectvoorbereiding en de analysetaak aan het district (“4 petten”).
5. De plv. chef CIE is tevens hoofd van een Dienst Recherche Ondersteuning (DRO). De chef DRO/plv chef CIE is tevens chef van de Regionale Inlichtingen Dienst (RID, voorheen de Politieke Inlichtingen Dienst), de Infodesk, het bureau Misdaadanalyse, en diverse andere ondersteunende diensten. De reden hiervoor was dat de chef CIE niet over een plaatsvervanger binnen de CIE beschikte.
6. De chef bureau Recherche Informatie is tevens chef CIE, chef Divisie Infodesk (tevens werkvoorbereiding en analyse) en chef Districtelijke Infodesk (tevens werkvoorbereiding en districtelijke analyse).

Informatie uit de interviews

Tijdens de interviews is de hierboven weergegeven gedifferentieerde praktijk bevestigd. Beslissende oorzaken voor de verschillen in organisatie konden niet specifiek gegeven worden. Aangegeven werd dat verschillende korpsen nu eenmaal verschillende keuzes maken. Personele bezetting en ook beschikbare budgetten kunnen een rol spelen bij het eventueel samenvoegen van functies.

7.8.2 Criminaliteitsbeeldanalyses

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Uit voorgaande weergave van de organisatie van CIE-en komt naar voor, dat de criminaliteitsbeeldanalyses in een groot aantal gevallen buiten de CIE worden verricht door een Infodesk of een bureau Misdaadanalyse. Evenals het proces van overhevelen van informatie (artikel 4, lid 1, onder a, CIE-regeling), verkeert ook dit proces (uitzonderingen daargelaten) nog in de voorbereidings- of aanvangfase. Door het merendeel van de CIE-en wordt onderkend dat ook hier nog in faciliteiten en kennis moet worden geïnvesteerd.

Informatie uit de interviews

Ten aanzien van met name het verzamelen van gegevens ten behoeve van het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses werd opgemerkt dat zowel de vele verschillende soorten politieregisters als de verschillende wettelijke regimes ten aanzien van deze politieregisters een hindernis vormen voor het bijeenbrengen van informatie. Zo gaat het om informatie in het Herkenningssysteem, om informatie in het voorlopig register, informatie in het register zware criminaliteit en om informatie uit de tactische onderzoeken in de tijdelijke registers. Als complicerende factor wordt daarbij genoemd dat bepaalde personen verschillende rollen kunnen hebben: zo kan een persoon in het ene register de rol van getuige hebben en in een ander register die van verdachte of van een contact.

Ten aanzien van de in artikel 2a van het Besluit politieregisters bedoelde lijst van strafbare feiten waren er, op een korps na, geen uitgesproken meningen over het beperken of uitbreiden van deze lijst. Voor zover al gedacht werd aan wijziging van de lijst werden feiten op het gebied van hennepkwekerijen genoemd als mogelijke uitbreiding en eventueel feiten verband houdende met woninginbraken en het voorhanden hebben van vuurwapens.

Bij één van de bezochte korpsen neemt men bij de organisatie en inrichting van de informatiehuishouding het (gehele) rechedomein als uitgangspunt en streeft men nadrukkelijk naar een samenvoeging van de CIE en Infodesk om zo te komen tot een Intelligence Unit. Een gevolg van dit streven is dat de Intelligence Unit een bredere taakstelling zal hebben dan de CIE en de werkzaamheden (beduidend) meer feiten zullen betreffen dan enkel CIE c.q. zwacri-waardige feiten. Dit korps dacht in dat verband aan een uitbreiding van de lijst met bijvoorbeeld feiten betreffende hennepkwekerijen, koffieshops, vuurwapens (individueel bezit), woninginbraken en heling.

7.9 De Wet bijzondere politieregisters en de automatisering van registers**Wettelijk kader**

De Wet politieregisters, het Besluit politieregisters, de CIE-regeling en de modelreglementen voor bijzondere politieregisters bevatten geen specifieke bepalingen over de automatisering van politieregisters.

De CIE-regeling bevat in artikel 4, eerste lid, onder a, (enigszins impliciet) voor CIE-en wel de verplichting tot het voeren van een register Zware criminaliteit en een Voorlopig register. Dit artikelonderdeel sluit aan bij de in artikel 13d, eerste lid, van de Wet politieregisters opgenomen algemene norm dat ZwaCri- en Voorlopige registers slechts aangelegd mogen worden bij krachtens de Politiewet aangewezen organisatorische eenheden.

Artikel 7, eerste lid, van de wet bevat een algemene zorgplicht voor de beheerder om zorg te dragen voor de juiste werking van politieregisters. Artikel 7 van de wet vindt zijn neerslag in artikel 4 van de modelreglementen voor de registers Zware criminaliteit, voor de Voorlopige registers en voor Tijdelijke registers. Bij de automatisering van politieregisters dient uitvoering gegeven te worden aan de hiervoor weergegeven algemene zorgplicht.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Van een formeel gedefinieerde informatiearchitectuur of informatiestructuur ten aanzien van de bijzondere politieregisters kan bij het overgrote deel van de CIE'en niet worden gesproken. Er waren bij die CIE-en geen actuele en geformaliseerde documenten voorhanden, waarin inzichtelijk is beschreven met welke informatiesystemen het informantenregister, het voorlopig register en het register zware criminaliteit worden gevoerd.

In de praktijk worden het voorlopig register en het register zware criminaliteit in de regel geautomatiseerd gevoerd met het Recherche Basis Systeem (RBS) of het systeem Octopus. Beide systemen zijn reeds voordat de Wet bijzondere politieregisters inwerking trad specifiek ontwikkeld voor het vastleggen van gegevens door CIE-en en voor het vastleggen van gegevens bij rechercheonderzoeken.

Informatie uit de interviews en van de privacy-officers

In de praktijk worden tijdelijke registers op drie verschillende wijzen gevoerd. In hoofdzaak worden tijdelijke registers gevoerd met gebruik van het Recherche Basis Systeem (RBS) of het systeem Octopus. Het komt ook voor dat tijdelijke registers gevoerd worden met gebruik van een aparte en afzonderlijke recherschijf van het bedrijfsprocessensysteem of dat tijdelijke registers weliswaar niet op een aparte schijf van het bedrijfsprocessensysteem worden gevoerd, maar dat gebruik gemaakt wordt van een afgeschermd omgeving in het bedrijfsprocessensysteem.

Uit de interviews en uit informatie van privacy-officers en de Helpdesk privacy blijkt, dat in de praktijk in feite alleen voor de vastlegging van gegevens over onverdachte personen voorzieningen getroffen zijn die voortkomen uit en toegeschreven kunnen worden aan de Wet bijzondere politieregisters. Zo zijn in de korpsbrede bedrijfsprocessensystemen, met name voor wat het systeem BPS betreft, voor de opname van gegevens over onverdachte personen specifieke voorzieningen getroffen. Dit houdt in dat er voorzieningen zijn voor een afzonderlijke categorie van personen (de onverdachte personen) en dat er specifieke voorzieningen zijn voor het schonen van gegevens betreffende onverdachte personen. Ten aanzien van het schonen van gegevens over onverdachte personen zijn er tevens voorzieningen om de geschoonde gegevens afgeschermd te kunnen bewaren voor onder andere de afhandeling van klachten. Dat dergelijke voorzieningen zijn aangebracht, wil, zo blijkt uit de informatie, echter nog niet zeggen dat de desbetreffende voorzieningen ook altijd gebruikt worden.

7.10 De Wet bijzondere politieregisters en de reglementering van politieregisters

Wettelijk kader

Artikel 9 van de Wet politieregisters bevat, in het bijzonder in het eerste en vijfde lid, de verplichting voor de beheerder om een reglement voor een politieregister vast te stellen alvorens het register in gebruik genomen wordt. Tevens is er de plicht om het reglement bekend te maken en ter inzage te leggen alvorens het register in gebruik genomen wordt (artikel 9, derde lid, van de wet).

Artikel 12 van de wet biedt de mogelijkheid voor het vaststellen van modelreglementen. In de praktijk zijn er sinds 1993 modelreglementen voor nagenoeg alle politieregisters vastgesteld. Alle politiekorpsen gebruiken deze modelreglementen bij de vaststelling van reglementen voor de eigen politieregisters. Het gebruik van de modelreglementen voor de registers Zware Criminaliteit en voor de Voorlopige registers is op grond van artikel 4, eerste lid, onder b, van de CIE-regeling zelfs verplicht.

Voor tijdelijke registers is in artikel 13, derde lid, van de wet en in artikel 8, derde lid, van het Besluit politieregisters geregeld dat de reglementsplicht van artikel 9 van de wet niet van toepassing is gedurende twaalf maanden na aanleg van het tijdelijk register. De termijn waarin er geen reglement hoeft te zijn, kan op grond van artikel 8, derde lid, een of meermalen verlengd worden voor maximaal zes maanden per keer.

Voor politieregisters dient er, zoals gezegd, een reglement vastgesteld te worden. In de praktijk wordt hierbij gebruik gemaakt van modelreglementen. Hieronder wordt als eerste in algemene zin een overzicht gegeven van de invloed van de Wet bijzondere politieregisters op de reglementering van registers bij de CIE, op de wijziging van reglementen in verband met het vastleggen van gegevens over onverdachte personen en op een nieuw modelreglement voor tijdelijke registers. Aansluitend daarop komen de onderzoeksbevindingen aan de orde.

Registers bij de CIE

Naar aanleiding van de Wet bijzondere politieregisters zijn nieuwe modelreglementen vastgesteld voor de registers Zware Criminaliteit en voor de Voorlopige registers (Stcrt. 2000, 198).

Volgens opgave van het College bescherming persoonsgegevens waren in februari 2004 meldingen over het vaststellen van reglementen conform het nieuwe modelreglement Zware Criminaliteit ontvangen van de regionale politiekorpsen Groningen; Friesland; Drenthe; Gelderland-Midden; Gelderland-Zuid; Zaanstreek-Waterland; Gooi- & Vechtstreek; Haaglanden; Zeeland en Brabant-Noord. Over het vaststellen van reglementen conform het nieuwe modelreglement voor het Voorlopig register waren meldingen ontvangen van de regionale politiekorpsen Groningen; Friesland; Drenthe; Gelderland-Midden; Gelderland-Zuid; Zaanstreek-Waterland; Gooi- & Vechtstreek; Haaglanden en Brabant-Noord.

Reglementering en onverdachte personen

Naar aanleiding van het nieuwe artikel 5a van de Wet politieregisters zijn een groot aantal modelreglementen voor permanente (niet-bijzondere) politieregisters aangepast in verband met het vastleggen van gegevens over onverdachte personen. Het gaat hierbij om de modelreglementen aandachtsvestigingen, BPS, fraudebestrijding, graffiti bestrijding, inbraakbestrijding, jeugd en zedenzaken, milieudelicten, meldkamer, multipol, opkopers en heling, overvallenbestrijding, permanent autoteam, schietwapenincidentenregistratie, vandalismebestrijding, verdovende middelen, openbare orde taken regionale inlichtingendienst, gegevensuitwisseling milieucriminaliteit en bureau financiële ondersteuning (Stcrt. 2002, 243).

De uit de Wet bijzondere politieregisters voortvloeiende wijzigingen zien op de opname van een nieuwe categorie van personen die in het algemeen in artikel 4 van de modelreglementen omschreven worden als “personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van strafbare feiten”. Hiermee wordt blijkens de verklaring van overeenstemming van het College bescherming persoonsgegevens van 11 december 2002 (Stcrt. 2002, 243) gekwalificeerd een categorie personen als bedoeld in artikel 5a, eerste lid Wet politieregisters bedoeld. Het gaat dan om de personen over wie de politie gegevens heeft verkregen of vergaard die duiden op betrokkenheid bij strafbare feiten, maar waaruit nog geen redelijk vermoeden voortvloeit dat zij bepaalde feiten hebben begaan.

Tevens is in paragraaf 5 van de modelreglementen (in het algemeen in artikel 8, tweede lid) een specifieke voorziening getroffen ten aanzien van het bewaren, verwijderen en vernietigen van gegevens over onverdachte personen. Daartoe is de bepaling opgenomen dat de gegevens van de categorie personen als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van Wet politieregisters na een termijn van 4 maanden na datum van invoer verwijderd en vernietigd worden, tenzij de opgenomen gegevens nog gebruikt dienen te worden voor de afhandeling van klachten, voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens of voor niet tot individuele natuurlijke personen herleidbare beleidsinformatie. Verder bevatten de meeste aangepaste modelreglementen de bepaling dat indien dit noodzakelijk is voor het doel van het register de registerbeheerder in bijzondere gevallen bij besluit af kan wijken van de hiervoor weergegeven verwijderings- en vernietigingsregeling (zie hiervoor bijvoorbeeld artikel 8, vijfde lid, van het modelreglement fraudebestrijding⁴⁴ en artikel 27, vijfde lid, van het modelreglement

44 Artikel 8 modelreglement Fraudebestrijding luidt:

1. De gegevens worden uit het register verwijderd wanneer deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register, en zodra mogelijk vernietigd.
2. De gegevens van de geregistreerden genoemd in artikel 5 onder f [de onverdachte personen] worden na een termijn van 4 maanden na datum van invoer verwijderd en vernietigd, tenzij de opgenomen gegevens nog gebruikt dienen te worden voor:
 - de afhandeling van klachten
 - de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens, of
 - niet tot individuele natuurlijke personen herleidbare beleidsinformatie.
3. Het gegeven van de geregistreerden genoemd in artikel 6a [het sociaal-fiscaal nummer] wordt uit het register verwijderd en vernietigd indien opnemingsdatum niet langer noodzakelijk is voor de controle van de juistheid van gegevens, en in elk geval na verloop van een maand na datum van opnemingsdatum.
4. De gegevens worden in ieder geval uit het register verwijderd na verloop van het vijfde jaar na het jaar van laatste opname.
5. Indien noodzakelijk voor het doel van het register kan de registerbeheerder in bijzondere gevallen bij besluit afwijken van het bepaalde in het tweede lid.

BPS). Navraag over deze bepaling bij het College bescherming persoonsgegevens en enkele personen die bij de opstelling van de (nieuwe) modelreglementen betrokken waren leerde, dat het geenszins de bedoeling is geweest om deze bepaling, op grond waarvan gegevens langer bewaard kunnen blijven op basis van een besluit van de registerbeheerder, van toepassing te doen zijn op het vastleggen en bewaren van gegevens over onverdachte personen. Het gaat om een verwijzing in de tekst die door tussenvoeging van een aantal onderdelen, waaronder de bepaling over het bewaren van gegevens over onverdachte personen, abusievelijk niet is aangepast.⁴⁵

Tijdelijke registers

Mede naar aanleiding van de door de Wet bijzondere politieregisters ontstane hernieuwde aandacht voor tijdelijke registers en met name op basis van praktijkervaring en de wens tot administratieve lastenvermindering is in juli 2003 een modelreglement voor tijdelijke registers verschenen (Stcrt. 2003, 131). Volgens opgave van het College bescherming persoonsgegevens waren in februari 2004 meldingen over het vaststellen van reglementen conform het nieuwe modelreglement Tijdelijke registers ontvangen van de regionale politiekorpsen Noord-Holland-Noord en Gooi- & Vechtstreek. In het kader van een actie voor actualisering en schoning van het meldingenbestand zijn in de loop van 2004 door het Cbp nieuwe meldingen ontvangen (zie over deze actie van het Cbp ook hoofdstuk 11.5).

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

In het kader van de zelfevaluaties geven alle CIE-en aan dat voor hun voorlopige registers en registers zware criminaliteit reglementen conform de modelreglementen zijn vastgesteld.

De vaststelling en de ter inzagenlegging van de reglementen voor het voorlopig register en het register zware criminaliteit is door ongeveer tweederde van de CIE-en in een landelijke courant, een regionaal nieuwsblad of een buurtkrant gepubliceerd. Bij de andere CIE-en waar dit niet het geval was, waren de redenen onder meer het kostenaspect, een onvolkomenheid in de afhandeling of overbelasting van de privacyfunctionaris.

7.11 De aanleg en melding van tijdelijke politieregisters

Wettelijk kader

De Wet en het Besluit politieregisters kennen niet de verplichting om (in bepaalde gevallen) een tijdelijk register aan te leggen. Zo spreekt artikel 8, eerste lid, van het besluit slechts over “indien wordt besloten tot het aanleggen van een tijdelijke register”.

Of er ook geen verplichting tot het aanleggen van een tijdelijk register bestaat ten

⁴⁵ Voor wat bijvoorbeeld het modelreglement fraudebestrijding betreft, had de huidige verwijzing in art. 8, vijfde lid, aangepast dienen te worden in een verwijzing naar het vierde lid.

aanzien van tijdelijke registers die in het kader van verkennend onderzoek worden aangelegd, is niet geheel duidelijk. Gelet op het feit dat tijdelijke registers in het kader van verkennend onderzoek niet of nauwelijks voorkomen omdat verkennend onderzoek niet of nauwelijks voorkomt, speelt deze vraag in de praktijk geen rol.

Een belangrijk element bij tijdelijke registers is dat in artikel 13, derde lid, van de Wet politieregisters en in artikel 8, derde lid, van het Besluit politieregisters geregeld is dat de reglementsplicht van artikel 9 van de wet niet van toepassing is gedurende twaalf maanden na aanleg van het tijdelijk register. De termijn waarin er geen reglement behoeft te zijn, kan op grond van artikel 8, derde lid, een of meermalen verlengd worden voor maximaal zes maanden per keer. Doordat de reglementplicht (tijdelijk) wordt opgeschort, is er ook geen verplichting om het vastgestelde reglement bekend te maken en ter inzage te leggen. Tijdelijke registers kunnen daardoor dan ook (tijdelijk) als het ware ‘geheim’ blijven voor de buitenwereld.

Mede ter compensatie van dit ‘geheime’ karakter van tijdelijke registers dient binnen een week na de aanleg van een tijdelijk register daarvan melding plaats te vinden bij het College bescherming persoonsgegevens (artikel 8, tweede lid, van het besluit). Ook dient elke beslissing tot verlenging van de termijn waarbinnen er geen reglement behoeft te zijn gemeld te worden bij het Cbp en dient er bij de eerste verlenging een regeling opgesteld te worden. Deze regeling dient alle onderdelen van een reglement te bevatten, maar het vaststellen ervan behoeft niet bekendgemaakt te worden en de regeling behoeft ook niet aan het Cbp gezonden te worden (artikel 8, derde lid, van het besluit).

In artikel 8, vierde en vijfde lid, van het besluit is nog de mogelijkheid opgenomen om verschillende tijdelijke registers over te dragen of samen te voegen. Het College bescherming persoonsgegevens dient daarvan in kennis gesteld te worden (artikel 6, zevende lid, van het besluit).

De voor het onderzoek gebruikte informatie afkomstig uit de zelfevaluaties bevat geen informatie over de aanleg en melding van tijdelijke registers. De hier weergegeven informatie is afkomstig van de gehouden interviews en van de reacties van de privacy-officers naar aanleiding van de aan hen gestelde nadere vragen over het melden etc. van tijdelijke registers. Voor zover de informatie afkomstig is van het College bescherming persoonsgegevens, wordt dat specifiek aangegeven.

Mede door de Wet bijzondere politieregisters is er, zo blijkt uit informatie uit de interviews en van de privacy-officers, ‘hernieuwde’ aandacht ontstaan voor de regels betreffende de aanleg en melding van tijdelijke registers. In de Wet bijzondere politieregisters is, afgezien van de introductie van tijdelijke registers betreffende verkennend onderzoek, overigens geen wijzing van de regels ten aanzien van de aanleg en melding van tijdelijke registers opgenomen.

In het kader van het onderzoek is gezien of en in hoeverre de Wet bijzondere politieregisters wijzigingen in de aanleg en melding van tijdelijke politieregisters met zich mee heeft gebracht (7.11.1). Daarnaast is gezien welke criteria in de praktijk gehanteerd worden om al dan niet over te gaan tot de aanleg en melding van een tijdelijk register (7.11.2). Als derde is, mede naar aanleiding van het

modelreglement voor tijdelijke registers en de wens tot terugbrenging van administratieve lasten, bezien welk tijdsbeslag de administratieve verplichtingen behorende bij het melden etc. van tijdelijke registers met zich mee brengt en of en in hoeverre het modelreglement voor tijdelijke registers daarop van invloed is (7.11.3).

7.11.1 Invloed Wet bijzondere politieregisters

In het kader van het onderzoek is, zoals gezegd, bezien of en in hoeverre de Wet bijzondere politieregisters wijzigingen in de aanleg en melding van tijdelijke politieregisters met zich mee heeft gebracht.

Van het College bescherming persoonsgegevens is daartoe informatie ontvangen over onder andere het aantal gemelde politieregisters in de jaren 1998-2002. Deze aantallen zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Jaar	1998	1999	2000	2001	2002
Aantal gemelde tijdelijke registers	854	811	883	1.162	1.229

Alhoewel deze cijfers op een grote inhoudelijke wijziging in 2001 lijken te duiden, is dit toch niet het geval. De grote stijging in 2001 van het aantal gemelde tijdelijke registers ten opzichte van 2000 is namelijk toe te schrijven aan 1 korps. Dit korps is in 2001 goed voor 304 meldingen, waar het in 2000 voor dat korps nog om 107 meldingen ging.

Als de cijfers los van dit ene korps bezien worden, laat zich over de jaren een gestage stijging van het aantal tijdelijke registers zien en is er met de komst van de Wet bijzondere politieregisters geen trendbreuk waar te nemen.

De reden voor de stijging van het aantal aangelegde en gemelde tijdelijke registers is dat binnen het korps dat verantwoordelijk is voor de sterke stijging vanaf 2001 in september 2000 een centraal systeem in werking getreden is waarin vanaf dat moment alle rechercheonderzoeken met een duur langer dan 3 dagen gemeld dienen te worden. De zogenaamde kop-staart zaken (bijv. zaken met bekende dader die weinig onderzoek vergen) behoeven daarbij overigens niet gemeld te worden.

Van belang voor het aantal tijdelijke registers is dat binnen het desbetreffende korps de beleidslijn vastgesteld is dat alle in het centrale systeem gemelde rechercheonderzoeken ook aangemerkt worden als tijdelijke registers die gemeld dienen te worden bij het College bescherming persoonsgegevens. Verder kan hierbij nog opgemerkt worden dat men in de praktijk twee soorten tijdelijke registers heeft: de tijdelijke registers betreffende projectvoorbereiding en die voor tactische onderzoeken. Vaak leiden de tijdelijke registers betreffende projectvoorbereiding tot meerdere onderzoeken waarbij er voor ieder afzonderlijk onderzoek (ook weer) een tijdelijk register wordt aangelegd. In die zin ontstaan in bepaalde mate 'dubbelingen'.

Vanaf 2000 tot eind 2003 waren er middels het centrale systeem 995 tijdelijke registers gemeld. (ongeveer 300 per jaar). Van de gemiddeld 300 onderzoeken per jaar worden er jaarlijks 90-100 door de centrale recherche en het kernteam uitgevoerd. Het zijn alleen deze onderzoeken van de centrale recherche en het kernteam die in de jaren voorafgaand aan 2001 ook (reeds) als tijdelijk register gemeld werden.

De van het College bescherming persoonsgegevens ontvangen informatie over het verlengen en afmelden van tijdelijke registers duidt niet op wijzigingen naar aanleiding van de Wet bijzondere politieregisters. Ten aanzien van het samenvoegen en overdragen van tijdelijke registers kan opgemerkt worden dat dit zowel voor als na de Wet bijzondere politieregisters beperkt is tot hooguit enkele gevallen per jaar.

Ook uit de tijdens de interviews en uit de van de privacy-officers verkregen informatie blijkt dat het samenvoegen of overdragen van tijdelijke registers niet of nauwelijks voorkomt.

7.11.2 Criteria bij de aanleg van een tijdelijk register

In de praktijk, zo geven enkele korpsen bij de interviews aan, is er wel eens onduidelijkheid over de vraag of de aanleg van een tijdelijk register in bepaalde gevallen verplicht is. In het onderzoek is mede ook daarom nader bezien welke criteria in de praktijk gehanteerd worden om al dan niet over te gaan tot de aanleg en melding van een tijdelijk register. Bezien is daarbij of en in hoeverre de Wet bijzondere politieregisters van invloed is (geweest) op deze criteria.

Uit informatie van de interviews, informatie van de privacy-officers en van het College bescherming persoonsgegevens blijkt, dat er in de praktijk een viertal criteria gebruikt worden die bepalend zijn voor de vraag of een tijdelijk register wordt aangelegd of niet. In de praktijk gaat het veelal om een combinatie van factoren die elkaar versterken en zo aanleiding geven tot de aanleg van een tijdelijk register.

Organisatorische aspecten

Een zeer belangrijke factor bij het aanleggen en melden van een tijdelijk register is het feit dat een researcheteam wordt samengesteld met een specifieke taak en opdracht. Het gaat daarbij dan om een vuistregel die omschreven kan worden als: "een afzonderlijk team is een afzonderlijk tijdelijk register".

Ook het feit dat het systeem RBS of het systeem Octopus (zie paragraaf 7.9) gebruikt wordt om gegevens vast te leggen is een organisatorische factor die aanleiding geeft tot de aanleg van een tijdelijk register.

Verder komt uit de interviews naar voor dat, mede naar aanleiding van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de uitvloeisels daarvan, aangescherpte of nieuwe procedures om vanuit organisatorisch oogpunt over te gaan tot (centrale) melding van rechercheonderzoeken zijn ontstaan. De (centrale) melding van rechercheonderzoeken is duidelijk van invloed op de criteria die gebruikt worden om al dan niet over te gaan tot de aanleg en melding van een tijdelijk register. In de praktijk wordt zeer vaak de beleidslijn gevolgd wordt dat als

een rechercheonderzoek centraal gemeld dient te worden, er tevens (dus) overgegaan wordt tot de aanleg en melding van een tijdelijk register.

Twee praktijkvoorbeelden hiervan zijn het centrale systeem zoals reeds beschreven in de voorgaande paragraaf 7.11.1 en de beleidslijn dat indien zogenaamde MRO-meldingen (Melding Recherche Onderzoeken) worden gedaan, in die gevallen ook (altijd) een tijdelijk register wordt aangelegd. Van deze MRO's wordt melding gedaan bij het KLPD.

Tijdens de interviews bleek overigens dat niet altijd duidelijk is hoe het melden van MRO's en het daaraan door de Nationale CIE gegeven gevolg in zijn werk gaat. In onderstaand kader wordt daarom ter toelichting nader ingegaan op MRO's en de verdere procedure bij de NCIE.

MRO en VROS-black-box-procedure

Bepaalde rechercheonderzoeken worden in de praktijk nationaal gemeld en opgenomen in de VROS verwijzindex. Het gaat hierbij om de zogenaamde MRO-meldingen. In Bijlage II van de CIE-regeling is een model opgenomen voor deze MRO-meldingen. Alle korpsen gebruiken dit model voor de aanlevering van MRO-gegevens aan de Nationale CIE.

In de praktijk gaan de aanlevering van gegevens door de korpsen, het vergelijken van de aangeleverde gegevens binnen de NCIE en het rapporteren door de NCIE over de resultaten van de vergelijking van gegevens als volgt:

De door de korpsen gebruikte systemen RBS en Octopus kennen een geautomatiseerde voorziening voor de MRO-meldingen. De CIE-en en de researcheteams voeren de gegevens van de MRO-meldingen van de eigen onderzoeken daarin in.

Wekelijks worden op geautomatiseerde wijze de in de systemen opgenomen MRO-meldingen verzonden aan de NCIE. Daar worden wekelijks de verschillende MRO-meldingen met elkaar vergeleken om te bezien of bepaalde objecten (personen, kentekens, telefoonnummers enz.) in meerdere meldingen voorkomen. Tevens wordt vergeleken of bepaalde personen en rechtspersonen in MRO-meldingen ook voorkomen in de bij de NCIE gevoerde nationale index van CIE-subjecten (zie over deze index ook hoofdstuk 13.2).

Indien er sprake is van een zogenaamde hit (een object komt meerdere keren voor), dan genereert het systeem daarover rapporten. Volgens opgave van de NCIE gaat het wekelijks om enkele duizenden hits.⁴⁶

De hierboven beschreven procedure vindt bij de NCIE plaats met gebruik van het systeem VROS. Men spreekt bij deze vergelijkingsprocedure wel van de black-box-procedure.

De bij de hiervoor weergegeven procedure gegenereerde rapporten worden vervolgens door de NCIE aan de desbetreffende korpsen gezonden. De korpsen worden zo op de hoogte gesteld of bepaalde personen ook betrokken zijn in

⁴⁶ Hierbij dient bedacht te worden dat de vergelijking wekelijks 'opnieuw' plaatsvindt, zodat iedere week deels dezelfde hits worden aangetroffen. Daarnaast is er in bepaalde gevallen sprake van meerdere MRO-meldingen ten aanzien van eenzelfde onderzoek. In die zin kan er ook sprake zijn van dubbelingen.

andere onderzoeken en of bepaalde personen ook vermeld zijn als CIE-subject. Bij het zenden van rapporten aan de korpsen worden door de NCIE de volgende vuistregels gehanteerd:

- indien een persoon in meerdere MRO-meldingen voorkomt, dan worden de desbetreffende rekercheteams daarover geïnformeerd. Uitzondering daarop is dat als het bij één van de onderzoeken om een zogenaamd embargo-onderzoek gaat, alleen de desbetreffende CIE-en worden geïnformeerd.
- indien een persoon (ook) als CIE-subject opgenomen is in een ZwaCri-register, dan worden de desbetreffende rekercheteams daarover geïnformeerd.
- indien een persoon (ook) als CIE-subject voorkomt in een Voorlopig register of als het een zogenaamd contact betreft, dan worden de desbetreffende CIE-en geïnformeerd.

Afscherming

De mogelijkheid tot afscherming van gegevens is een belangrijke factor om een tijdelijk register aan te leggen. Vaak gaat dit overigens dit hand in hand met de hiervoor vermelde organisatorische factoren zoals de samenstelling van een team. Er zijn verschillende vormen van afscherming die in de praktijk een rol spelen. Zo gaat het om afscherming van gegevens ten opzichte van personen buiten de politie zoals bij voorbeeld de verdachten. Ook de wens om de verspreiding van gegevens beperkt te houden tot het rekercheteam zelf (het “need to know”-principe) is een reden voor afscherming. In bepaalde gevallen worden gegevens zelfs afgeschermd op een wijze dat slechts enkele personen van een bepaald rekercheteam kennis kunnen nemen van de gegevens. Ook het vastleggen van gegevens die met gebruikmaking van bijzondere opsporingsmethoden zoals observatie en telefoontaps verkregen zijn wordt, onder verwijzing naar de strafvorderlijke procedures en voorwaarden, als een belangrijke factor voor de wens en noodzaak tot afscherming genoemd.

Vastleggen van relatief veel gegevens over relatief veel personen

In de praktijk is ook het vastleggen van relatief veel gegevens over relatief veel personen (relatief dan ten opzicht van wat bij de vastlegging van gegevens in de bedrijfsprocessensystemen gebruikelijk is) een reden om een tijdelijk register aan te leggen. Men acht het wettelijke regime voor tijdelijke registers in dit opzicht ruimer dan het (algemene) wettelijk regime voor het vastleggen van gegevens in bijvoorbeeld de korpsbrede bedrijfsprocessensystemen.

Vooraf in de eerste fase van onderzoeken worden relatief veel gegevens vastgelegd over personen waarbij in het begin van het onderzoek nog niet duidelijk is wat hun status is; welke rol zij vervullen. Het kan hierbij gaan om mogelijke verdachten, getuigen, omstanders, betrokkenen en ook om personen die bijvoorbeeld in het kader van een buurtonderzoek gehoord worden.

Daarnaast worden gedurende het onderzoek ook relatief veel gegevens vastgelegd over wat wordt aangeduid als de omgeving van personen die tijdens het onderzoek als (vermoedelijke) verdachte worden aangemerkt. Het kan hierbij gaan om waarnemingen uit zowel de sociale omgeving als uit de criminele en zakelijke omgeving. Alleen door deze waarnemingen te combineren kan zicht ontstaan op de mogelijke strafbare handelingen en daders.

Als derde kan bij het vastleggen van relatief veel gegevens nog gewezen worden op gegevens die met gebruikmaking van bijzondere opsporingsmethoden zoals observatie en telefoontaps verkregen zijn. Zeker bij de grotere onderzoeken is het niet ongebruikelijk dat de hoeveelheid verzamelde gegevens meerdere duizenden

mutaties en/of tientallen ordners bevat.

Reglementering

De Wet politieregisters heeft als uitgangspunt de regel dat politieregisters pas aangelegd en in gebruik genomen mogen worden als daarvoor een reglement is vastgesteld. De mogelijkheid die de Wet politieregisters biedt om middels de aanleg en melding van een tijdelijk register toch zonder een voorafgaand reglement over te gaan tot de aanleg van een politieregister speelt volgens de verkregen informatie, zeker na het verschijnen van het modelreglement voor tijdelijke registers, in de praktijk nagenoeg geen rol (meer).

7.11.3 Tijdsbeslag administratieve verplichtingen tijdelijke registers

Mede naar aanleiding van het modelreglement voor tijdelijke registers, is bevestigd welke tijdsbeslag de administratieve verplichtingen behorende bij het melden etc. van tijdelijke registers met zich mee brengen en of en in hoeverre het modelreglement voor tijdelijke registers daarop van invloed is.

Met medewerking van de Helpdesk privacy van de Nederlandse Politie Academie is informatie verzameld bij de regionale privacy-officieren over de tijdsbesteding die met het melden etc. van tijdelijke registers gemoeid is (zie Bijlage 2 voor het vragenformulier). Naar aanleiding van deze vraag is informatie ontvangen van een negental regionale politiekorpsen (zie hiervoor hoofdstuk 6.1).

De cijfers van 1 korps waren dermate afwijkend (tot een tijdsbesteding van 10 maal groter dan het gemiddelde van de overige korpsen) dat deze cijfers niet gebruikt zijn bij de berekening van de onderstaande gemiddelden.

De verkregen informatie is gebaseerd op opgave van de korpsen zelf. Mede gelet op het gering aantal korpsen dat een volledige opgave heeft gegeven, is de hieronder weergegeven informatie over de tijdsbesteding enkel indicatief.

Uit de verkregen informatie blijkt dat als geen gebruik gemaakt wordt van het modelreglement tijdelijke registers er in totaal gemiddeld iets meer dan 4 uur per tijdelijk register besteed wordt aan de administratieve verplichtingen betreffende de melding etc. van tijdelijke registers. Hierbij is dan uitgegaan van 1 maal een verlenging en van het vaststellen van zowel een regeling als van een (openbaar) reglement. Dit laatste komt in de praktijk overigens maar zeer zelden voor,⁴⁷ zodat een meer realistisch tijdsbeslag neerkomt op ongeveer 3 uur per tijdelijk register.

Op basis van de verkregen informatie wordt, indien wel gebruik gemaakt wordt van het modelreglement tijdelijke registers, gemiddeld een kleine 3,5 uur per tijdelijk register besteed aan de administratieve verplichtingen. Gebruik van het modelreglement tijdelijke registers levert dan een besparing van 0,5 uur per tijdelijk register op. Ook hierbij is uitgegaan van 1 maal een verlenging en van het vaststellen van zowel een regeling als van een (openbaar) reglement. Omdat het vaststellen van een (openbaar) reglement in de onderzoeksperiode slechts zeer zelden voorkwam en er juist bij dat onderdeel sprake is van een tijdsbesparing van ongeveer 0,5 uur, is het niet onrealistisch om er vanuit te gaan dat ook bij het gebruik van het modelreglement het tijdsbeslag neerkomt op ongeveer 3 uur per tijdelijk register.

⁴⁷ Uit cijfers van het College bescherming persoonsgegevens blijkt dat slechts in enkele procenten overgegaan wordt tot het vaststellen van een openbaar reglement.

7.12 Observaties, bevindingen en knelpunten

Scholing en voorlichting

Op het gebied van scholing, voorlichting en ook advisering over de regelgeving voor bijzondere politieregisters is er een scala aan activiteiten. Zo worden er door LSOP en het ICR cursussen aangeboden die specifiek op de Wet politieregisters gericht zijn, dan wel waarin aspecten uit die wet naast andere politiethema's aan de orde komen. Daarnaast zijn er de CIE-themadagen, waarin ook het College bescherming persoonsgegevens participeert. Verder spelen met name de privacy-officers van het merendeel van de korpsen een belangrijke rol.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat er in een korps een aantal personen in algemene zin wel op hoofdlijnen bekend is met de regelgeving. Gedetailleerde en uitvoerige kennis voor wat betreft de Wet bijzondere politieregisters is echter niet (altijd) bij alle daarvoor in aanmerking komende politieambtenaren paraat. Een positieve uitzondering op deze regel vormen de chefs van de CIE-en voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in de CIE-registers. Door hen wordt relatief veel aandacht besteed aan het in groepsverband communiceren van praktijkvragen en oplossingen. Voor het overige bestaat niet de indruk dat de doorsnee politieambtenaar in de praktijk gewend is om bij vragen zelf de wetteksten er bij te nemen en één ander zelf na te lezen om vervolgens zelf in korte tijd tot een verantwoorde oplossing van het vraagstuk te komen. Kennis wordt veeleer opgebouwd aan de hand van concrete vragen waarop men dan een zo eenvoudig mogelijk ja of nee als antwoord zou willen hebben. Daardoor bestaat veel van de kennis op de werkvloer uit voorbeeldsituaties en specifieke gevallen die eerder gespeeld hebben. Bij korpsen bestaat dan ook nadrukkelijk de behoefte aan scholing en voorlichting aan de hand van praktische voorbeelden over hoe om te gaan met de regelgeving. In dat verband worden nogal eens kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de cursussen omdat deze vaak toch vrij algemeen van karakter zijn en niet altijd de gelegenheid bieden om concrete vragen uit de politiepraktijk naar tevredenheid te behandelen.

Door de nadruk op concrete voorbeelden en omdat de regelgeving zeer gedetailleerd en ook wel complex is, gaan er bij de vertaling van de regelgeving naar de praktijk middels voorbeelden en concrete cases echter vaak nuances verloren en is er niet altijd een "overall-beeld" van alle regelgeving.

Ondanks alle inspanningen in de korpsen tot nu toe ten spijt, is het goed en volledig vertalen van de regelgeving naar de dagelijkse praktijk van de werkvloer, vooral door de gedetailleerd- en uitgebreidheid van de regelgeving waardoor toch nogal wat juridische kennis vereist is, te bestempelen als een onderwerp van zorg. Minder gedetailleerde en complexe wetgeving zal het 'vertalen' van de juridische regels voor de praktijk vergemakkelijken.

Instructies

Voor de werkzaamheden van de CIE-en en de werkzaamheden die uit de Wet bijzondere politieregisters voortvloeien is er een variëteit aan instructies. Het gaat daarbij vooral om instructies ten aanzien van de CIE-en. Ten aanzien van deze instructies komt het beeld naar voren van een 'lappendeken', waarbij vele verschillende gremia betrokken zijn bij het opstellen van instructies en dat het tot stand komen van instructies soms veel tijd vergt. Zo is het Protocol uitwisselen zwacri-informatie tussen CIE-en van de Raad van Advies voor de CIE over

toegang van twee medewerkers tot de CIE van een ander korps pas in december 2003 verschenen.

De onderzoekers zijn van mening dat beschrijving van eventueel meerdere ‘best practices’ een waardevolle aanpak kan zijn bij het opstellen van instructies. De onderzoekers kunnen zich toch niet geheel aan de gedachte onttrekken dat er, zeker bij landelijke instructies, thans niet zozeer gestreefd wordt naar beschrijving van eventueel meerdere ‘best practices’, maar dat eenvormigheid en (algehele) overeenstemming vaak leidend zijn. Een voorbeeld hiervan is, voor zover de onderzoekers na konden gaan, het uiteindelijk toch niet verschijnen van een landelijke procedure of handleiding over het omgaan met gegevens betreffende onverdachte personen omdat daarover uiteindelijk geen of onvoldoende overeenstemming bereikt kon worden.

Opname in het voorlopig register of het ZwaCri-register

In de praktijk levert het opslagcriterium dat gegevens betreffende de misdrijven als bedoeld in artikel 1, onder k, Wpolr voor opname in het register zware criminaliteit in aanmerking komen geen problemen op voor zover het om de aard van het delict gaat. Hiervoor worden overzichtslijsten met de betreffende misdrijven gehanteerd.

Wel worstelt men in de praktijk met de vraag in welke gevallen gegevens opgenomen dienen te worden in het voorlopig register of wanneer de gegevens direct opgenomen kunnen worden in ZwaCri-registers. Daarbij is er onduidelijkheid over de zogenaamde, overigens niet verplichte, “voorportaalfunctie” van het voorlopig register.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de inhoud van voorlopige registers in verhouding met de inhoud van ZwaCri-registers overigens zeer beperkt is. Zo blijkt uit de in hoofdstuk 13.2 vermelde cijfers dat van alle CIE-subjecten (personen over wie gegevens opgenomen zijn in de ZwaCri- en de voorlopige registers) het in ongeveer 8% gaat om personen die geregistreerd zijn in voorlopige registers. Dit impliceert dat de CIE-en van mening zijn dat de informatie waarover de CIE de beschikking krijgt, in de regel voldoende “hard” is om meteen in het register zware criminaliteit te worden opgenomen.

Gelet op dit beperkte gebruik en op de toch kleine en vaak wat ongrijpbare nuances tussen personen die net wel of nog net niet aan de criteria voor opname in ZwaCri-registers voldoen, leidt een onderscheid in ZwaCri- en voorlopige registers in de praktijk tot een kunstmatige exercitie.

Onverdachte personen

De regeling over het vastleggen en bewaren van gegevens over onverdachte personen als bedoeld in artikel 5a van de Wet politieregisters is, om het zo maar te zeggen, in de praktijk niet uit de verf gekomen. Zo speelt het begrip onverdachte personen nagenoeg geen rol bij het vastleggen van gegevens in ZwaCri-, en in voorlopige registers. Gegevens over onverdachte personen spelen wel bij de eventuele overheveling van gegevens naar ZwaCri-registers.

Ook ten aanzien van het vastleggen van gegevens in tijdelijke registers speelt het begrip onverdachte persoon nauwelijks of geen rol. De bedoelde personen worden in die registers niet als zodanig gekenmerkt. Bij het vastleggen van gegevens over onverdachte personen door researcheteams blijkt overigens wel eens sprake te zijn van verwarring. Deze verwarring ontstaat omdat veelal het vastleggen van gegevens door het researcheteam als uitgangspunt genomen wordt en niet zozeer

het soort politieregister waarin de gegevens worden opgeslagen. Als een rechteam de gegevens van een bepaald onderzoek vastlegt in een tijdelijk register, dan speelt de bewaartermijn van vier maanden geen rol omdat het dan om een bijzonder politieregister gaat. Als het rechteam er echter voor kiest om de gegevens van het onderzoek vast te leggen in bijvoorbeeld een afgeschermd gedeelte van het korpsbrede bedrijfsprocessensysteem, dan speelt de bewaartermijn wel een rol als dit afgeschermd gedeelte niet wordt aangemerkt als een bijzonder politieregister (tijdelijke register).

Het vastleggen van gegevens over onverdachte personen speelt in de praktijk bij de korpsbreed gebruikte processensystemen zoals het BPS, Genesys en Multipol.

Met name door privacy-officers en de Helpdesk privacy van de NPA is aandacht besteed aan een omschrijving en definitie van het begrip onverdachte personen en bij een aantal regio's zijn er thans procedures voor de opname van gegevens over onverdachte personen in het bedrijfsprocessensysteem. In de praktijk echter, zo geeft men aan, is en blijft het voor de politieambtenaren (uiterst) lastig, zo niet ondoenlijk, om zowel het begrip onverdachte personen als het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in de dagelijkse praktijk "handen en voeten" te geven. Men geeft aan dat het eigenlijk niet goed mogelijk is om voor de praktijk en de vele situaties die dan spelen eenduidige en ook eenvoudig toepasbare criteria op te stellen die door de vele verschillende politieambtenaren kunnen worden gebruikt.

Ten aanzien van de regeling over onverdachte personen is de conclusie gerechtvaardigd dat deze in de praktijk niet of in ieder geval niet goed uitvoerbaar blijkt te zijn en daardoor geen extra waarborgen voor die categorie van personen biedt.

Organisatie en werkzaamheden CIE-en

Verschillende bepalingen in het wettelijk kader voor bijzondere politieregisters zien direct of indirect op de wijze waarop het verwerken van gegevens georganiseerd dient te zijn of kan zijn. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen die het bestaan, de inrichting en de werkzaamheden van CIE-en regelen. Geconstateerd kan worden dat de wijze waarop de informatiehuishouding binnen korpsen georganiseerd is varieert. Zo blijkt in de praktijk met name dat er vele verschillende varianten zijn bij de organisatorische inbedding van en de verhouding tussen de CIE, een Infodesk en een afdeling belast met misdaadanalyse.

Criminaliteitsbeeldanalyses

In de praktijk is niet altijd duidelijk of de analysetaak bedoeld in artikel 4, lid 1, onder d, CIE-regeling door de CIE zelf moet worden uitgevoerd of dat die taak bijvoorbeeld door een bureau Misdaadanalyse of door de analisten van een Infodesk kan worden uitgevoerd. In een groot aantal gevallen worden criminaliteitsbeeldanalyses buiten de CIE verricht door een Infodesk of een bureau Misdaadanalyse. Ook hierbij blijken de verschillende varianten in organisatie. De bevindingen wijzen ook uit dat vanwege de complexiteit en diversiteit aan regelgeving op het gebied van de organisatie en informatiehuishouding van de politie afstemming tussen de daarmee samenhangende uitvoeringsregelingen te wensen overlaat. Dit klemt des te meer, nu de landelijke ontwikkelingen op het terrein van het delen van politie-informatie, steeds meer aandacht vragen voor een

effectief en efficiënt beheersen van de integriteit, exclusiviteit en beschikbaarheid van politie-informatie.

Lijst met misdrijven bij het Besluit politieregisters

Ten aanzien van de in artikel 2a van het Besluit politieregisters bedoelde lijst van strafbare feiten zijn er, op een enkel korps na, geen uitgesproken meningen over het beperken of uitbreiden van deze lijst. Voor zover al gedacht werd aan wijziging van de lijst werden feiten op het gebied van hennepkwekerijen, feiten verband houdende met woninginbraken, het voorhanden hebben van vuurwapens en helling genoemd als mogelijke uitbreiding. Vooral de korpsen die actief uitvoering geven aan het overhevelen van gegevens uit bijvoorbeeld tijdelijke registers of uit het korpsbrede bedrijfsprocessensysteem achten uitbreiding van de lijst aangewezen.

Aanleg en melding tijdelijke registers

Het zijn voornamelijk organisatorische en beheersmatige aspecten en niet zozeer juridische factoren die een rol spelen bij het al dan niet aanleggen van tijdelijke registers. Belangrijke aspecten daarbij zijn de vuistregel dat als een rechteam wordt samengesteld met een specifieke taak en opdracht er een tijdelijk register wordt aangelegd en de wens tot interne afscherming van gegevens.

Vrij algemeen wordt de beleidslijn gehanteerd dat indien zogenaamde MRO-meldingen (Melding Recherche Onderzoeken) gedaan worden, in die gevallen ook (altijd) een tijdelijk register wordt aangelegd.

Met de aanleg van tijdelijke registers zijn een aantal administratieve verplichtingen gemoeid. Zo dient de aanleg ervan gemeld te worden bij het College bescherming persoonsgegevens en dienen eventuele verlengingen gemeld te worden. Voor zover onderzocht is, gaat het daarbij om gemiddeld om zo'n drie uren per tijdelijk registers. In 2002 waren er ruim 1200 meldingen van tijdelijke registers.

Of en in hoeverre de administratieve verplichtingen van melding bij het College bescherming persoonsgegevens in de praktijk bijdragen aan de naleving van de regels over het verwerken van gegevens of bijdragen aan de mogelijkheden om toezicht te houden, is echter niet duidelijk (geworden). De administratieve verplichtingen lijken toch vooral een 'papierexercitie' waarbij men zich met name richt op de melding van tijdelijke registers.

HOOFDSTUK 8 INFORMANTEN EN INFORMANTENREGISTERS

8.1 Inleiding

De van informanten verkregen informatie is van oudsher de belangrijkste bron van informatie voor de voorlopige- en de ZwaCri-registers. Ook in de huidige praktijk zijn informanten (nog) de belangrijkste bron van informatie. Zoals in hoofdstuk 7.8 reeds is aangegeven is er, enkele korpsen uitgezonderd, nog geen sprake van het op aanzienlijke schaal overhevelen van informatie uit andere registers naar de ZwaCri- of voorlopige registers.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het registreren van gegevens van informanten en op de zogenaamde informantenregisters.

Informantenregisters worden in de Wet politieregisters niet als zodanig vermeld of als bijzondere politieregisters aangemerkt. Bij de parlementaire behandeling van de Wet bijzondere politieregisters werd er vanuit gegaan, dat de gegevens over en van informanten vastgelegd zouden kunnen worden in de al voorziene voorlopige- en ZwaCri-registers. Zo zouden gegevens over informanten vastgelegd kunnen worden in ZwaCri-registers als gegevens betreffende contacten van CIE-subjecten (zie ook hoofdstuk 4.4.5). Mede gelet op het beperkte verstrekkingenregime zouden gegevens voldoende beschermd zijn en werd een apart regime voor een informantenregister niet noodzakelijk geacht (zie ook hoofdstuk 5). Desalniettemin werd in de CIE-regeling in artikel 5 een specifieke bepaling opgenomen over informantenregisters, waardoor informantenregisters hun basis vinden in dit artikel. In de praktijk worden de informantenregisters als buitengewone registers beschouwd en ook wel als bijzondere politieregisters behandeld. Vanwege deze min of meer semi-wettelijke status van informantenregisters als (officieuze) bijzondere politieregisters, is de beschrijving van de werking van informantenregisters in de praktijk geheel opgenomen in dit afzonderlijke hoofdstuk.

Bij het registreren van gegevens over informanten en de door hen verstrekte informatie kunnen er in de praktijk een vijftal verschillende deelverzamelingen onderscheiden worden. Als eerste gaat het om de gegevens betreffende de informant zelf (de zogenaamde stamkaart). Het gaat dan om gegevens zoals de naam en de betrouwbaarheid van de informant. Deze gegevens worden vastgelegd in de informantenregisters.

Bij de tweede, derde en vierde te onderscheiden deelverzamelingen gaat het om de door de informant verstrekte informatie. Deze informatie wordt als eerste vastgelegd in de zogenaamde brutoverslagen (de gespreksverslagen). Deze verslagen bevatten een neerslag van alle van de informant verkregen informatie en worden vastgelegd in de informantenregisters. De informatie van de informant die in aanmerking komt voor opname in voorlopige- of ZwaCri-registers wordt, ontleend aan de brutoverslagen, vastgelegd in zogenaamde netto-verslagen. Deze netto-verslagen worden opgenomen in voorlopige respectievelijk ZwaCri-registers. Het komt bij een enkel korps voor, dat het gesprek met de informant in het brutoverslag zodanig wordt gestructureerd dat het als het ware als "een hapklare brok" in het nettoverslag kan worden overgenomen.

Naast de netto-verslagen is er vaak nog informatie die wel voor de politie van belang is of kan zijn, maar die niet in aanmerking komt voor opname in voorlopige-

of ZwaCri-registers. Het gaat dan om “te lichte feiten”. Deze informatie (de vierde deelverzameling) wordt wel aangeduid als bijvangst en wordt in het algemeen per proces verbaal rechtstreeks verstrekt aan bijvoorbeeld rechteamts. Het komt ook wel voor dat bijvangst-informatie in een register aandachtsvestigingen, in een werkjournaal of in een register onverdachte personen wordt opgenomen. Ook komt het voor dat bijvangst-informatie voor een bepaalde periode (vier maanden) in het informantenregister wordt bewaard. Zeer incidenteel wordt eventuele bijvangst-informatie in het register zware criminaliteit opgenomen als het desbetreffende subject daarin reeds voor (wel) Zwacri-waardige feiten voorkomt.

Als vijfde kan een deelverzameling onderscheiden worden die betrekking heeft op de weergave van, kort gezegd, de dagelijkse gang van zaken. Bij deze deelverzameling spreekt men in de praktijk veelal over (werk)journaals.

Wettelijk kader

De Wet en het Besluit politieregisters kennen geen specifieke bepaling over informantenregisters. Zo zijn informantenregisters niet vermeld bij de in de wet opgesomde bijzondere politieregisters.

Informantenregisters hebben hun basis in artikel 5 van de CIE-regeling waarin bepaald is dat CIE-en informantgegevens registreren overeenkomstig het modelreglement informantenregister en onder gelijktijdige codetoekenning. Artikel 5 bepaalt tevens dat informantgegevens slechts verstrekt worden voor zover dit noodzakelijk is voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens.

Informantgegevens worden in artikel 1, onder d, van de CIE-regeling omschreven als gegevens omtrent een persoon die, anders dan als getuige of verdachte, aan een opsporingsambtenaar informatie verstrekt omtrent door anderen gepleegde of te plegen strafbare feiten, met inbegrip van de door deze persoon verstrekte gegevens, waarvan de verstrekking gevaar voor de geregistreerd of voor derden oplevert.

In de CIE-regeling is verder bepaald dat de in artikel 5 bedoelde codes verstrekt worden aan de Nationale CIE en dat deze de codes registreert (artikel 7, eerste lid, onder c, respectievelijk artikel 8, eerste lid, onder c). Deze codes worden in artikel 1 van het modelreglement aangeduid als cs-code en omschreven als een code die door een landelijk vastgesteld coderingsprogramma samengesteld is aan de hand van de personalia van de informant. In de praktijk wordt algemeen gesproken van de ICS-code.

De volgende artikelen van het modelreglement Informantenregister zijn met name van belang bij het vastleggen van gegevens in informantenregisters en bij het gebruik daarvan.

Artikel 2

Het register heeft tot doel de informatievoorziening met betrekking tot informantgegevens in het kader van de uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 mogelijk te maken voor zover dit noodzakelijk is voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens.

Artikel 5

Het informantenregister kent een administratief onderscheid van het begrip informant:

- a. voorlopig geregistreerde informant. Deze categorie van informanten betreft informanten die beoordeeld worden om ingeschreven te worden als geregistreerde informant;
- b. geregistreerde informant. Voor benoeming tot de categorie van geregistreerde informant is toestemming noodzakelijk van de CIE-officier van Justitie;
- c. uitgeschreven informant. Dit zijn informanten die niet langer als geregistreerde informant te boek mogen staan en derhalve niet meer actief worden gerund.

Artikel 6

In het register worden gegevens opgenomen betreffende de volgende categorieën van personen:

- a. informanten;
- b. personen, waarover informanten informatie geven;
- c. ambtenaren van politie, Koninklijke Marechaussee, Openbaar Ministerie voor zover dit van belang is bij de behandeling van de gegevens.

Artikel 7

1. Omtrent de in artikel 6, onder a, genoemde categorie van personen [de informanten] worden ten hoogste de volgende soorten van gegevens opgenomen:

- a. GBA-nummer en uitgebreide personalia;
- b. informantenummer en ics-code;
- c. gespreks- en geluidsverslagen bevattende: weergave van de verstrekte informatie en de betrouwbaarheid daarvan en zo nodig aangevuld met politieke en justitiële informatie;
- d. gegevens ter zake inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, voor zover de informant daarbij betrokken is;
- e. gegevens met betrekking tot de Regeling Bijzondere Opsporingsgelden;
- f. beeldopnamen en persberichten e.d. van zijn betrokkenheid in zaken c.q. de door hem verschaft informatie;
- g. overige gegevens die betrekking hebben op het politiecontact en van belang zijn voor de doelstelling van het register.

2. Omtrent de in artikel 6, onder b, genoemde categorie van personen [personen waarover informanten informatie geven] worden ten hoogste de volgende soorten van gegevens opgenomen:

- a. uitgebreide personalia;
- b. gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel van het register voortvloeiende uit de gegevens van artikel 7 lid 1 onder c, d, e en f.

3. Omtrent de in artikel 6, onder c, genoemde categorie van personen [politieambtenaren] worden ten hoogste de volgende soorten van gegevens opgenomen:

- a. naam en voorletters c.q. initialen;
- b. dienstnummer, code, organisatieaanduiding, functie;
- c. wachtwoord en autorisatieniveau;
- d. vermelding ambtseed of -belofte;
- e. kaders en aanwijzingen van de registerbeheerder of van de CIE-Officier van Justitie met betrekking tot het omgaan met de informant.

Artikel 8

Informantgegevens worden uit het register verwijderd en terstond vernietigd

wanneer deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Hiertoe wordt het register minimaal tweemaal per jaar gecontroleerd.

Artikel 9

Verstrekking van informantgegevens vindt slechts plaats overeenkomstig de doelstelling van het register.

Artikel 10

1. Van iedere verstrekking, al of niet via geautomatiseerde weg, dient deugdelijk aantekening te worden gemaakt. Hierbij wordt de identiteit van degene aan wie verstrekt is, de datum, het precieze doel van de verstrekking en een omschrijving van de verstrekte gegevens vastgelegd.

2. De gegevens die krachtens het eerste lid worden aangetekend, worden bewaard zolang de desbetreffende informantgegevens in het register opgenomen zijn.

Artikel 11

Rechtstreeks toegang tot het register hebben slechts het hoofd van de criminele inlichtingen eenheid (CIE) en zijn plaatsvervanger en de CIE-coördinatoren, die daartoe door de registerbeheerder zijn geautoriseerd.

Als men in ogenschouw neemt:

- dat er bij het verwerken van informatie over en van informanten in de praktijk een vijftal deelverzamelingen onderscheiden kunnen worden;
- dat de informantregisters niet als zodanig benoemd zijn in de Wet bijzondere politieregisters omdat er vanuit gegaan werd dat de gegevens vastgelegd zouden kunnen worden in de reeds voorziene voorlopige- en ZwaCri-registers;
- dat in de CIE-regeling (toch) een specifieke bepaling over het afzonderlijk aanleggen van informantregisters is opgenomen, en
- dat in het modelreglement een aantal zeer specifieke bepalingen zijn opgenomen over onder andere codes en coderingen, het vastleggen van de betrouwbaarheid van informant en informatie en het verstrekken van gegevens,

dan ontstaat er een enigszins diffuus en fragmentarisch beeld. Hierdoor geven ook de hieronder weergegeven bevindingen een enigszins fragmentarisch en soms detaillistisch beeld.

Omdat tijdens de Zelfevaluaties en reviews in (zeer) uitgebreide mate aandacht besteed is aan informanten en informantregisters, is de hieronder weergegeven informatie nagenoeg geheel afkomstig uit de zelfevaluaties. Dit hoofdstuk bevat de volgende onderdelen:

- informantregisters (8.2);
- de reglementering van informantregisters (8.3);
- instructies (8.4);
- aanmaak ICS-code, intake informanten en bronvermelding (8.5);
- de schoning van het informantregister (8.6);
- het verstrekken uit informantregisters (8.7);
- controle en toezicht (8.8);

- werklust (8.9), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (8.10).

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

8.2 Informantenregisters

Alle CIE-en voeren informantenregisters. De informantenregisters worden vanuit beveiligingsoverwegingen in de regel op een aparte pc of een apart netwerk gevoerd. Vaak worden de gegevens op een uitneembare harddisk opgeslagen die na gebruik in een kluis wordt opgeborgen. Dit geldt ook voor de gegevens over de identiteit van de informant (de zogenaamde “stamkaarten”), die ook weer gescheiden van de gespreksverslagen worden verwerkt. Daarnaast zijn er ook handmatige informantendossiers in kluizen. De dossiers bevatten dan onder andere het inschrijvingsformulier van de informant, (al dan niet tezamen met) gespreksverslagen met de informant (zogenaamde brutoinformatie), de nettoverslagen (het gedeelte uit het brutoverslag wat in het register zware criminaliteit wordt opgenomen, ook wel een 4x4 genoemd), beloningsvoorstellen, krantenknipsels, etc.

Door alle CIE-en wordt naast het informantenregister ook een werkjournaal gevoerd. Hierin wordt de “waan van de dag” verantwoord. In die zin is het een beheersregister, een soort dagrapportage. Het werkjournaal is echter nog niet gereguleerd omdat er discussie is over de status van dit register.

Veel CIE-en kennen naast de categorieën van informanten in de CIE-regeling (de voorlopig geregistreerde, de geregistreerde en de uitgeschreven informant) in het informantenregister ook nog een categorie “gesprekscontacten” en/of “netwerkcontacten”. Gesprekscontacten zijn personen die menen criminele inlichtingen te kunnen verschaffen, maar die na één of meer gesprekken met de CIE niet meer worden benaderd. Eventuele door hen verstrekte informatie wordt dan niet in het voorlopig register of het register zware criminaliteit opgenomen. Netwerkcontacten zijn personen die de CIE niet-zaaks- of persoonsgebonden criminele informatie verstrekken. De informatierelatie met de netwerkcontacten kan van een lange duur zijn. Het betreft vaak mensen die zicht hebben op bepaalde criminele verschijnselen die bijvoorbeeld van belang zijn voor de criminaliteitsbeeldanalyse. Zij willen hun identiteit niet prijsgeven. Het gaat hier gemiddeld genomen overigens om beperkte aantallen personen. Gesprekscontacten en netwerkcontacten krijgen in de regel niet de status van een voorlopig geregistreerde informant en krijgen geen ICS-code. Het reglement informantenregister kent voor de opname van gegevens van gespreks- en netwerkcontacten geen voorziening.

8.3 De reglementering van informantenregisters

Voor politieregisters dient er een reglement vastgesteld te worden. In de praktijk wordt hierbij veelal gebruik gemaakt van modelreglementen. Ook voor informantenregisters is er modelreglement vastgesteld (Stcrt. 2002, 100).

Ten aanzien van het informantenregister hadden ten tijde van de zelfevaluaties niet alle CIE-en een reglement overeenkomstig het modelreglement vastgesteld.

De reden hiervoor is dat de beheerders het principieel niet eens zijn met de regels voor de rechtstreekse toegang in het modelreglement Informantenregister (artikel 11). In dit modelreglement is de rechtstreekse toegang beperkt tot de chef CIE, diens vervanger en de coördinatoren. In de praktijk is die toegang breder. In de regel hebben alle runners en ook vaak de administratief medewerkers van de CIE toegang tot het informantenregister.

In tegenstelling tot de reglementen voor het register zware criminaliteit en het voorlopig register, biedt artikel 7 van het modelreglement informantenregister geen voorziening voor de opname van bijzondere gegevens. Omdat, zoals gezegd, alle van de informant verkregen informatie middels de zogenaamde brutoverslagen in informantenregisters wordt opgenomen, zou, zo geeft men aan, ook het modelreglement voor informantenregisters een voorziening dienen te hebben voor het vastleggen van bijzondere gegevens.

8.4 Instructies

De CIE-en beschikken over documentatie of schriftelijke instructies met betrekking tot de methode van inwinning van informatie bij informanten. Het gaat dan in de regel om het Handboek voor de opsporingspraktijk van het College van procureurs-generaal voor het openbaar ministerie (Handboek opsporing), de Ethische code van de Recherche Advies Commissie (RAC) 1996, het Wetboek van Strafvordering, de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB), de Wet politieregisters en het Besluit politieregisters. Ook wordt verwezen naar een nieuwe Ethische code die door het LPC in samenwerking met het ICR wordt opgesteld.

Het overgrote deel van de CIE-medewerkers is voldoende met deze materie bekend. Een zeer beperkt aantal regio's gaf aan dat op onderdelen een update van de kennis en verdieping ten aanzien van bepaalde onderwerpen nodig is. De groslijst ressortelijke afspraken bevat ook een aantal afspraken over het inwinnen van informatie.

8.5 Aanmaak ICS-code, intake informanten en bronvermelding

Van iedere voorlopig geregistreerde en ingeschreven informant wordt op een specifieke manier met behulp van een speciaal programma een zogenaamde ICS-code aangemaakt en bij de Nationale Criminele Inlichtingen Eenheid (NCIE) aangemeld. De terugkoppeling vanuit de NCIE verloopt naar behoren. De CIE-en beschikken in de regel over een intakeprotocol informanten, dat bij alle medewerkers bekend is. Vrijwel alle CIE-en verifiëren altijd of een informant voorafgaand aan de intake en daarna in andere politieregisters of overige bronnen voorkomt.

Alle CIE-en zijn er goed van doordrongen dat in elk CIE-informatierapport, proces-verbaal, verslag of mutatie specifiek de herkomst van de informatie moet worden vermeld en dit gebeurt in de praktijk ook, tenzij dit in het document (vaak proces-verbaal) vanwege de afscherming van de informant niet in de rede ligt.

8.6 De schoning van het informantenregister

Het reglement van het informantenregister kent geen uiterste bewaartermijn. Het schonen wordt mede daardoor als een complex vraagstuk ervaren. Meer dan de helft van de CIE-en schoont het informantenregister nog niet periodiek op het noodzakelijkheids criterium. Dit criterium houdt in dat gegevens verwijderd dienen te worden als het niet meer noodzakelijk is de gegevens nog (langer) te bewaren. De oorzaak hiervan is dat de interpretatie van het “noodzakelijkheids criterium” als complex wordt ervaren. Er is ook vaak gebrek aan capaciteit voor die periodieke beoordeling. De schoning van het informantenregister is meestal aan de chef CIE voorbehouden.

Gespreksverslagen en identiteitsgegevens van de informanten worden lang bewaard, in incidentele gevallen tot aan het overlijden van een uitgeschreven informant of twee jaar daarna. In de regel betreft dit dan de handmatige bestanden. Digitale gegevens zijn meestal sinds het begin van de jaren '90 aanwezig. Volgens de CIE-en is nooit te voorzien wanneer de CIE zich over informantenkwesties moet verantwoorden. Ook komt het nog voor, dat informanten in cassatiezaken ter sprake komen. Verder kan een uitgeschreven informant zich na lange tijd melden en dan is diens voorgeschiedenis belangrijk.

8.7 Het verstrekken uit informantenregisters

Op grond van de artikelen 2 en 9 van het modelreglement kunnen in het informantenregister opgenomen gegevens enkel gebruikt worden voor de verantwoording van verrichtingen. In informantenregisters opgenomen informatie mag niet gebruikt worden voor operationele doeleinden. De gedachte hierachter is dat alleen de informatie die middels de netto-verslagen in ZwaCri-registers opgenomen is in aanmerking komt voor operationeel gebruik.

De beoordeling of de informatie uit het informantenregister voor operationele doeleinden wordt gebruikt, blijkt complex te zijn. Het overgrote deel van de CIE-en gebruikt de informatie in het informantenregister naar haar zeggen niet voor operationele doeleinden. De vraag die hieraan echter vooraf gaat is volgens een aantal CIE-en wat nu precies onder “operationele doeleinden” of “operationeel gebruik” wordt verstaan. Is operationeel gebruik uitsluitend het verstrekken van netto-verslagen of processen verbaal of is dit ook het voeden van het referentiekader van de runner? Door een CIE werd dit gebruik van het informantenregister ten behoeve van de voorbereiding van het gesprek met de informant ook wel “CIE-matig operationeel gebruik” genoemd. Het verstrekken van informatie uit het informantenregister aan de tactische teams wordt dan “tactisch operationeel gebruik” genoemd. Dit laatste komt dan niet voor.

In de regel hebben de runners en in wat mindere mate de administratie van de CIE doorlopend rechtstreekse toegang tot de brutoverslagen. Die toegang varieert van uitsluitend de door een runner en diens koppelgenoot opgemaakte brutoverslagen tot de brutoverslagen van alle collega runners. De administratie heeft in de regel toegang voor beheersdoeleinden. Incidenteel komt het bij een zeer beperkt aantal regio's voor dat er een tactische lijnchef als vervanger van de chef CIE of als decentrale lijnchef van de runners toegang heeft tot de brutoverslagen.

De volgende redenen worden gegeven waarom runners rechtstreeks toegang hebben tot de informatie in het informantenregister:

- de runner dient zelf zicht te houden op ontwikkelingen met betrekking tot de informant;
- voor de voorbereiding van nieuwe gesprekken met de informant is parate kennis nodig van wat er de vorige keer/keren met de informant is besproken en men dient te weten hoe de informant zich de vorige keren gedroeg;
- voor het bijlopen (ondersteunen) van een tactisch team is het totaalbeeld van de informant en diens informatie van belang, en
- incidenteel blijkt dat er brutoinformatie is die niet netto is gemaakt. Dan wordt de informant benaderd voor een “update” van die informatie die dan vervolgens met een nieuw of aanvullend netto-verslag via het register zware criminaliteit per proces verbaal aan het tactisch team wordt verstrekt.

Over de toegang van (alle) runners en in de regel ook van de administratie is discussie gaande. De in het modelreglement neergelegde beperkte toegang tot het informantenregister wordt niet werkbaar, maar ook niet verantwoord gevonden. Dit geldt vooral in de regio’s waar de runners decentraal aan de districten zijn gehuisvest. De regeling staat volgens de CIE-leiding en de CIE-OvJ’s een effectieve, efficiënte en betrouwbare bedrijfsvoering in de weg.

Er zijn CIE-en waar in het bruto gespreksverslag letterlijk wordt weergegeven wat de informant heeft verklaard, hoe hij zich daarbij gedroeg en in welke geestestoestand de informant verkeerde. Dit wordt in een chronologische tijdsvolgorde in het verslag “aan elkaar geschreven”. Deze verslaglegging is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de informant en de informatie en de redenen van wetenschap te kunnen beoordelen. Men vindt het absoluut noodzakelijk dat de runners die verslagen ter voorbereiding op een volgende gesprek zelf doornemen. Er zijn ook regio’s waar het gesprek met de informant in “hapklare brokken” wordt verslagen en waarbij tegelijkertijd de coderingen worden vermeld. Dit doet men om de relevante informatie efficiënt naar het register zware criminaliteit te kunnen verstrekken (kopiëren).

Ingevolge artikel 17, lid 5, van het Besluit politieregisters (zie ook artikel 11 van het modelreglement) dient in alle gevallen van verstrekkingen langs geautomatiseerde weg uit het informantenregister aantekening te worden gehouden. In de praktijk blijken de informatiesystemen, alsmede de personele capaciteit binnen de CIE-en, hier nog niet op te zijn toegerust. De mogelijkheid om ingevolge artikel 17, lid 6, van het Besluit politieregisters om ontheffing van deze verplichting te vragen is overigens nog niet benut.

8.8 Controle en toezicht

8.8.1 Toetsing rechtmatigheid criminele inlichtingen en betrouwbaarheid informant

De rechtmatigheid van de verkrijging van de criminele inlichtingen wordt na de verkrijging door de runners en de leidinggevende getoetst. De toetsing omvat de strafvorderlijke aspecten.

Door alle CIE-en wordt de betrouwbaarheid van de informant en de informatie

voortdurend (naar vermogen) gecontroleerd en geverifieerd. De controle op of verificatie van de betrouwbaarheid van de informant wordt in de meeste gevallen uitgevoerd door de chef CIE. Zonodig wordt er met de CIE-OvJ's overleg gepleegd. In het runnersoverleg, waarbij de CIE-OvJ's regelmatig aanwezig zijn, komt dit onderwerp dominant aan de orde.

8.8.2 Kwaliteit verificatie bruto- en nettoverslagen

Op de verificatie van brutoverslagen in het informantenregister en de nettoverslagen in het voorlopig register en het register zware criminaliteit is tijdens de review op de zelfevaluaties CIE-en veel nadruk gelegd. Uitgangspunt daarbij was dat er geen inhoudelijke controle van de registers zou plaatsvinden. Dit impliceert, dat er aan de hand van controle en beheersingsmaatregelen een goed beeld moet ontstaan van de kwaliteit van de invoer van brutoverslagen in het informantenregister en de nettoverslagen in het voorlopig register en het register zware criminaliteit. Verificatie houdt hierbij in dat de bruto- en nettoverslagen goed door de runner en de leidinggevende worden gelezen. Het nettoverslag dient ook met het brutoverslag vergeleken te worden om te kunnen verifiëren of de vertaalslag van bruto naar netto goed is uitgevoerd.

Door een derde van de CIE-en werden de controlemaatregelen niet altijd consistent bij de invoer van het brutoverslag uitgevoerd. Bij de helft van de CIE-en gebeurde dit niet altijd consistent bij de vertaling van bruto naar netto. Doorgaans worden als redenen aangegeven tijds- en/capaciteitsgebrek van runners en leidinggevenden, hogere prioriteiten aan andere werkzaamheden en de waan van de dag. De CIE-en die de verificatie niet geheel volgens de norm uitvoeren, beroepen zich daarnaast vaak op de eindcontrole van de informatie bij bijvoorbeeld de uitgifte van een proces-verbaal.

Bij alle CIE-en dienen de verslagen (bruto/netto) binnen een mondeling vastgestelde termijn in de registers te worden opgemaakt. Bruto verslagen worden zo spoedig mogelijk, in de regel binnen drie dagen tot een week opgemaakt. Netto verslagen worden ook zo spoedig mogelijk, in de regel binnen een week, doch in uitzonderlijke gevallen binnen 4 maanden, opgemaakt.

8.8.3 De chef CIE

De kwaliteit van de informatieverwerking wordt dagelijks doorlopend naar beste vermogen en beste inzichten door de chefs van de CIE-en gecontroleerd, beheerst en aangestuurd. Men is zich zeer bewust van de geldende complexe wet- en regelgeving en men streeft er ook naar om de CIE hieraan te houden, zeker waar het gaat om het inwinnen en verder verwerken van informatie. Men is zich in de regel ook goed bewust van de beleidsprioriteiten, het criminaliteitsbeleid en de informatie gestuurde opsporing.

Frequent wordt er met CIE-medewerkers en de CIE-OvJ gesproken over het runnen van informanten, het verwerken van criminele inlichtingen, het verstrekken van informatie aan de daarvoor in aanmerking komende diensten/teams, juridische casuïstiek, het volgen van de beleidsprioriteiten, etc. Bij een beperkt aantal CIE-en is aandacht gevraagd voor de beperkt beschikbare formatieve leidinggevende capaciteit binnen een CIE, waardoor die werkzaamheden onder druk stonden.

8.8.4 Toezicht korpsleiding en openbaar ministerie

In de regel stuurt de korpsleiding op hoofdlijnen op de ondersteuning van de speerpunten van het korpsbeleid door de tactische recherche, daaronder begrepen het effect van de informatieposities van de CIE. In een naar verhouding groot aantal regio's wordt de betrokkenheid van de korpsleiding bij dit onderwerp door de CIE-en nog niet zo zeer als actief ervaren. Er wordt in die gevallen ook niet periodiek aan de korpsleiding (via de lijn) over dit onderwerp gerapporteerd.

De concrete en dagelijkse invulling van die informatiepositie van de CIE wordt in het algemeen door de korpsleiding aan de CIE en aan het openbaar ministerie overgelaten. De toezichthoudende rol van het openbaar ministerie op het runnen van de informanten is de afgelopen jaren merkbaar nadrukkelijker geworden. De betrokkenheid van de CIE-OvJ bij dit onderwerp is waarneembaar groot. Er wordt over dit onderwerp periodiek en zondig tussendoor ad-hoc met de CIE gesproken. Daarbij zijn er afspraken over de omgang met de informanten gemaakt. Door nagenoeg alle CIE-OvJ's worden belangrijke informantenkwesties direct of indirect in de OM-lijn (recherche OvJ) teruggekoppeld.

8.9 Werklast

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De rapportages over de zelfevaluaties bevatten geen specifieke informatie over de werklast die met het vastleggen van informatie afkomstig van informanten gemoeid is. Wel werd er bij gelegenheid van de reviews op de zelfevaluaties in gesprekken door een aantal CIE chefs opgemerkt dat het uitwerken van een gesprek met een informant, het daarop volgende overleg tussen de informantenrunners en de chef CIE en het uitgeven van de informatie gemiddeld varieert van twee tot vier uur.

Informatie uit de interviews

Slechts één korps kon specifiek en nauwkeurig aangeven welke werklast met het vastleggen van informatie afkomstig van informanten gemoeid is. Men geeft aan dat het runnen van een informant gedurende 1 uur leidt gemiddeld tot een administratief vervolg van 0,5 uur brutoverslag en 1,5 uur nettoverslag in het register zware criminaliteit. Ingeval opnames van gesprekken geheel uitgewerkt worden is daar – uiteraard – veel meer tijd mee gemoeid. Men vindt die tijdsbesteding noodzakelijk. Een uitgebreid brutoverslag is nodig om je te kunnen verantwoorden en het moet kwalitatief goed zijn. Men is wel van mening dat in feite meer tijdsinvestering en formatieplaatsen (fte's) nodig zijn in de operationele en de beheersomgeving.

8.10 Observaties, bevindingen en knelpunten

Ondanks dat tijdens de parlementaire behandeling van de Wet bijzondere politieregisters het uitgangspunt was dat gegevens van en over informanten opgenomen zouden kunnen worden in de reeds voorziene voorlopige- en ZwaCri-registers (gegevens over informanten zouden als gegevens betreffende contacten

opgenomen kunnen worden), is er in de CIE-regeling en in het modelreglement voor informantenregisters toch een soort officieus bijzonder politieregister ontstaan. Dit mede omdat er voor ZwaCri-registers bewaartermijnen zijn waardoor het schonen van ZwaCri-registers zou leiden tot (onbedoeld) verlies van gegevens over en van informanten.

De informantenregisters blijken in de praktijk sterk afgeschermd en vrij geïsoleerde registers te zijn, waarbij de regeling in met name het modelreglement op een aantal punten niet of onvoldoende aansluit bij de in de praktijk gevolgde werkwijze en de in de praktijk te onderscheiden deelverzamelingen van gegevens die bij het registreren van gegevens over en van informanten voorkomen. De belangrijkste knelpunten die tijdens de zelfevaluaties naar voren kwamen worden hieronder puntsgewijs opgesomd. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de bestaande praktijk een afzonderlijke wettelijke positie van informantenregisters wel rechtvaardigt.

De belangrijkste knelpunten in de praktijk zijn:

- de Wet bijzondere politieregisters kent geen specifieke voorziening voor het voeren van een informantenregister en het modelreglement informantenregister voorziet niet in de doelstelling en inhoud van (werk)journaals;
- op grond van artikel 2 en artikel 9 van het modelreglement kunnen in het informantenregister opgenomen gegevens enkel gebruikt worden voor de verantwoording van verrichtingen. Gebruik voor operationele doeleinden is niet voorzien. Artikel 11 van het modelreglement informantenregister beperkt daarbij de rechtstreekse toegang tot dit register tot het hoofd van de criminele inlichtingen eenheid, zijn plaatsvervanger en de coördinatoren. In de praktijk hebben alle runners, vaak ook de administratie en soms ook een analist toegang tot dit register. Runners hebben in de praktijk toegang tot informantenregisters ten behoeve van, kort gezegd, de uitvoering van hun werkzaamheden;
- artikel 5 van het modelreglement informantenregister bevat geen voorziening voor de zogenaamde “gespreks- en netwerkcontacten” die in de praktijk in dit register worden geregistreerd;
- artikel 7 van het modelreglement informantenregister bevat geen voorziening voor de opname van bijzondere gegevens. Dit terwijl de reglementen voor het register zware criminaliteit en het voorlopig register die voorzieningen wel kennen. Bijzondere gegevens kunnen voorkomen in zowel de bruto- als in de netto-verslagen, en
- artikel 8 van het modelreglement informantenregister geeft aan dat informantgegevens uit het register verwijderd en terstond vernietigd moeten worden wanneer deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Er is geen maximale bewaartermijn vastgelegd in het modelreglement. Schoning aan de hand van het noodzakelijkheids criterium is in de praktijk lastig. De praktijk wijst uit dat niet voorspelbaar is wanneer zich ter terechtzitting vragen zullen voordoen die uitsluitend na raadpleging van het informantenregister kunnen worden beantwoord.

HOOFDSTUK 9 HET VERSTREKKEN VAN GEGEVENS UIT BIJZONDERE POLITIEREGISTERS

9.1 Inleiding

De Wet politieregisters kent een specifiek regime voor het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters. Door de speciale regeling met betrekking tot het verstrekken van informatie uit de bijzondere politieregisters is niet al die informatie binnen de hele politieorganisatie toegankelijk.

Centrale vragen ten aanzien van dit voor bijzondere politieregisters beperkte verstrekkingenregime zien op de gevolgen die dit heeft voor de praktijk, zoals de gevolgen voor de werklust en de gevolgen voor de wijze waarop de CIE haar werkzaamheden kan uitvoeren.

Wettelijk kader

Het verstrekken is in artikel 1, onder h, van de Wet politieregisters omschreven als het bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens, voor zover dat geheel of gedeeltelijk steunt op gegevens die in een politieregister zijn opgenomen of die door verwerking daarvan, al dan niet in verband met andere gegevens, zijn verkregen.

Verstrekken is dus een breed begrip, waartoe ook elke kennisneming van gegevens, bijvoorbeeld het raadplegen van systemen, het mondeling ontvangen van gegevens en het “over de schouder meekijken” behoort.

Ook als niet “letterlijk” gegevens verstrekt worden, maar als het bijvoorbeeld gaat om een samenvatting van gegevens of om (deels) op in het register opgenomen gegevens gebaseerde tips of aanwijzingen, is er sprake van verstrekken in de zin van artikel 1, onder h.

De Wet politieregisters kent ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit politieregisters een zogenaamd gesloten verstrekkingenregime. Dit houdt, kort gezegd, in dat het verstrekken van gegevens enkel is toegestaan als dit in de wet of het Besluit politieregisters specifiek is geregeld. Het gesloten verstrekkingenregime wordt als het ware afgesloten door een specifieke geheimhoudingsbepaling in artikel 30 van de wet.

Kenmerkend bij het verstrekken van gegevens is, naast het gesloten regime, eveneens dat het verstrekken van gegevens binnen de politie zelf in principe vrij is en er zelfs een verplichting tot verstrekken bestaat. De algemene norm voor het verstrekken van gegevens binnen de politie is neergelegd in artikel 14, onder a, van de wet waarin, kort gezegd, bepaald is dat uit een politieregister gegevens verstrekt worden aan ambtenaren van politie voor zover zij deze behoeven voor de vervulling van de politietaak.

Het is juist ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters dat deze vrijheid en tevens verplichting bij het verstrekken van gegevens binnen de politie niet bestaat. Ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters wordt, als een afzonderlijk domein binnen de politie, per soort van bijzonder politieregister een specifiek verstrekkingenregime gegeven. Dit afzonderlijke domein bij het verstrekken van

gegevens uit bijzondere politieregisters wordt als het ware afgesloten door een specifieke gebruiksbepaling in artikel 13d, derde lid, van de wet. Daarin is expliciet bepaald dat gegevens vastgelegd in bijzondere politieregisters slechts in overeenstemming met de specifieke regels van paragraaf 3a van de wet gebruikt worden.

In het kader van het verstrekkingenregime zijn tevens regels gesteld over het vastleggen van verstrekkingen. Zo geldt als gevolg van artikel 17, vijfde lid, van het Besluit politieregisters als hoofdregel dat in alle gevallen aantekening gehouden dient te worden van verstrekkingen langs geautomatiseerde weg. In de Regeling vrijstelling protocolplicht wordt op onderdelen vrijstelling verleend van de verplichtingen van artikel 17, vijfde lid. Deze vrijstellingen zien echter slechts in beperkte mate ook op verstrekkingen uit bijzondere politieregisters.

In hoofdstuk 7.4 over instructies en de bekendheid daarmee is ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters reeds opgemerkt dat er van een geformaliseerd schriftelijk vastgelegd “beleid” over in- en externe verstrekkingen ten aanzien van CIE informatie geen sprake is en dat de aanwezige documenten voor de gebruikers vaak niet meer inzichtelijk of verouderd waren. Verder blijkt dat vooral heldere instructies over het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers node gemist worden.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod:

- het verstrekken van gegevens uit voorlopige registers naar in het bijzonder ZwaCri-registers (9.2);
- het verstrekken van gegevens uit ZwaCri-registers (9.3);
- het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers, onder te verdelen in aan de ene kant het overhevelen van gegevens uit tijdelijke registers naar ZwaCri-registers (9.4) en aan de andere kant het verstrekken van gegevens naar andere tijdelijke registers (9.5);
- het verlenen van rechtstreeks toegang van twee medewerkers van een andere CIE tot het register zware criminaliteit (9.6);
- de positie van Infodesks bij het verstrekken uit bijzondere politieregisters (9.7), en
- observaties, bevindingen en knelpunten (9.8).

9.2 Het verstrekken van gegevens uit Voorlopige registers naar in het bijzonder ZwaCri-registers

Wettelijk kader

Het verstrekkingenregime voor voorlopige registers is neergelegd in artikel 13b, tweede lid, en artikel 13d, tweede lid van de Wet politieregisters. Dit verstrekkingenregime kent, evenals het algemene regime voor het verstrekken van gegevens uit politieregisters, op een enkele uitzondering na een verplichtend

karakter.

Het regime omvat de volgende verstrekkingen:

- het verstrekken van de slechts voor identificatie benodigde gegevens voor het doel van het voorlopig register. Het doel van voorlopige registers is in artikel 1, eerste lid, onder I, van de wet omschreven als de uitvoering van de politietaak voor zover het betreft de vaststelling of de geregistreerde in samenhang met andere gegevens opgenomen kan worden in een register zware criminaliteit. Bij een dergelijke verstrekking mogen de gegevens niet vastgelegd worden in een ander politieregister. In feite kunnen op grond van deze bepaling enkel gegevens verstrekt worden in het kader van een vraag. De vraag namelijk of het in verband met andere gegevens dan die in het voorlopig register zelf opgenomen zijn, mogelijk is de gegevens op te nemen in een ZwaCri-register. Deze bepaling maakt het in beginsel mogelijk om onder voorwaarden gegevens te verstrekken in het kader van een koppeling als bedoeld in artikel 1, onder d, van de wet met andere politieregisters of met verwerkingen als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Een voorwaarde daarbij is wel dat koppeling alleen toegestaan is als de reglementen voor de bij de koppeling betrokken politieregisters daar expliciet in voorzien (artikel 6, tweede lid, van de wet). In artikel 14 van het modelreglement voor Voorlopige registers is een voorziening getroffen voor koppeling met andere bijzondere politieregisters;
- het verstrekken van gegevens ten behoeve van de opname in een ander bijzonder politieregister. Zoals hiervoor al is weergegeven, kan er sprake zijn van koppeling met andere bijzondere politieregisters;
- het verstrekken van gegevens aan het meldpunt ongebruikelijke transacties;
- het verstrekken van gegevens aan de beheerder van het voorlopig register voorzover deze de gegevens nodig heeft om zorg te dragen voor een juiste werking van het register. Onder deze bepaling kan bijvoorbeeld vallen het verstrekken van gegevens bij Zelfevaluaties en reviews als bedoeld in de Circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters (Stcrt. 2002, 51). Ook het in het kader van een externe audit verstrekken van gegevens aan een EDP-auditer kan onder deze bepaling vallen;
- het verstrekken van gegevens aan leden van het openbaar ministerie voor zover deze de gegevens behoeven in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie dan wel over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of voor zover zij de gegevens behoeven voor de uitvoering van andere bij of krachtens wet aan hen opgedragen taken;
- het verstrekken van gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek in overeenstemming met de voorwaarden die daarbij gelden;
- het in bijzondere gevallen verstrekken van gegevens op grond van de toestemming van of in opdracht van de Minister van Justitie of van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het verstrekken van gegevens aan het College bescherming persoonsgegevens voor zover zulks noodzakelijk is voor de goede uitvoering van haar toezichthoudende taken;
- het verstrekken van gegevens als uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan.

In een enkel geval is er geen sprake van een verplichting tot het verstrekken van gegevens, maar is het verstrekken mogelijk. Dit is bij het verstrekken van gegevens voor zover dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Daarnaast is het op grond van de artikelen 13d, tweede lid, en 7, tweede lid, van de Wet politieregisters in verband met artikel 6 van het Besluit politieregisters mogelijk dat in het kader van technische werkzaamheden kennis genomen kan worden van de gegevens als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van die werkzaamheden.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Uit het voorlopig register wordt in vrijwel alle gevallen uitsluitend op de voorgeschreven wijze informatie verstrekt aan het register zware criminaliteit. Verstrekking naar tijdelijke registers doet zich nog op zeer beperkte schaal voor.

Informatie uit de interviews

Aangegeven wordt dat de werklust die het overhevelen van subjecten uit het voorlopig naar het register zware criminaliteit momenteel veroorzaakt zeer beperkt is omdat er, zo bleek ook al uit de zelfevaluaties, maar een gering aantal voorlopige subjecten zijn opgenomen in voorlopige registers.

Cijfers over de aantallen personen over wie gegevens opgenomen zijn in ZwaCri- en voorlopige registers, zijn vermeld in hoofdstuk 13.2. Daaruit blijkt dat van alle CIE-subjecten (personen over wie gegevens opgenomen zijn in de ZwaCri- en de voorlopige registers) het in ongeveer 8% gaat om personen die geregistreerd zijn in voorlopige registers.

9.3 Het verstrekken van gegevens uit ZwaCri-registers

Wettelijk kader

Het verstrekkingenregime voor ZwaCri-registers kent een onderscheid tussen het verstrekken van gegevens over verdachten (artikel 13, eerste lid, onder, a, Wpolr) en personen die vermoedelijk betrokken zijn bij het beramen op plegen van misdrijven (artikel 13, eerste lid, onder b, Wpolr) enerzijds en het verstrekken van gegevens over contacten (artikel 13, eerste lid, onder c, Wpolr) anderzijds.

Voor het verstrekken van gegevens over contacten is er een zeer beperkt verstrekkingenregime. Dit verstrekkingenregime kent, evenals het algemene regime voor het verstrekken van gegevens uit politieregisters, op een enkele uitzondering na een verplichtend karakter.

Het regime omvat de volgende verstrekkingen:

- het verstrekken van de slechts voor identificatie benodigde gegevens voor het doel van het ZwaCri-register. Bij een dergelijke verstrekking mogen de gegevens niet vastgelegd worden in een ander politieregister.

Deze bepaling maakt het in beginsel mogelijk om onder voorwaarden gegevens te verstrekken in het kader van een koppeling als bedoeld in artikel 1, onder d, van de wet met andere politieregisters of met verwerkingen als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Een voorwaarde daarbij is wel dat koppeling

alleen toegestaan is als de reglementen voor de bij de koppeling betrokken politieregisters daar expliciet in voorzien (artikel 6, tweede lid, van de wet). In artikel 17 van het modelreglement voor de registers zware criminaliteit is een voorziening getroffen voor koppeling met andere politieregisters en gegevensverzamelingen met als voorwaarde dat de koppeling noodzakelijk dient te zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren;

- het verstrekken van gegevens ten behoeve van de opname in een ander bijzonder politieregister;

- het verstrekken van gegevens aan het meldpunt ongebruikelijke transacties.

In een enkel geval is er geen sprake van een verplichting tot het verstrekken van gegevens, maar is het verstrekken mogelijk. Dit is bij het verstrekken van gegevens voor zover dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Bij het verstrekken van gegevens over verdachten en personen die vermoedelijke betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven, geldt als uitgangspunt het gewone verstrekkingenregime van de wet politieregisters, zij het met twee belangrijke wijzigingen.

Als eerste is het in bepaalde gevallen mogelijk om de verstrekking van gegevens te weigeren als dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken. Ook is het mogelijk om aan de verstrekking van gegevens voorwaarden te verbinden ten aanzien van het verdere gebruik van die gegevens. Dit is mogelijk bij verstrekkingen op grond van de artikelen 14 en 15, eerste lid, onder b en c, van de wet.

Als tweede is er voor het verstrekken van gegevens aan personen of instanties met een publieke taak belast een specifiek en beperkt regime dat in plaats komt van het algemene regime van artikel 18, derde lid, van de wet. Deze verstrekkingen zijn geregeld in artikel 14, tweede lid, van het Besluit politieregisters.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluatie

Bij het verstrekken van gegevens uit ZwaCri-registers kunnen de volgende onderwerpen onderscheiden worden:

- de verstrekking door middel van CIE-informatieformulieren en processen-verbaal (9.3.1);
- het vastleggen van verstrekkingen (9.3.2);
- gegevensverstrekking aan het buitenland (9.3.3), en
- verstrekking bij een bijzondere opdracht (9.3.4).

9.3.1 De verstrekking door middel van CIE-informatieformulieren en processen-verbaal

Het overgrote deel van de CIE-en wordt in de regel niet dan volgens de volgende stelregel: 4x4's worden gebruikt voor het verstrekkingenverkeer tussen de CIE-en onderling en aan de tactische teams wordt uitsluitend verstrekt per proces-verbaal. Een mondelinge verstrekking aan een tactisch team wordt in de

regel altijd bevestigd met een proces-verbaal.

Op deze stelregel doen zich daarentegen bij ongeveer een derde van de CIE-en varianten voor, zoals:

- verstrekkingen in de mondelinge sfeer die niet altijd schriftelijk worden bevestigd;
- presentatie van zwacri-informatie door een misdaadanalist;
- verstrekking van concept processen-verbaal. Indien de tactische teamchef het originele proces-verbaal wil vraagt hij daar om. Concept processen-verbaal worden na een (korte) periode teruggehaald;
- verstrekkingen via het “labelen” van mutaties naar andere (tijdelijke) registers in het informatiesysteem;
- verstrekkingen via overzichtslijsten, met min of meer een soortgelijke inhoud als die van een 4x4;
- digitale verstrekking van grote hoeveelheden 4x4’s via een apart bestand in het informatiesysteem aan een tactische teamleider of een projectvoorbereider van een tactisch team. Ook de zaaks-OvJ kan dan relevante informatie selecteren;
- verstrekkingen van 4x4’s aan de tactische teams, al dan niet op rood gekleurd papier om kopiëren te voorkomen. De 4x4’s worden ter inzage gegeven of na een korte termijn weer door de CIE teruggehaald. Men kan aangegeven van welke 4x4’s men een proces-verbaal wenst. Soms is een 4x4 voorzien van de tekst dat de inhoud niet tactisch mag worden gebruikt en niet in het zaaks proces-verbaal mag worden opgenomen, en
- verstrekkingen op een speciaal gekleurd document met een voor een proces-verbaal gelijklopende tekst.

De aangevoerde argumenten voor deze varianten zijn onder meer:

- het voorkomen van administratieve rompslomp. Zo gaat het efficiënt. De tactische teamchef kan immers een keuze maken uit de 4x4’s waarvan hij een proces-verbaal wil hebben. Hiermee wordt dubbel werk voorkomen. Op voorhand hoeft er niet van iedere 4x4 een proces-verbaal te worden gemaakt. Daar zit de tactische recherche, gezien het op voorhand grote aantal processen-verbaal ook niet op te wachten;
- digitaal verstrekken spaart veel tijd. Er is minder overleg met het tactische team nodig. Het voorkomt ook juist dat fysieke 4x4’s gaan zwerven bij de teams. De zaaks-OvJ kan ook meekijken wat er voor de zaak van belang kan zijn en de tactische teamchef heeft de beschikking over de 4x4’s gedurende het project en weet zodoende doorlopend wat er aan informatie voor hen beschikbaar is;
- het greep kunnen houden op de verstrekkingen. Indien men iets met de informatie wil, heeft men een proces-verbaal nodig. Zo ziet de CIE welke informatie wel en niet nuttig voor het tactische team is;
- het afwijken van de stelregel omdat de CIE niet met andere CIE-en vergelijkbaar is. De desbetreffende CIE-ers moeten regelmatig met spoed verstrekken, waardoor voor de constructie van een verstrekking met een gelijklopende tekst als die in het proces-verbaal gekozen is. De verstrekking is door de CIE-OvJ gefiatteerd, en
- het kennismaken van meer informatie dan uit de CIE-processen-verbaal in zaaksdossier blijkt wordt niet door de rechter gesanctioneerd. Wat is er dan

op tegen, dat wij dit zo doen?

Er zijn ook CIE-en die van mening zijn dat verstrekkingen buiten de stelregel juist ongewenst zijn. Argumenten daarvoor zijn:

- er wordt afgeweken van landelijke regels. Dit komt de uniforme uitwisseling van gegevens als bedoel in artikelen 3 en 6 CIE-regeling niet ten goede;
- men handelt niet conform de stelregels en wij vragen ons af of onze 4x4's op die manier niet ook bij de tactische teams terecht komen;
- het risico van "stapelen" van informatie, waardoor de identiteit van de informant in gevaar kan komen, en
- CIE-en die op die manier informatie uitwisselen gaan niet op een betrouwbare wijze met die informatie om.

9.3.2 Het vastleggen van verstrekkingen

Bij het vastleggen van verstrekkingen is er een onderscheid te maken in het vastleggen van verstrekkingen die langs geautomatiseerde weg plaatsvinden enerzijds en in handmatige verstrekkingen anderzijds. In de praktijk wordt bij het vastleggen van verstrekkingen gesproken over het protocolleren. Beide vormen van protocolleren komen hieronder aan de orde.

Verstrekkingen langs geautomatiseerde weg

Ingevolge de artikelen 17, lid 5, en 18, lid 1, van het Besluit politieregisters moet van iedere verstrekking langs geautomatiseerde weg uit de CIE-registers ook langs geautomatiseerde weg aantekening worden gehouden. Gegevens als de identiteit van de verzoeker, de datum van de verstrekking en een omschrijving van de verstrekte gegevens worden echter niet op de voorgeschreven wijze vastgelegd. Dit komt omdat de informatiesystemen waarmee de CIE-registers worden gevoerd niet of nauwelijks op die eis zijn toegerust. Zoals in paragraaf 7.9 is vermeld, worden ZwaCri-registers gevoerd met de geautomatiseerde systemen RBS of Octopus.

Het systeem RBS heeft wel logfaciliteit maar die wordt niet benut, omdat het de performance van het systeem nadelig beïnvloedt. Bovendien genereert de printer enorme hoeveelheden papier als de faciliteit aanstaat. De logfaciliteit werd wel eens incidenteel op een medewerker gezet, bijvoorbeeld ingeval van een verdenking van het onbevoegd verstrekken van informatie. In een enkele regio staat de logging ook aan op medewerkers die toegang hebben tot het register zware criminaliteit en die niet tot de CIE behoren. Dit zijn bijvoorbeeld de medewerkers van een Infodesk, misdaadanalisten of de applicatiebeheerder.

Het systeem Octopus heeft een logfaciliteit waarmee kan worden gelogd wie, wanneer, welke gegevens heeft geraadpleegd. Naar de mening van een aantal Octopus gebruikers kan die logging niet efficiënt worden geraadpleegd omdat die praktisch onleesbaar is. Bovendien spelen ook hier performanceproblemen een rol. Het heeft volgens de CIE-en ook geen zin om de logging aan te zetten omdat zij en de gegevensbeheerders vanwege de bestaande werkdruk toch niet aan de controle toekomen.

'Handmatige' verstrekkingen

Van verstrekkingen uit de CIE-registers op een andere wijze dan langs

geautomatiseerde weg wordt door de CIE-en nauwgezet een administratie bijgehouden aan wie er is verstrekt. De rechtmatigheid van die vastgelegde verstrekkingen wordt op het moment van de verstrekking of later door een leidinggevende of gegevensbeheerder gecontroleerd en de resultaten op die verstrekkingen worden nauwgezet gevolgd. De aantekening van verstrekkingen vinden op de volgende wijzen plaats:

- per informatieformulier (4x4) of per process-verbaal;
- door het aanmaken van een verstrekkingenkaart of -mutatie in het betreffende register;
- door het muteren in een bevragsings-, werk- of dagjournaal;
- door het samenstellen van overzichtslijsten;
- de opname in het informantendossier van verstrekkingen;
- door het “labelen” van informatie naar andere registers.

Een bijzondere vorm van de vastlegging van verstrekkingen uit de CIE-registers op een andere wijze dan langs geautomatiseerde weg betreft de verstrekking van gegevens bij de vraag of een bepaald persoon in het register Zware criminaliteit voorkomt. In de praktijk wordt het resultaat op een vraag of iemand in het register zware criminaliteit voorkomt, voor het overgrote deel van de gevallen door de CIE-en vastgelegd. Dit gebeurt variabel per CIE doorgaans in:

- een bevragsingsjournaal;
- het voorlopig register;
- een specifieke registratie bij de Infodesk als de vraag daar binnenkomt;
- door middel van een mutatie in het infojournaal/werkjournaal;
- in een doorlopend journaal in een apart bestand (“Verzoek om Informatie”), welke in een handmatig protocol wordt gevoerd.

Ten aanzien van het vastleggen van dergelijke verstrekkingen wordt opgemerkt, dat de juridische status van de diverse vormen van werk- en verstrekkingenjournals nog niet duidelijk is.

Een vraag in de praktijk is of een verstrekkingenjournaal of verstrekkingenkaart in de bestaande recherchesystemen onderdeel uitmaakt van een register zware criminaliteit. Als die vraag bevestigend wordt beantwoord, dan wordt de persoon waarover gevraagd is of deze reeds in het register voorkomt langs die weg in feite ook in het register zware criminaliteit opgenomen. Als die vraag ontkennend wordt beantwoord dan zijn deze journals/kaarten nog niet gereguleerd en komt het voor dat de bedoelde bevragsingen (komt deze persoon in het ZwaCri-register voor) om die reden niet worden vastgelegd.

9.3.3 Gegevensverstrekking aan het buitenland

Er wordt aan buitenlandse politie-instanties verstrekt in overleg met de CIE-OvJ en conform de daartoe bestemde regelingen, zoals bij voorbeeld rechtshulpverdragen. De algemene regel is dat er niet naar risicolanden wordt verstrekt. Een vraag die tijdens de review op de zelfevaluaties diverse malen werd opgeroepen, was overigens wat in de praktijk nu precies onder een “risicoland” moet worden verstaan. Men geeft aan dat in het Handboek opsporing bijvoorbeeld wordt gesproken over landen die bij de toepassing of aanwending van opsporingsbevoegdheden inbreuk maken op fundamentele waarborgen die in het

Nederlandse recht gelden, zoals al dan niet in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerde verdragsrechtelijk gegarandeerde mensenrechten.

In het geval dat een CIE een proces-verbaal zou kunnen verstrekken, wordt in ieder geval eerst toestemming gevraagd aan de CIE-OvJ. Daarbij worden het doel waarvoor de verstrekking is bestemd en de omstandigheden waaronder dit gebeurt afgewogen. Verstrekkingen naar het buitenland gaan als stelregel via de NCIE. Indien er buiten tussenkomst van de NCIE wordt verstrekt, ontvangt de NCIE een afschrift. Een uitzondering op deze regel vormen de verstrekkingen door een CIE aan politieautoriteiten in een buurland. Die CIE ging er vanuit dat er op grond van een samenwerkingsconvenant voor verstrekkingen in de grensregio's rechtstreeks kon worden verstrekt.

9.3.4 Verstrekking bij een bijzondere opdracht

Op grond van artikel 13a, lid 7, Wpolr kunnen persoonsgegevens uit een register zware criminaliteit met het oog op een bijzondere opdracht voor de wijze van uitvoering van de politietaak voor het geval de betrokkene op enige plaats wordt waargenomen, in samenhang met gegevens over de inhoud van deze opdracht, worden vastgelegd in een ander politieregister. Elke verstrekking voor dat doel moet worden vastgelegd.

Uit het register zware criminaliteit wordt, op een enkele uitzondering na, niet aan een ander register of een tijdelijk register verstrekt met het oog op een bijzondere opdracht. In de enkele gevallen dat het wel gebeurt, wordt hiervan soms wel en soms niet apart aantekening gehouden.

9.4 Het overhevelen van gegevens uit tijdelijke registers naar Zwacri-registers

Wettelijk kader

Het verstrekkingenregime voor tijdelijke registers is neergelegd in artikel 13, tweede lid, en artikel 13d, tweede lid van de Wet politieregisters. Dit verstrekkingenregime kent, evenals het algemene regime voor het verstrekken van gegevens uit politieregisters, een verplichtend karakter.

In artikel 13, tweede lid, is het verstrekken van gegevens ten behoeve van de opnemings van de gegevens in een ZwaCri- of een voorlopig register geregeld.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Zoals in hoofdstuk 7.8.1 reeds is aangegeven wordt het overhevelen van daarvoor in aanmerking komende informatie uit de tijdelijke registers door de meeste CIE'en nog niet op grote schaal uitgevoerd. Enkele belangrijke redenen hiervoor zijn:

- de capaciteit van de CIE laat die werkzaamheden (nog) niet toe;

- de kennis om die processen uit te voeren c.q. te beheren is nog niet op peil, en
- de CIE is afhankelijk van de aanvoer van de tactische rechteerteams en hier is nog geen plan- en besluitvorming over.

Informatie uit de interviews

Ook uit de interviews komt naar voor dat het exploiteren van informatie in tijdelijke registers gedurende het onderzoek en het bij afsluiting van het onderzoek overhevelen van informatie naar het register zware criminaliteit nog niet of nauwelijks aan de orde is. Als men dit moet doen via de bestaande regelgeving is voor het filteren van de daarvoor in aanmerking komende informatie veel kennis van de relevante regelgeving nodig. Tevens is het op voorhand zeer arbeidsintensief voor zowel een tactisch team als de CIE.

Desalniettemin waren er bij twee korpsen geformaliseerde situaties waarin gegevens overgeheveld worden.

Bij één korps is het overhevelen van daarvoor in aanmerking komende gegevens uit tijdelijke registers naar het Zwacri-register gebruikelijk. De werkbelasting is daarbij ongeveer 1 fte per onderzoek.

Bij een ander korps was er een projectgroep “restinformatie” bestaande uit 4 medewerkers. Met de term restinformatie wordt door het korps bedoeld op de tijdens het rechteerproces verzamelde informatie die buiten de doelstelling van het desbetreffende onderzoek valt, maar die wel aanmerking komt voor opname in het register zware criminaliteit. Het korps selecteert deze gegevens aan het einde van het onderzoek. Restinformatie in de omschrijving van het desbetreffende korps omvat echter maar een klein gedeelte van de in totaal in een tijdelijke register aanwezige informatie die voor het overhevelen naar het register zware criminaliteit in aanmerking komt, zodat ook in dit geval niet van structurele overheveling van gegevens gesproken kan worden. Hetzelfde korps had tevens een pilot over het uit reguliere bronnen opnemen van gegevens het ZwaCri-register. Het overhevelen uit de tijdelijke registers brengt daarbij voorzienbaar een verhoging van de werklast met zich mee. Men denkt daarbij aan een werklast van 0,5 tot 1 fte per tactisch team per onderzoek.

9.5 Het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers

Wettelijk kader

Het verstrekkingenregime voor tijdelijke registers is neergelegd in artikel 13, tweede lid, en artikel 13d, tweede lid van de Wet politieregisters. Dit verstrekkingenregime kent, evenals het algemene regime voor het verstrekken van gegevens uit politieregisters, een verplichtend karakter.

Relevant voor het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers zijn de in artikel 13, tweede lid, opgenomen verstrekking van

gegevens voor het doel waarvoor het tijdelijk register is aangelegd (de zogenaamde doelverstrekking) en de in artikel 13d, tweede lid, opgenomen verstrekking van gegevens als uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan.

Het volledige regime omvat naast de hiervoor genoemde verstrekkingen (nog) de volgende verstrekkingen:

- de in hoofdstuk 9.4 al genoemde verstrekking van gegevens ten behoeve van de opname van de gegevens in een ZwaCri- of een voorlopig register
- het verstrekken van gegevens aan de beheerder van het voorlopig register voorzover deze de gegevens nodig heeft om zorg te dragen voor een juiste werking van het register. Onder deze bepaling kan bijvoorbeeld vallen het verstrekken van gegevens bij Zelfevaluaties en reviews als bedoeld in de Circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters (Stcr. 2002, 51). Ook het in het kader van een externe audit verstrekken van gegevens aan een EDP-auditer kan onder deze bepaling vallen;
- het verstrekken van gegevens aan leden van het openbaar ministerie voor zover deze de gegevens behoeven in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie dan wel over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of voor zover deze de gegevens behoeven voor de uitvoering van andere bij of krachtens wet aan hen opgedragen taken;
- het verstrekken van gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek overeenkomstig de voorwaarden die daarbij gelden;
- het in bijzondere gevallen verstrekken van gegevens op grond van de toestemming van of in opdracht van de Minister van Justitie of van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het verstrekken van gegevens aan het College bescherming persoonsgegevens voor zover zulks noodzakelijk is voor de goede uitvoering van haar toezichthoudende taken.

In een enkel geval is er geen sprake van een verplichting tot het verstrekken van gegevens, maar is het verstrekken mogelijk. Dit is bij het verstrekken van gegevens voor zover dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Daarnaast is het op grond van de artikelen 13d, tweede lid, en 7, tweede lid, van de Wet politieregisters in verband met artikel 6 van het Besluit politieregisters mogelijk dat in het kader van technische werkzaamheden kennis genomen kan worden van de gegevens als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van die werkzaamheden.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De voor het onderzoek gebruikte informatie afkomstig uit de zelfevaluaties bevat geen informatie over het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers.

Informatie uit de interviews

Het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers wordt als een lastig en moeilijk probleem gezien. In het algemeen wordt gesteld,

dat men bij de tactische teams “last heeft” van het verstrekkingenregime met betrekking tot de tijdelijke registers. Dit omdat, zo geeft men aan, alleen verstrekt zou mogen worden als dit voortvloeit uit het doel van het tijdelijk register of dat alleen via de CIE en het ZwaCri-register verstrekt zou mogen worden. Men bestempelt het verstrekkingenregime van de tijdelijke registers in de praktijk voor wat betreft de uitwisseling van informatie tussen de rechteamts wel als een juridische fictie. Men deelt daarbij overigens ook mee dat men geen last heeft van de strafvorderlijke regels die op het onderzoek en de uitwisseling van informatie van toepassing zijn.

In de praktijk wordt informatie onderling tussen rechteamts uitgewisseld. En als de teams dan een tijdelijk register hebben, dan gaat het ook om het verstrekken van informatie tussen tijdelijke registers. Dat informatie tussen teams wordt uitgewisseld acht men in feite niet anders dan noodzakelijk om het werk uit te kunnen voeren. Een korps gaf daarbij het volgende voorbeeld.

Op dit moment zijn mensenhandel, verdovende middelen en geweld prominent aanwezig bij de onderzoeken. Van de 21 onderzoeken daarover hebben er 18 met elkaar te maken; alleen de aard en de doelstellingen van de onderzoeken variëren. Het integraal kunnen beschikken over informatie is dan een absolute must.

De strategie die bij het uitwisselen van informatie tussen teams en de tijdelijke registers van die teams wordt gebruikt, komt algemeen voor en is duidelijk vraag-gestuurd. Men ziet over het algemeen geen heil in zogenaamde “fishing-expeditions” in systemen en databases waarbij men zelfstandig en in feite los van een concrete vraag in allerlei systemen zou gaan zoeken naar mogelijk interessante informatie.

De strategie die algemeen gebruikt wordt om gegevens tussen tijdelijke registers uit te wisselen bestaat in de praktijk uit drie fasen, uit drie stappen. Dit zijn:

- de ja/nee fase, en zo ja,
- de fase of de informatie bruikbaar is, en zo ja,
- de fase waarin bezien wordt of de bruikbare informatie ook daadwerkelijk (op papier verstrekt en) gebruikt kan worden.

Hieronder wordt nader op deze drie fasen ingegaan. Aansluitend daarop wordt kort ingegaan op de werklust die met het uitwisselen van gegevens gemoeid is en op het feit dat rechteamtonderzoeken ook vastgelegd worden in zogenaamde permanente (niet-bijzondere) politieregisters en de gevolgen die dit laatste voor het verstrekken van gegevens heeft.

Fase 1: de ja/nee fase

De vraag in deze fase is of een ander onderzoeksteam mogelijk interessante informatie heeft. Het gaat daarbij in de kern om een ja/nee vraag.

Men verkrijgt de ja/nee informatie (komt een subject ook in een ander onderzoek voor) op verschillende wijzen, zoals:

- door de vergelijking van meldingen MRO middels de zogenaamde VROS-black-box-procedure en de aan de hand daarvan ontvangen meldingen van de Nationale CIE (zie voor een beschrijving van die procedure het in hoofdstuk 1.12.2 opgenomen toelichtende kader);
- rechercheurs weten welke onderzoeken er draaien, men kent elkaar, spreekt met elkaar, men verneemt daarbij interessante informatie en men weet waar mogelijke voor hen interessante informatie is te halen, en
- er is intern overleg. Teamleiders bespreken met elkaar lopende onderzoeken.

De uitwisseling van deze ja/nee informatie ervaart men overigens niet als een vorm van het verstrekken van gegevens. Verstrekken van gegevens komt in de beleving van de recherche pas aan de orde als er schriftelijk ten behoeve van tactisch (operationeel) gebruik wordt verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van een proces verbaal (zie fase 3 hieronder).

Fase 2: de fase of de informatie bruikbaar is

In de tweede fase wordt bezien of de informatie die bij anderen aanwezig is ook nuttig en bruikbaar is voor het eigen onderzoek. In deze fase spreekt men vooral met elkaar. Zo bespreken teamleiders met elkaar lopende onderzoeken en gaan rechercheurs van verschillende teams/onderzoeken bij elkaar op bezoek. Men verkrijgt dan informatie ongeacht de status van een persoon. Ook werken rechercheurs soms tegelijkertijd aan diverse onderzoeken. Hierdoor heeft men ook toegang tot diverse tijdelijke registers.

Ook in deze fase ervaart men de informatieuitwisseling niet als een vorm van verstrekken. Immers, de stelregel is dat zolang de informatie niet met tussenkomst van de officier van justitie (op papier) is verstrekt, het ontvangende team de informatie ook nog niet daadwerkelijk mag gebruiken.

Fase 3: de fase waarin bezien wordt of de bruikbare informatie ook daadwerkelijk (op papier) verstrekt wordt en daarna gebruikt kan worden

Indien de informatie voor de mogelijke toekomstige ontvanger bruikbaar is, dan wordt voor het verstrekken toestemming gevraagd aan de zaaks-OvJ van het verstreckende researcheteam. De OvJ weegt daarbij het individuele belang van het subject af tegen het algemene belang van de opsporing. In deze fase spelen met name de strafvorderlijke aspecten een rol bij de afweging of al dan niet tot het schriftelijk verstrekken van informatie wordt overgegaan. Een centrale vraag bij de afweging is of het onderzoek van het verstreckende team wel of niet gevaar kan lopen door het verstrekken van gegevens.

Indien de toestemming wordt verleend, dan wordt de informatie per proces verbaal voor tactisch gebruik aan het ontvangende researcheteam verstrekt. In bepaalde gevallen vindt de verstrekking niet plaats van team naar team, maar maakt het verstreckende team een proces-verbaal op voor de eigen zaaks OvJ die het proces verbaal vervolgens verstrekt aan de zaaks OvJ van het ontvangende team.

In deze fase gaat het in de beleving van de researcheteams over het verstrekken van gegevens. Stelregel is, zoals is aangegeven, dat er schriftelijk ten behoeve

van tactisch (operationeel) gebruik wordt verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van een proces-verbaal, en het is die schriftelijke verstrekking die ertoe leidt dat de ontvanger de gegevens in en voor het eigen onderzoek kan en ook gaat gebruiken.

Naast deze algemene strategie om gegevens uit tijdelijke registers aan andere rekercheteams te verstrekken, komt het ook voor dat gegevens uit het tijdelijk register van het verstrekkende team overgedragen worden aan de eigen CIE ter opname in het ZwaCri-register. Vervolgens wordt de informatie uit het ZwaCri-register verstrekt aan het ontvangende rekercheteam.

Werklast

De bezochte korpsen geven aan dat de gevolgen van het bijzondere verstrekkingenregime voor het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers voor de werklust moeilijk zijn in te schatten. Duidelijk is voor hen wel dat de complexiteit van het verstrekkingenregime meer overlegtijd en procedures met zich mee brengt dan voor de opsporingspraktijk als wenselijk wordt ervaren. De onzekerheid over het al dan niet op een bepaalde manier mogen verstrekken van informatie uit en naar andere tijdelijke registers en de discussie/overlegtijd die daar kennelijk mee heen gaat, werkt op voorhand niet bevorderend voor efficiency en effectiviteit. De werklust wordt, zo verwachten de korpsen, veel hoger indien er structureel uit de tijdelijke registers naar het register zware criminaliteit zou worden overgeheveld. Zoals al is aangegeven, geeft een korps aan dat het dan zou gaan om 0,5 tot 1 fte. per onderzoek.

Rechercheonderzoeken en (niet-bijzondere) registers

Zoals in hoofdstuk 7.9 is aangegeven, worden de gegevens bij rechercheonderzoeken ook wel vastgelegd in de korpsbrede bedrijfsprocessensystemen zoals het BPS. Vaak vindt daarbij afscherming plaats van de gegevens. Dergelijke onderzoeken, vaak gaat het om relatief eenvoudige zaken, worden echter niet altijd als tijdelijk register aangemerkt en de verwerking van gegevens valt als er geen tijdelijk register wordt aangelegd onder het regime van het voor het desbetreffende bedrijfsprocessensysteem vastgestelde reglement (in de praktijk is dat het modelreglement BPS).

Ook de onderzoeken waarbij de gegevens vastgelegd worden in niet-bijzondere registers waarvoor een reglement overeenkomstig een modelreglement is vastgesteld worden vaak niet als tijdelijke registers beschouwd. Het desbetreffende modelreglement voorziet dan al in een kader voor de verwerking van de gegevens (zie voor een opsomming van deze registers bijvoorbeeld hoofdstuk 7.10).

In bovenstaande twee gevallen worden de onderzoeken in de beleving van de korpsen in gewone registers gevoerd en dus niet in bijzondere (tijdelijke) politieregisters. In de Wet politieregisters is immers wel voorzien in de mogelijkheid, maar niet in een verplichting tot het aanleggen van tijdelijke registers.

Ten aanzien van de gegevens betreffende rechercheonderzoeken die in gewone (niet-bijzondere) registers verwerkt worden, zijn de beperkingen ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters niet van toepassing. Uitwisseling van gegevens is dan volgens het gewone regime van de Wet politieregisters “gewoon” mogelijk. Dit is mede een argument dat aangedragen wordt om aan te geven dat de uitwisseling van gegevens tussen tijdelijke registers ook mogelijk zou moeten zijn.

9.6 Het verlenen van rechtstreeks toegang van twee medewerkers van een andere CIE tot het register zware criminaliteit

Wettelijk kader

In artikel 6, tweede lid, van de CIE-regeling is, om de onderlinge samenwerking en uitwisseling van informatie te bevorderen, bepaald dat aan twee medewerkers van een andere CIE rechtstreekse toegang wordt verleend tot het ZwaCri-register van de eigen CIE.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Op een enkele regio na, waren er tijdens de zelfevaluaties bij de CIE-en nog geen functionarissen aangewezen voor de rechtstreekse toegang tot de registers zware criminaliteit van andere CIE-en met het oog op de aanvulling en verificatie van relevante informatie. Hiertegen zijn verschillende bezwaren geopperd. Vanuit beveiligingsoogpunt zou dit te veel risico's met zich meebrengen, de daadwerkelijke toegang tot en het gebruik van de informatie is moeilijk te beheersen en de CIE moet toch altijd weten wie welke informatie wil hebben. Vraag is ook of en hoe de verstrekkingen gelogd moeten worden en of er dan per 4x4 (schriftelijk) moet worden naverstrekt. Bij een aantal CIE-en vond men de rechtstreekse toegang niet nodig omdat er tussen CIE-en altijd al informatie-uitwisseling mogelijk was en dit telefonisch of schriftelijk nooit een probleem is geweest.

In sommige regio's was het een actiepunt voor het ressortelijk overleg en werd het standpunt van dit overleg of dat van het LPC afgewacht. Weer andere regio's volgden de ontwikkelingen ten aanzien van het traject bij de Raad van Advies voor de CIE. Pas wanneer aan alle waarborgen voor het verstrekken van die informatie kan worden voldaan, is men in de regel bereid de bedoelde aanwijzing en de rechtstreekse toegang te effectueren.

Ter aanvulling zij vermeld dat, met overeenstemming tussen CIE-chefs en CIE-officieren, in december 2003 het Protocol uitwisselen zwacri-informatie tussen CIE-en van de Raad van Advies voor de CIE tot stand gekomen is (zie daarvoor ook hieronder).

Informatie uit de interviews

Enkele regio's geven aan dat men op het moment van het interview bezig is om tegemoet te komen aan de regeling in artikel 6 van CIE-regeling: het verlenen van rechtstreeks toegang van twee medewerkers van een andere CIE tot het register zware criminaliteit. Men zal daarbij het Protocol uitwisselen zwacri-informatie tussen CIE-en van de Raad van Advies voor de CIE van 1 december 2003 gebruiken.

9.7 De positie van Infodesks bij het verstrekken uit bijzondere politieregisters

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Ten aanzien van de rechtstreekse toegang van medewerkers van Infodesks tot het register zware criminaliteit is er op landelijke niveau geen sprake van uniformiteit. Er was in het overgrote deel van de korpsen geen geformaliseerde eenduidige actuele blauwdruk waaruit blijkt, hoe de informatie-uitwisseling tussen de CIE en de Infodesk moet verlopen. In de regel werd gewezen op het autorisatieniveau dat een medewerker van de Infodesk heeft.

Het overgrote deel van de korpsen sluit voor wat betreft hun verstrekkingenpraktijk aan de Infodesk aan bij een concept voor de Regeling Regionale Infodesk van de werkgroep Regionale Infodesk uit (laatstelijk) 2002 en daaraan ten grondslag liggende (voorbereidende) documenten zoals de Kadernotitie Regionale Infodesk van de Raad van Advies voor de CIE, een brief van de Raad van Advies CIE over de kadernotitie en een brief van de voorzitter van Board Opsporing over de kadernotitie en de Concept Regeling Regionale Infodesk van het ABRIIO. Deze documenten worden in de regel als de bestaande regelingen/instructies voor het verstrekken van informatie aan de medewerkers van de Infodesk gezien.

De meningen in de regio's waren gedurende de periode van de zelfevaluaties verdeeld over de wijze waarop de rechtstreekse toegang tot het register zware criminaliteit zou moeten worden verleend. Dit komt doordat de CIE-regeling en het modelreglement register zware criminaliteit op dit onderdeel kennelijk voor meerdere uitleg vatbaar is. Zo wordt gesteld dat op grond van de toelichting op artikel 4 van de CIE-regeling de Infodesks geen rechtstreekse toegang mogen hebben tot het register zware criminaliteit omdat dan de toetsing of de goede uitvoering van de politietaak aan de verstrekking in de weg staat zou komen te vervallen.

In de praktijk hebben veel Infodesks in variërende mate rechtstreekse toegang tot het register zware criminaliteit, soms ook tot het voorlopig register. Zo zijn er regio's die (bepaalde medewerkers van) de Infodesk toegang tot op subjectniveau verlenen. De medewerkers van de infodesk kunnen dan zien of een bepaald persoon al dan niet voor komt als CIE-subject. Er zijn een beperkt aantal regio's die onder bepaalde voorwaarden toegang tot de operationele gegevens van de subjecten en de contacten verlenen. Er zijn ook regio's waar de mondelinge instructie geldt dat aan de Infodesk geen informatie uit het register zware criminaliteit mag worden verstrekt. De consequentie van het ontbreken van een eenduidig beleid is dat een aantal CIE-en naar hun zeggen terughoudend is in het verstrekken van CIE-informatie aan CIE-en waarvan zij weten dat door hen een ruimer toegangsbeleid tot het register zware criminaliteit wordt gehanteerd.

Informatie uit de interviews

De interviews geven aan dat de ten tijde van de zelfevaluaties bestaande gedifferentieerde praktijk nog steeds bestaat. Ook de opvattingen over de waarde en het bestaan van een centrale infodesk variëren. Dit houdt onder andere verband met het vertrouwen/wantrouwen in de informatie-uitwisseling. Als men eigen informatie voor anderen ontsluit, moet men kunnen vertrouwen op een professioneel gebruik van de informatie. Verder wordt als een lastig neveneffect genoemd dat de beschikbaarheid van meer informatie middels een (centrale) infodesk alleen al door het bestaan van een infodesk ook weer meer vraag naar

informatie stimuleert. Een korps kiest dan ook voor een decentrale opzet. Een ander korps kiest juist duidelijk voor 1 centrale infodesk met brede toegang tot verschillende politieregisters.

Bij het verstrekken van gegevens door de Infodesk komen in de praktijk twee hoofdvormen voor. In de ene vorm worden de gevraagde gegevens verstrekt en in de andere vorm worden juist geen gegevens verstrekt, maar vervult de infodesk enkel een makelaarsfunctie. Bij deze makelaarsfunctie van een infodesk zijn er twee varianten aan te wijzen. In de ene variant wordt degene die over de gevraagde informatie beschikt van de vraag in kennis gesteld en kan deze contact opnemen met de vrager. De vrager zelf krijgt hierbij van de infodesk geen informatie. Bij de andere variant ontvangt de vrager de benodigde gegevens om contact op te nemen met degene die over (verdere) informatie beschikt. Ook komt een combinatie van deze twee hoofdvormen vormen voor, waarbij door de infodesk wel (enige) informatie verstrekt wordt over de persoon waarover informatie wordt gevraagd, maar waarbij de vrager voor verdere (inhoudelijke) informatie doorverwezen wordt.

Het is in het bijzonder bij gegevens uit bijzondere politieregisters dat de infodesk de rol van makelaar vervult en zelf weinig tot geen (inhoudelijke) gegevens aan de vrager verstrekt.

9.8 Observaties, bevindingen en knelpunten

Wettelijk kader

De Wet politieregisters heeft ten aanzien van het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters een afzonderlijk domein. Per soort van bijzonder politieregister wordt daarin een specifiek verstrekkingenregime gegeven. Dit afzonderlijke domein bij het verstrekken van gegevens uit bijzondere politieregisters wordt als het ware afgesloten door een specifieke gebruiksbepaling in artikel 13d, derde lid, van de wet. Daarin is expliciet bepaald dat gegevens vastgelegd in bijzondere politieregisters slechts overeenkomstig de specifieke regels van paragraaf 3a van de wet gebruikt mogen worden. Strikt genomen betekent deze bepaling dat het verstrekken van gegevens uit een bijzonder politieregister enkel is toegestaan indien dit expliciet in paragraaf 3a geregeld is. Een gevolg hiervan is dan dat verstrekkingen die weliswaar wel in de Wet of het besluit politieregisters geregeld zijn maar die niet tevens in paragraaf 3a opgenomen zijn, niet plaats zouden mogen vinden. Het is op basis van de parlementaire geschiedenis overigens niet duidelijk of artikel 13d een dergelijke strikte begrenzing ook daadwerkelijk in alle gevallen beoogd. De precieze betekenis van de term “gebruikt” in artikel 13d blijft in ieder geval onduidelijk.

Het verstrekkingenregime is, zo blijkt in de praktijk, toch wel erg gedetailleerd vormgegeven en, zeker voor de ambtenaren die werkzaam zijn in de praktijk van alledag, op onderdelen te lastig om te doorgronden. Evenzo blijft het een moeilijke en moeizame opgave om het benodigde kennisniveau over deze regelgeving, naast de evenzo benodigde kennis aangaande het tegelijkertijd gebruiken van bijzondere opsporingsmethoden, vast te houden. Ten aanzien van het verstrekken van gegevens tussen rechte teams is het huidige verstrekkingenregime voor tijdelijke registers aan te merken als onnodig beperkend.

Vastleggen van verstrekkingen

De regelgeving kent een vrij uitgebreide regeling over het vastleggen van verstrekkingen.

Bij het vastleggen van verstrekkingen is er een onderscheid te maken in het vastleggen van verstrekkingen die langs geautomatiseerde weg plaatsvinden enerzijds en in handmatige verstrekkingen anderzijds. In de praktijk wordt bij het vastleggen van verstrekkingen gesproken over het protocolleren.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voor dat vooral het vastleggen van verstrekkingen langs geautomatiseerde weg een knelpunt vormt. Vaak zijn systemen daarop onvoldoende toegesneden of belemmert protocolleren de performance van systemen.

Bij de uitvoering van het onderzoek kon overigens niet vastgesteld worden of en in hoeverre de resultaten van het vastleggen van verstrekkingen gebruikt worden of gebruikt zouden kunnen worden bij bijvoorbeeld controle en toezicht op de naleving van de wettelijke regels ten aanzien van het verstrekken van gegevens. Of, anders gezegd, het praktisch nut of de mogelijkheden die protocolleren in de praktijk biedt of zou kunnen bieden voor en bij controle en toezicht is niet duidelijk geworden. Mogelijk komt dit omdat het vastleggen van verstrekkingen langs geautomatiseerde weg niet altijd plaatsvindt.

Een bijzondere vorm van de vastlegging van verstrekkingen uit de CIE-registers op een andere wijze dan langs geautomatiseerde weg betreft de vastlegging van gegevens bij de vraag of een bepaald persoon in het register Zware criminaliteit voorkomt. In de praktijk wordt het resultaat op een vraag of iemand in het register zware criminaliteit voorkomt in het overgrote deel van de gevallen door de CIE-en vastgelegd in werk- of verstrekkingenjournals. Ten aanzien van het vastleggen van dergelijke verstrekkingen wordt in de praktijk opgemerkt, dat de juridische status van de diverse werk- en verstrekkingenjournals niet duidelijk is.

Overhevelen van informatie

Het overhevelen van daarvoor in aanmerking komende informatie uit de tijdelijke registers naar ZwaCri-registers wordt door de meeste CIE-en nog niet op grote schaal uitgevoerd. Er is wel een duidelijke ontwikkeling op dit gebied. Bij een aantal korpsen wordt er reeds ruim aandacht aan besteed en recentelijk is een aantal korpsen aangevangen met het testen van een werkbeschrijving om restinformatie opnieuw te gebruiken.⁴⁸

Het verstrekken tussen researchteams

Het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers naar andere tijdelijke registers wordt in de praktijk als een lastig en moeilijk probleem gezien. In het algemeen wordt gesteld dat men bij de tactische teams “last heeft” van het verstrekkingenregime met betrekking tot de tijdelijke registers omdat, zo geeft men aan, alleen verstrekt zou mogen worden als dit voortvloeit uit de doel van het tijdelijk register of dat alleen via de CIE en het ZwaCri-register verstrekt zou mogen worden.

In de praktijk wordt informatie onderling tussen researchteams uitgewisseld. En als de teams dan een tijdelijk register hebben, dan gaat het ook om het verstrekken van gegevens tussen tijdelijke registers. De strategie die bij het uitwisselen van informatie tussen teams en de tijdelijke registers van die teams

⁴⁸ Zie ook: Peter Vermaas, *Restinfo vaak onbenut*, Algemeen Politieblad, nr. 12, 12 juni 2004, pp. 10-11.

wordt gebruikt komt algemeen voor en is duidelijk vraaggestuurd. Deze strategie bestaat in de praktijk uit drie fasen waarbij er een belangrijke rol weggelegd is voor de officier van justitie.

Gelet op de praktijk en de wijze waarop uitwisseling van informatie tussen rechteamts plaatsvindt, is aanpassing van het juridisch regime ten aanzien van het verstrekken van gegevens tussen rechteamts en tussen 'hun' tijdelijke registers gewenst. Of, anders gezegd, de huidige regeling van het verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers die, kort gezegd, inhoudt dat alleen verstrekt mag worden als dit voortvloeit uit het doel van het tijdelijk register, als uit de gegevens zelf het vermoeden van een strafbaar feit voortvloeit of dat alleen via de CIE en het ZwaCri-register verstrekt mag worden, levert onnodige complicaties op bij het uitwisselen van gegevens tussen rechteamts onderling.

Infodesk

Zoals in hoofdstuk 7.12 is opgemerkt, blijken er in de praktijk verschillende varianten te zijn bij de organisatorische inbedding van en de verhouding tussen de CIE, een Infodesk en een afdeling belast met misdaadanalyse. Dit weerspiegelt zich ook bij de rechtstreekse toegang tot registers. Zo hebben in de praktijk veel Infodesks in variërende mate rechtstreekse toegang tot het register zware criminaliteit, soms ook tot het voorlopig register en is er ten aanzien van de rechtstreekse toegang van de Infodesks tot het register zware criminaliteit op landelijke niveau geen sprake van uniformiteit.

HOOFDSTUK 10 BEWAREN, BEWAARTERMIJNEN EN Vernietigen van GEGEVENS

10.1 Inleiding

Een van de onderzoeksvragen is of de regeling over het verwijderen van gegevens en de in de wet specifiek vastgelegde bewaartermijnen in de praktijk hanteerbaar zijn. In het onderzoek is daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de in artikel 5a van de Wet politieregisters vastgelegde bewaartermijn van vier maanden met betrekking tot gegevens over onverdachte personen.

Wettelijk kader

De hoofdregel bij het bewaren van in politieregisters vastgelegde gegevens is dat deze bewaard mogen worden, c.q. in een politieregister vastgelegd kunnen blijven zolang dit voor het doel van het politieregister noodzakelijk is. Deze algemene norm is, enigszins impliciet, vastgelegd in artikel 4, tweede lid, van de Wet politieregisters waarin bepaald is dat een politieregister slechts persoonsgegevens bevat die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het register is aangelegd. Deze hoofdregel betekent dat gegevens uit een politieregister verwijderd dienen te worden als deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van dat register.

Uit artikel 10, tweede lid, van de wet, dat betrekking heeft op één van de in een reglement verplicht te regelen onderwerpen, vloeit voort, dat gegevens die verwijderd worden zo spoedig mogelijk vernietigd worden. Deze bepaling heeft als uitvloeisel dat het niet toegestaan is om gegevens na verwijdering uit een register omdat ze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register, op te slaan in een archiefregistratie.

Voor bijzondere politieregisters zijn, in aanvulling op de hierboven weergegeven hoofdregel, in de wet een aantal specifieke bepalingen over het bewaren, verwijderen en vernietigen van gegevens opgenomen. Deze worden hieronder bij de desbetreffende onderdelen beschreven.

In de praktijk wordt bij het verwijderen van gegevens gesproken over schoning van registers. In de praktijk zijn er daarbij twee vormen van schoning te onderkennen. De eerste vorm is het schonen als een (wettelijk) vastgelegde bewaartermijn verstreken is. De tweede vorm van schoning is de zogenaamde noodzakelijkheids-schoning. Hierbij worden de gegevens verwijderd als deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Bij deze vorm wordt in de praktijk wel gesproken over het ‘tussentijds schonen’. Hiermee wordt dan aangegeven dat gegevens verwijderd worden nog voordat de vastgelegde maximale bewaartermijn verstreken is.

Hieronder wordt nader ingegaan op het bewaren en verwijderen van gegevens die opgenomen zijn in de registers Zwarte Criminaliteit en in de Voorlopige registers (10.2), het bewaren en verwijderen van gegevens betreffende onverdachte personen (10.3) en het bewaren en verwijderen van gegevens die opgenomen zijn in tijdelijke registers (10.4). Afgesloten wordt met enkele observaties, bevindingen en knelpunten (10.5).

10.2 ZwaCri- en voorlopige registers

Wettelijk kader

Ten aanzien van ZwaCri-registers is in artikel 13a, achtste lid, van de wet geregeld dat de gegevens uit het register verwijderd en vernietigd dienen te worden indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register dan wel na verloop van vijf jaar na datum van de laatste opname van gegevens die blijken geven van de noodzaak tot registratie.

Op grond van deze bepaling is het dus niet verplicht om gegevens vijf jaar na opname te verwijderen, maar is het, kort gezegd, (pas) verplicht de gegevens te verwijderen vijf jaar na opname van het laatste gegeven. Bepaalde gegevens kunnen dan ook veel langer dan vijf jaar opgenomen zijn in het geval dat er tevens gegevens zijn die nog geen vijf jaar zijn opgenomen. Anders gezegd: de maximale bewaartermijn is weliswaar vijf jaar, maar deze termijn van vijf jaar begint voor alle gegevens over een bepaalde persoon (telkens) opnieuw te lopen zodra er, kort gezegd, nieuwe relevante gegevens over die persoon toegevoegd worden.

Ten aanzien van Voorlopige registers is in artikel 13b, vijfde lid, van de wet bepaald dat gegevens uit het register verwijderd en vernietigd dienen te worden indien de gegevens niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register dan wel na verloop van zes maanden na datum eerste opname.

Op grond van deze bepaling is het dus verplicht om alle gegevens over een bepaalde persoon in ieder geval te verwijderen en te vernietigen maximaal zes maanden nadat het (aller)eerste gegeven over die persoon is opgenomen. Bij voorlopige registers leidt opname van nieuwe gegevens, anders dan bij ZwaCri-registers het geval is, dus niet tot verlenging van de maximale bewaartermijn.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluatie

Schoning aan de hand van de bewaartermijnen

Het register zware criminaliteit en het voorlopig register worden door alle CIE-en geschoond aan de hand van de bewaartermijnen. Daarbij worden bijvoorbeeld gegevens over de ZwaCri-subjecten die gedetineerd zijn niet langer dan de maximale bewaartermijn van vijf jaar bewaard, tenzij nieuwe informatie aanleiding geeft om het bewaren te continueren. Een uitzondering was een CIE die langere bewaartermijnen hanteerde, omdat men wel wist dat het subject in een penitentiaire inrichting werd opgenomen, maar niet te horen kreeg wanneer het subject uit de inrichting werd ontslagen.

De naderende afloop van een bewaartermijn voor gegevens die opgenomen zijn in het voorlopig register wordt in de regel door de administratie of de gegevensbeheerder tijdig aan de informant-runners kenbaar gemaakt. Aan de runners wordt daarbij gevraagd om op korte termijn aanvullende gegevens te leveren met het oog op de opwaardering van het subject naar het register zware

criminaliteit. De gegevens worden verwijderd indien er geen aanvullende informatie wordt aangeleverd.

Noodzakelijkheidsschoning

Meer dan de helft van de CIE-en schoont het register zware criminaliteit niet periodiek op het noodzakelijkheids criterium. De oorzaak hiervan is dat de interpretatie van het noodzakelijkheids criterium als complex wordt ervaren. Men worstelt, zo geeft men aan, met de vraag hoe in de praktijk omgegaan dient te worden met de norm dat gegevens verwijderd dienen te worden als deze niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Daarnaast is er ook vaak een gebrek aan capaciteit voor deze periodieke beoordeling en tussentijdse schoning.

In de regel wordt de schoning van het register zware criminaliteit en het voorlopig register uitgevoerd door de administratie, door de informantenrunners of door gegevensbeheerders die hiervoor specifiek zijn geautoriseerd.

Informatie uit de interviews

Bij de interviews is het beeld van de zelfevaluaties bevestigd. Met name werd bij de interviews aangegeven dat het tussentijds schonen aan de hand van de norm dat gegevens die niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register verwijderd dienen te worden, niet of toch zeer moeilijk in de praktijk te hanteren is. Men geeft daarbij aan dat het niet of nauwelijks te beoordelen is of gegevens later nog van belang zullen zijn. Zo kan er immers altijd nog nieuwe informatie komen waardoor bepaalde gegevens als het ware weer actueel worden en ook kunnen er later informatievragen komen waarvoor de gegevens van belang blijken te zijn. Voorbeelden van dit laatste zijn dat informatie later nuttig kan zijn om een alibi van een subject te kunnen verifiëren of dat bijvoorbeeld verblijfsinformatie nuttig kan zijn om een verdachte aan te kunnen houden.

Als belangrijke reden waarom gegevens in een later stadium weer actueel kunnen worden, wordt gegeven dat criminelen zaken met elkaar doen en dezelfde personen dus op verschillende momenten en bij verschillende zaken als het ware weer op kunnen duiken. Ook het in hoofdstuk 7.6 gegeven voorbeeld over de pedicure of (thuis)kapster geeft het problematische karakter van het tussentijds schonen aan.

Één van de onderzochte korpsen kon vrij precies een beeld geven van de werklust die gemoeid was en is met de schoning van registers van de CIE. Bij dat korps ging het in de periode van begin 2000 tot medio 2003 over 2,5 fte. Daarvan was 0,5 fte executief en 2 fte administratief (documentalisten). Zij waren in die periode continu bezig met de inhoudelijke schoning van de registers bij de CIE. Medio 2003 was, zo geeft het korps aan, de achterstand bij de schoning van de CIE-registers weggewerkt. Vanaf dat moment gaat het nog om totaal 1,5 fte; bestaande uit 1 fte administratief en 0,5 fte executief. Voor wat het administratieve personeel betreft gaat het dan om 20% van de in totaal 5 administratieve fte's.

Informatie van de Nationale CIE

In het kader van het onderzoek is ook informatie ontvangen van de Nationale CIE over de ontwikkeling van de aantallen CIE-subjecten. De van de NCIE ontvangen informatie ziet ook op de schoning van ZwaCri- en Voorlopige registers. Uit de

verkregen informatie over de ontwikkeling van de aantallen CIE-subjecten blijkt dat de korpsen de CIE-registers sinds 2001 regelmatig schonen. Zo zijn in 2002 in totaal 4.452 en in 2003 in totaal 6.127 personen verwijderd uit de ZwaCri- en voorlopige registers.

10.3 Onverdachte personen

Wettelijk kader

De regeling in artikel 5a van de Wet politieregisters kent ten aanzien van het opnemen en bewaren van gegevens over onverdachte personen een gedifferentieerd regime.

Als gegevens opgenomen worden in een bijzonder politieregister of in het register van het meldpunt ongebruikelijke transacties, dan gelden er ten aanzien van de gegevens over onverdachte personen geen bijzondere regels over het bewaren, verwijderen en vernietigen.

Als gegevens over onverdachte personen in een ander politieregister dan een bijzonder politieregister of het register van het meldpunt ongebruikelijke transacties opgenomen worden, dan bepaald artikel 5a, eerste lid, onder c, van de wet dat de gegevens slechts opgenomen kunnen zijn gedurende een termijn die niet langer is dan vier maanden. In artikel 5a, tweede lid, van de wet is verder geregeld dat de gegevens na verloop van deze vier maanden in het (niet bijzondere) politieregister opgenomen kunnen blijven, mits deze gedurende de verdere opname slechts gebruikt worden voor de afhandeling van klachten, voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens of als het gaat om niet tot individuele natuurlijke personen herleidbare beleidsinformatie. Ten aanzien van de opname van gegevens over onverdachte personen in niet-bijzondere politieregisters is er als het ware een twee-fasen regime waarbij het gebruik van de gegevens vanaf vier maanden na opname sterk beperkt is.

In de modelreglementen voor de niet-bijzondere politieregisters is ten aanzien van gegevens over onverdachte personen bepaald dat de gegevens na een termijn van vier maanden na datum van invoer verwijderd en vernietigd dienen te worden, tenzij de opgenomen gegevens nog gebruikt dienen te worden voor de afhandeling van klachten, voor de verantwoording van de verrichtingen naar aanleiding van de opgenomen gegevens, of het niet tot individuele natuurlijke personen herleidbare beleidsinformatie betreft (zie voor een overzicht van de modelreglementen met daarin bepalingen over onverdachte personen hoofdstuk 7.10).

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De zelfevaluaties bevatten geen informatie over het bewaren van gegevens over onverdachte personen.

Informatie uit de interviews en van de privacy-officers

De informatie uit de interviews en van de privacy-officers geeft aan dat het begrip onverdachte personen in de praktijk alleen een rol speelt bij het vastleggen van gegevens over onverdachte personen in niet-bijzondere politieregisters (zie hoofdstuk 7.6).

Uit de verkregen informatie, die in hoofdzaak betrekking heeft op het vastleggen en bewaren van gegevens over onverdachte personen in het bedrijfsprocessensysteem BPS, blijkt dat korpsen in de praktijk al dan niet overgaan tot het specifiek en op afzonderlijke wijze vastleggen van gegevens over onverdachte personen. Men spreekt hierbij in de praktijk vaak over het “rubriceren van onverdachte personen”.

Het is duidelijk dat als niet overgegaan wordt tot het rubriceren van onverdachte personen als afzonderlijke categorie van personen, de gegevens op gelijke wijze bewaard worden als de overige gegevens. In de praktijk worden de gegevens over de (dus niet als zodanig aangeduide) onverdachte personen daarbij na ongeveer 5 jaren gelijktijdig met de andere gegevens verwijderd (zie bijvoorbeeld artikel 27, vierde lid, van het modelreglement BPS voor de algemene maximale bewaartermijn van vijf jaren).

Bij korpsen die wel overgegaan zijn tot het rubriceren van onverdachte personen en het daarbij afzonderlijk en specifiek vastleggen van gegevens over onverdachte personen, blijken er in de praktijk een drietal handelwijzen te zijn ten aanzien van het bewaren van gegevens over onverdachte personen.

De eerste is dat de gegevens bewaard worden zoals de overige gegevens bewaard worden. Hierbij worden de gegevens niet na vier maanden, maar gelijktijdig met de andere gegevens verwijderd. Als reden hiervoor wordt gegeven dat het verwijderen van onverdachte personen na vier maanden ongewenst en niet werkbaar is. Dit dan vooral omdat die termijn veel te kort is en de informatie vaak pas in een later stadium relevant blijkt te zijn. Men geeft daarbij aan dat de informatie op zichzelf bezien in eerste instantie wellicht niet zo interessant is, maar in combinatie met andere informatie, bijvoorbeeld later binnengekomen CIE-informatie, juist weer wel interessant wordt.

Een andere handelwijze is dat de gegevens over onverdachte personen na vier maanden verwijderd en daadwerkelijk vernietigd worden. Voorzover op basis van verkregen informatie beoordeeld kan worden, handelt slechts een enkel korps op deze wijze.

In de meeste gevallen wordt een derde handelwijze gehanteerd. Hierbij worden de gegevens over onverdachte personen na vier maanden afgeschermd en zijn de gegevens daarna alleen nog toegankelijk voor de in artikel 5a van de Wet politieregisters en in de modelreglementen genoemde gebruiksmogelijkheden zoals de afhandeling van klachten. In de praktijk heeft veelal enkel de privacy-officer nog toegang tot deze afgeschermden gegevens. Men gaat er vanuit, dat deze afgeschermden gegevens dan gelijktijdig met de overige gegevens verwijderd zullen worden na verloop van 5 jaren (zie artikel 27, vierde lid, van het modelreglement BPS).

10.4 Tijdelijke registers

Wettelijk kader

In artikel 8, achtste lid, van het Besluit politieregisters is bepaald dat als het doel waarvoor het tijdelijk register is aangelegd bereikt is, de in een tijdelijk register opgenomen persoonsgegevens zo spoedig mogelijk vernietigd dienen te worden. De gegevens behoeven op dat moment echter niet vernietigd te worden voor zover deze nog betekenis hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek in het geval waarvoor, kort gezegd, het register was aangelegd of als er sprake is van overdracht of samenvoeging van het tijdelijk register naar of met een ander tijdelijk register. Uit de algemene regels over het bewaren, verwijderen en vernietigen volgt, dat zodra de gegevens vervolgens geen betekenis meer hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek deze verwijderd en vernietigd dienen te worden.

In artikel 2 van het modelreglement voor tijdelijke registers is het doel omschreven als de opsporing en vervolging van verdachten van strafbare feiten, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, de afhandeling van een strafrechtelijk financieel onderzoek en de verantwoording van strafvorderlijke, administratieve en andere ambtelijke handelingen. Artikel 8, eerste lid, van het modelreglement Tijdelijke registers kent als algemene regel dat de gegevens uit het register verwijderd en zodra mogelijk vernietigd worden wanneer deze niet meer noodzakelijk zijn voor het hierboven weergegeven doel van het register. Artikel 8, tweede lid regelt, overeenkomstig de regeling in het Besluit politieregisters, dat verwijdering en vernietiging niet behoeft plaats te vinden als de gegevens betekenis kunnen hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot de omschreven doelstelling dan wel indien er sprake is van overdracht of samenvoeging van het tijdelijk register. Daarnaast is in artikel 8, derde lid, geregeld dat als het doel van het tijdelijk register niet bereikt is, de gegevens beschikbaar blijven tot het tijdstip waarop het recht van strafvordering is verjaard.

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De zelfevaluaties bevatten geen informatie over het bewaren van gegevens opgenomen in tijdelijke registers.

Informatie uit de interviews

In de praktijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen het afsluiten en het opheffen van tijdelijke registers.

Met het afsluiten van een tijdelijk register wordt dan de situatie bedoeld dat het onderzoek waarvoor het tijdelijk register was aangelegd wordt afgesloten c.q. wordt beëindigd. Er wordt dan niet meer actief gerechercheerd en er worden geen gegevens meer in het tijdelijk register opgenomen. Het tijdelijk register blijft echter

wel bestaan. Vaak vindt afsluiting van het tijdelijk register plaats als de zaak geheel overgedragen is aan het openbaar ministerie. Als het rechercheonderzoek later eventueel weer wordt geopend c.q. wordt heropend, dan wordt het bijbehorende tijdelijke register als het ware weer actief. Dit is, zo geven enkele korpsen aan, in het bijzonder het geval bij zogenaamde cold-cases betreffende ernstige delicten waarvan het einde van de verjaringstermijn voor vervolging in zicht komt en waarbij met behulp van de huidige (verbeterde) opsporingsmethoden zoals bijvoorbeeld DNA-onderzoek, de zaak mogelijk alsnog opgelost kan worden. Met het opheffen van een tijdelijk register wordt de situatie bedoeld dat de gegevens (het tijdelijk register) ook daadwerkelijk vernietigd worden. Eventueel nog van belang zijnde gegevens worden dan (eventueel) opgenomen in het ZwaCri-register (zie voor dit overhevelen van gegevens hoofdstuk 9.4).

Van de bij de interviews betrokken korpsen gaven vier van de vijf korpsen aan dat de algemene stelregel is dat tijdelijke registers bewaard worden tot de zaak (het strafrechtelijke vervolg) onherroepelijk is. Men bedoelt hiermee de situatie dat rechterlijke behandeling van de zaak waarvoor het tijdelijk register was aangelegd volledig is afgerond. Een van de korpsen gaf daarbij wel aan dat uit een in 2002 binnen het korps gehouden onderzoek bleek dat het interne toezicht op het gebruik van tijdelijke registers niet altijd goed verliep en dat er in een aantal districten nog nooit een tijdelijk register daadwerkelijk vernietigd was. Als reden daarvoor werd door de districten aangegeven dat er ook nooit een opdracht tot vernietigen van het openbaar ministerie ontvangen was.

Bij het vijfde van de bezochte korpsen worden tijdelijke registers in de regel gesloten nadat het opsporingsdossier naar het openbaar ministerie gaat. Dan wordt veelal ook het onderzoek (tijdelijk) gesloten. In beginsel worden de tijdelijke registers dan nog acht jaar bewaard. Men verwijst bij deze termijn onder andere naar de mogelijkheden voor een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de mens te Straatsburg. Tevens geeft men ter verklaring van deze bewaartermijn aan dat de fysieke criminele wereld anders in elkaar zit dan de juridische wereld van de tijdelijke registers. In de criminele wereld doen criminelen zaken met elkaar. Daarom wil men langer gegevens vastleggen dan juridisch wellicht mogelijk is. Dit met het idee dat de gegevens later van belang kunnen zijn. Zo kan de informatie later nuttig zijn om een alibi van een subject te kunnen verifiëren of kan verblijfsinformatie nuttig zijn om een verdachte aan te kunnen houden.

Na verstrijken van de periode van acht jaren is voor het bewaren van belangrijke informatie uit het verleden in de praktijk een zogenaamd beheersregister ontstaan. In feite gaat het hierbij om een (papieren) verzameling van belangwekkende oude dossiers en zaken. Voor de toegang tot deze verzameling zijn drie personen geautoriseerd, waaronder de chef CIE. Uit dit beheersregister worden, zo geeft men aan, in beginsel geen gegevens verstrekt. Het register wordt in de woorden van het korps enkel gebruikt voor analysedoeleinden. Men bedoelt hiermee dat de informatie uit het beheersregister niet schriftelijk of mondeling wordt verstrekt aan bijvoorbeeld rechercheteams. Wel worden aan de hand van de historische gegevens bepaalde tips of adviezen gegeven aan die teams. Het beheersregister dient, zo geeft men aan, als geheugen voor het verleden. De ervaring leert immers dat het aantal mensen dat binding met de onderwereld heeft veel groter is dan aanvankelijk werd voorzien. Dan zijn juist die historische gegevens belangrijk.

Informatie van de privacy-officers

Ter aanvulling op de informatie uit de interviews is in de periode van december 2003 tot maart 2004 met medewerking Helpdesk privacy van de Nederlandse Politie Academie informatie verzameld bij de regionale privacy-officers over het moment waarop tijdelijke registers worden opgeheven (zie voor de daarbij gebruikte vragenlijst Bijlage 2). Voor wat het moment van opheffen van tijdelijke registers betreft, is informatie ontvangen van negen regionale politiekorpsen.

Ten aanzien van het opheffen van tijdelijke registers zijn in de vragenlijst een zestal situaties aangegeven. Korpsen konden daarbij tegelijkertijd meerdere situaties aangeven. Tevens was er de mogelijkheid om nog andere dan de genoemde situaties te vermelden.

De reacties van de korpsen over het opheffen van tijdelijke registers zijn als volgt:

- er zijn geen korpsen die aangeven dat tijdelijke registers opgeheven worden als het afrondend proces-verbaal naar het OM gezonden wordt. Zoals hierboven al is aangegeven, is het inzenden van het afsluitend proces-verbaal wel een moment waarop in de praktijk tijdelijke registers vaak worden afgesloten. De gegevens blijven dan bewaard;
- er is 1 korps dat aangeeft dat tijdelijke registers worden opgeheven als de zaak door het OM geseponneerd wordt of als er met de verdachte(n) een schikking getroffen wordt;
- er zijn geen korpsen die aangeven dat tijdelijke registers gesloten worden als de zaak ter terechtzitting wordt aangebracht of als de zaak in eerste aanleg door de rechter behandeld is;
- alle 9 korpsen die gereageerd hebben geven aan dat tijdelijke registers opgeheven worden als de strafzaak onherroepelijk is. Korpsen geven hierbij aan dat het dan bijvoorbeeld kan gaan over de situatie dat duidelijk wordt dat geen hoger beroep wordt ingesteld, dat duidelijk wordt dat geen cassatie wordt ingesteld of als de behandeling in cassatie volledig is afgerond. Kort gezegd gaat het in de praktijk over de situatie dat rechterlijke bemoeienis met de desbetreffende zaak volledig beëindigd is. Enkele korpsen geven hierbij wel aan, dat de interactie tussen het openbaar ministerie en politie over de afloop van een zaak nogal eens achterwege blijft en het dus voor de politie lastig is om te beoordelen wanneer de strafzaak onherroepelijk, c.q. volledig afgerond is, en
- een zestal korpsen geven aan dat ingeval een bepaalde zaak niet opgelost kan worden, de tijdelijke registers opgeheven worden als de verjaringstermijn voor vervolging verlopen is.

Er wordt door 1 korps nog een ander moment van opheffen genoemd. In feite gaat het bij dat korps om een uitzondering op de ook binnen dat korps gehanteerde regel dat tijdelijke registers opgeheven worden als de strafzaak volledig beëindigd is. Tijdelijke registers worden volgens opgave van het korps niet opgeheven als er nog een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) plaatsvindt. De gegevens blijven dan nog voorhanden totdat het SFO geheel is afgerond.

10.5 Observaties, bevindingen en knelpunten

In de praktijk wordt bij het verwijderen van gegevens gesproken over schoning van registers. In de praktijk zijn er daarbij twee vormen van schoning te onderkennen. De eerste vorm is het schonen als een (wettelijk) vastgelegde bewaartermijn verstreken is. De tweede vorm van schoning is de zogenaamde noodzakelijkheids-schoning. Hierbij worden de gegevens verwijderd als deze niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Bij deze vorm wordt in de praktijk wel gesproken over het ‘tussentijds schonen’. Hiermee wordt dan aangegeven dat gegevens verwijderd worden nog voordat de vastgelegde maximale bewaartermijn verstreken is.

Schoning voorlopige en ZwaCri-registers CIE

Het register zware criminaliteit en het voorlopig register worden door alle CIE-en geschoond aan de hand van de bewaartermijnen. Voorzover er daarbij problemen optreden, houden deze verband met de eventuele detentie van personen. Zo wordt soms een langere bewaartermijn gehanteerd omdat men weet dat het subject in een penitentiaire inrichting werd opgenomen, maar niet te horen kreeg wanneer het subject uit de inrichting werd ontslagen. Tijdens het onderzoek zijn geen afspraken of procedures aangetroffen over het door bijvoorbeeld het openbaar ministerie informeren van CIE-en over eventuele detentie van CIE-subjecten waardoor een eventuele verlenging van de bewaartermijn van gegevens aangewezen zou zijn.

Meer dan de helft van de CIE-en schoont het register zware criminaliteit niet periodiek op het noodzakelijkheids criterium. De oorzaak hiervan is dat de interpretatie van het noodzakelijkheids criterium als complex wordt ervaren. Men worstelt, zo geeft men aan, met de vraag hoe in de praktijk omgegaan dient te worden met de norm dat gegevens verwijderd dienen te worden als deze niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register. Men geeft daarbij aan dat het niet of nauwelijks te beoordelen is of gegevens later nog van belang zullen zijn. Zo kan er immers altijd nog nieuwe informatie komen waardoor bepaalde gegevens als het ware weer actueel worden en ook kunnen er later informatievragen komen waarvoor de gegevens van belang blijken te zijn. Voorbeelden van dit laatste zijn dat informatie later nuttig kan zijn om een alibiverhaal van een subject te kunnen verifiëren of dat bijvoorbeeld verblijfsinformatie nuttig kan zijn om later een verdachte aan te kunnen houden. Als belangrijke reden waarom gegevens in een later stadium weer actueel kunnen worden, wordt gegeven dat criminelen zaken met elkaar doen en dezelfde personen dus op verschillende momenten en bij verschillende zaken als het ware weer op kunnen duiken. De problemen die bij het schonen aan de hand van het noodzakelijkheids criterium voorkomen zijn vergelijkbaar met de in hoofdstuk 7.5 weergegeven ‘voorportaal’-problemen bij de vraag of gegevens in een voorlopig register dienen te worden opgenomen of dat de gegevens direct in een ZwaCri-register opgenomen kunnen worden.

Onverdachte personen

Uit de verkregen informatie over het vastleggen en bewaren van gegevens over onverdachte personen in korpsbrede bedrijfsprocessensystemen blijkt dat niet alle korpsen in de praktijk overgaan tot het specifiek en op afzonderlijke wijze

vastleggen van gegevens over onverdachte personen. Men spreekt hierbij in de praktijk vaak over het al dan niet “rubriceren van onverdachte personen”.

Bij korpsen die over gegaan zijn tot rubriceren van onverdachte personen en het daarbij op afzonderlijk en specifieke wijze vastleggen van gegevens over onverdachte personen, blijken er in de praktijk een drietal handelwijzen te zijn ten aanzien van het bewaren van gegevens over onverdachte personen. Kort gezegd komen deze er op neer dat de gegevens bewaard worden zoals de overige gegevens bewaard worden, dat de gegevens over onverdachte personen na vier maanden verwijderd en daadwerkelijk vernietigd worden of dat de gegevens over onverdachte personen na vier maanden afgeschermd worden en daarna alleen nog toegankelijk voor de in artikel 5a van de Wet politieregisters en in de modelreglementen genoemde gebruiksmogelijkheden zoals de afhandeling van klachten. In de meeste gevallen wordt deze laatste handelwijze gehanteerd.

Ook uit de praktijk bij het bewaren en verwijderen van gegevens over onverdachte personen komt naar voor dat de regeling over onverdachte personen in de praktijk niet of in ieder geval niet goed uitvoerbaar blijkt te zijn.

Tijdelijke registers

In de praktijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen het afsluiten en het opheffen van tijdelijke registers.

Met het afsluiten van een tijdelijk register wordt dan de situatie bedoeld dat het onderzoek waarvoor het tijdelijk register was aangelegd wordt afgesloten c.q. wordt beëindigd. Er wordt dan niet meer actief gerechercheerd en er worden geen gegevens meer in het tijdelijk register opgenomen. Het tijdelijk register blijft echter wel bestaan. Vaak vindt afsluiting van het tijdelijk register plaats als de zaak geheel overgedragen is aan het openbaar ministerie.

Met het opheffen van een tijdelijk register wordt de situatie bedoeld dat de gegevens (het tijdelijk register) ook daadwerkelijk vernietigd worden.

Voor wat het opheffen van tijdelijke registers betreft, is de algemene vuistregel in de praktijk dat tijdelijke registers opgeheven worden als de strafzaak onherroepelijk is. Korpsen geven hierbij aan dat het dan bijvoorbeeld kan gaan over de situatie dat duidelijk wordt dat geen hoger beroep wordt ingesteld, dat duidelijk wordt dat geen cassatie wordt ingesteld of als de behandeling in cassatie volledig is afgerond. Kort gezegd gaat het in de praktijk over de situatie dat rechterlijke bemoeienis met de desbetreffende zaak volledig beëindigd is. Enkele korpsen geven hierbij wel aan, dat de interactie tussen het openbaar ministerie en politie over de afloop van een zaak nogal eens achterwege blijft en het dus voor de politie lastig is om te beoordelen wanneer de strafzaak onherroepelijk, c.q. volledig afgerond is. Evenals ten aanzien van de eventuele detentie van CIE-subjecten, zijn tijdens het onderzoek geen afspraken of procedures aangetroffen over het door bijvoorbeeld het openbaar ministerie informeren van CIE-en de afloop van strafzaken en de gevolgen daarvan voor het opheffen van eventuele tijdelijke registers.

Al met al kan ten aanzien van het opheffen van tijdelijke registers geconcludeerd worden dat de huidige regeling gedetailleerd en complex is en dat de verschillende nuances daarvan in de praktijk eigenlijk niet of nauwelijks terugkeren. Hier komt

nog bij dat gezien de vrij breed omschreven doelstelling in het modelreglement voor tijdelijke registers (waarin naast de opsporing ook als doeleinden zijn vermeld de vervolging, het ontnemen van wederrechtelijke verkregen voordeel, de afhandeling van een strafrechtelijk financieel onderzoek, en de verantwoording van strafvorderlijke, administratieve en andere ambtelijke handelingen) de regeling over het bewaren, verwijderen en vernietigen in artikel 8, achtste lid van het Besluit en artikel 8, eerste lid, van het modelreglement er op neer komt dat de gegevens verwijderd en vernietigd dienen te worden als er in strafrechtelijke c.q. strafvorderlijke zin, om het zo maar te zeggen, in het geheel “niets meer te doen valt”. In deze zin zijn bijvoorbeeld de regeling van zowel artikel 8, tweede lid, (het bewaren van gegevens voor eventueel verder strafrechtelijk onderzoek) als die van artikel 8, derde lid, (het bewaren van gegevens tot het recht van strafvordering is verjaard) van het modelreglement toch vrij zinledig omdat deze situaties reeds opgaan in de vrij brede doelomschrijving van het register.

HOOFDSTUK 11 CONTROLE EN TOEZICHT

11.1 Inleiding

Een belangrijk doel van de Wet bijzondere politieregisters is de versterking van het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens in bijzondere politieregisters. Een belangrijk onderwerp bij de evaluatie van de Wet bijzondere politieregisters is dan ook hoe controle en toezicht in de praktijk worden uitgeoefend.

In het kader van onderhavig onderzoek is geen beperkte omschrijving van het begrip toezicht gehanteerd waarbij er alleen sprake is van toezicht als dit geschiedt door onafhankelijke personen of instanties die – in beginsel – geen deel uitmaken van de organisatie waarop toezicht wordt gehouden. Voor dit onderdeel over controle en toezicht zijn in beginsel alle handelingen gezien die er toe bij kunnen dragen dat de regels over het verwerken van persoonsgegevens worden nageleefd. Het gaat daarbij om een variatie aan handelingen zoals gegevensbeheer, controle bij bijvoorbeeld het vastleggen en verstrekken van informatie, het uitvoeren van zelfevaluaties, controle en toezicht door het openbaar ministerie of door een privacy-officer en toezicht door het College bescherming persoonsgegevens of door een Functionaris voor de gegevensbescherming.

Wettelijk kader

Artikel 7 van de Wet politieregisters bevat een algemene zorgplicht voor de beheerder om zorg te dragen voor de juiste werking van politieregisters en een zorgplicht om de nodige voorzieningen te treffen van technische en organisatorische aard ter beveiliging en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van gegevens. Artikel 7 van de wet vindt zijn neerslag in artikel 4 van de modelreglementen voor de registers Zware criminaliteit, voor de Voorlopige registers en voor Tijdelijke registers. Dit artikel bevat de bepaling dat de registerbeheerder [de korpschef] zorg dient te dragen voor de naleving van de regelgeving en daartoe onder meer maatregelen van organisatorische aard dient te treffen.

Het houden van toezicht op de naleving van de Wet politieregisters behoort tot deze algemene zorgplicht. Zo hebben de Zelfevaluaties en review als bedoeld in de circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters betrekking op en vloeien zij voort uit het toezicht op politieregisters in het kader van artikel 7 van de wet.

De beheerder kan ook een commissie van toezicht instellen. Zo is in artikel 14, eerste lid, onder f, van het Besluit politieregisters geregeld dat desgevraagd uit een politieregister gegevens verstrekt kunnen worden aan personen die de beheerder benoemd heeft in een dergelijke commissie van toezicht.

Het College bescherming persoonsgegevens is op grond van artikel 26, eerste lid, van de Wet politieregisters belast met het toezicht op de werking van politieregisters overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde en in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen.

De Wet bescherming persoonsgegevens kent in artikel 62 de mogelijkheid om

een onafhankelijke Functionaris voor de gegevensbescherming aan te stellen. De belangrijkste taak van een dergelijke functionaris is het houden van toezicht op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (art. 64, eerste lid, Wbp). Omdat in artikel 27 van de Wet politieregisters ook de artikelen 62 tot en met 64 van de Wet bescherming persoonsgegevens van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, is het sinds de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens vanaf 1 september 2001 mogelijk om een Functionaris voor de gegevensbescherming aan te stellen die (tevens) belast is met het toezicht op de naleving van het bij en krachtens de Wet politieregisters bepaalde.

De verschillende mogelijke 'toezichthouders'

Het toezicht op de naleving van de Wet politieregisters ten aanzien van bijzondere politieregisters kan door verschillende organisaties of organisatieonderdelen uitgevoerd worden. Het kan daarbij gaan om intern toezicht door en binnen het politiekorps zelf, toezicht door of vanwege de beheerder, toezicht door het openbaar ministerie, toezicht in de vorm van EDP-audits verricht door een externe onafhankelijke partij, toezicht door het College bescherming persoonsgegevens, toezicht door een privacy-officer of door een Functionaris voor de gegevensbescherming en, als laatste, toezicht door een door de beheerder ingestelde commissie van toezicht. Hieronder wordt kort op enkele van deze vormen van toezicht ingegaan.

Circulaire Toezicht

De circulaire Toezicht op beheer bijzondere politieregisters ziet, kort gezegd, op een jaarlijks door de korpsen zelf uit te voeren zelfevaluatie. De eerste zelfevaluaties hebben bij alle korpsen plaatsgevonden in de periode 2002-2003. De resultaten hiervan zijn een belangrijke bron van informatie voor het onderhavig onderzoek (zie hoofdstuk 6.1). De uitvoering van de genoemde zelfevaluaties is begeleid door een externe onafhankelijke en onpartijdige register EDP-auditor (RE). De externe EDP-auditor maakte deel uit van het reviewteam dat de resultaten heeft beoordeeld en geobjectiveerd. De andere leden van het reviewteam waren de chef CIE, de CIE-OvJ en de privacyfunctionaris. De externe EDP-auditor is bekend met de werkzaamheden van de CIE, de relevante normen, alsmede de verschillende auditinstrumentaria. Bij deze zelfevaluaties is er in strikte zin nog geen sprake (geweest) van een EDP-audit. Zo vereist een EDP-audit bijvoorbeeld in ieder geval een inhoudelijke controle van de CIE-registers met een steekproef. Een dergelijke inhoudelijke controle is in het kader van Zelfevaluaties niet door de externe EDP-auditor uitgevoerd.

EDP-audits door een externe onafhankelijke EDP-auditor zijn volgens de circulaire wel vierjaarlijks voorzien. Volgens deze planning zullen de onafhankelijke audits voor de eerste maal in 2005/2006 plaatsvinden.

Functionaris voor de gegevensbescherming

Zoals bij het wettelijk kader is aangegeven, bestaat de mogelijkheid tot het aanstellen van een Functionaris voor de gegevensbescherming die toezicht houdt op politieregisters. Thans zijn bij een drietal korpsen (Zeeland, Kennemerland en Hollands-Midden) Functionarissen voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens aangesteld. Deze functionarissen houden zowel toezicht op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens als op de naleving van de Wet politieregisters.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn de jaarverslagen over 2002 en 2003 van de functionarissen van Zeeland en Hollands-Midden ontvangen.

Uit de jaarverslagen blijkt dat de functionarissen zowel adviserende, voorlichtende als controlerende taken hebben. Ten aanzien van met name dit laatste wordt gesproken over een “control-functie”. Bij al deze drie taken waren er activiteiten op het gebied van bijzondere politieregisters en de CIE. Deels stonden deze werkzaamheden in het licht van de zelfevaluatie en de acties naar aanleiding hiervan.

In beide gevallen zijn er bij de korpsen naast de Functionaris voor de gegevensbescherming nog een of meerdere privacy-functionarissen die met name belast zijn met uitvoerende werkzaamheden en met, zo zou men kunnen zeggen, eerste lijns-advisering.

Naast taken ten aanzien van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politieregisters, vervullende de functionarissen ook taken op het gebied van de screening van personeel en bij onderzoeken ten aanzien van vertrouwensfuncties.

Commissie van toezicht

De beheerder kan, zoals gezegd, een Commissie van toezicht instellen. Ten tijde van het onderzoek had enkel het regionaal politiekorps Haaglanden een dergelijke commissie. De Commissie Privacy van Haaglanden is bevoegd toezicht te houden op verwerkingen in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens en op politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters. De Commissie is echter expliciet niet bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de Wet politieregisters ten aanzien van bijzondere politieregisters.

Gelet op voorgaande wordt hieronder ten aanzien van controle en toezicht nader aandacht besteed aan intern toezicht door en binnen het politiekorps zelf (waaronder toezicht door de privacy-officer), toezicht door of vanwege de beheerder, toezicht door het openbaar ministerie en toezicht door het College bescherming persoonsgegevens. Er wordt geen verdere aandacht besteed aan controle en toezicht in de vorm van de zelfevaluaties als bedoeld in de genoemde circulaire, EDP-audits verricht door een externe onafhankelijke partij, toezicht door een Functionaris voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens of toezicht door een door de beheerder ingestelde commissie van toezicht.

Als eerste komt hieronder de controle en het toezicht ten aanzien van ZwaCri- en voorlopige registers aan bod (11.2). Vervolgens wordt ingegaan op de controle en het toezicht ten aanzien van tijdelijke registers (11.3) en ten aanzien van het vastleggen van gegevens over onverdachte personen (11.4). Daarna wordt kort aandacht besteed aan het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens (11.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met observaties, bevindingen en knelpunten (11.6).

11.2 ZwaCri- en Voorlopige registers

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Omdat de versterking van het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens in politieregisters van de CIE-en een belangrijke doelstelling van de Wet bijzondere politieregisters is, is tijdens de zelfevaluaties uitgebreid aandacht besteed aan het

toezicht op registers van de CIE.

Bij de zelfevaluaties kwamen daarbij de volgende onderdelen aan de orde:

- de wijze waarop de chef CIE toezicht houdt op de CIE-registers (11.2.1);
- hoe het toezicht via de managementcyclus in het korps verloopt (11.2.2);
- toezicht via het driehoeksoverleg (11.2.3);
- het toezicht door de CIE-OvJ's (11.2.4), en
- het toezicht op de CIE-registers door de privacyfunctionarissen (11.2.5).

11.2.1 De chef CIE

De kwaliteit van de informatieverwerking wordt dagelijks doorlopend door de chefs CIE gecontroleerd, beheerst en aangestuurd. Daarbij wordt er frequent door de chef CIE gesproken met CIE-medewerkers en de CIE-OvJ over het runnen van informanten, het verwerken van criminele inlichtingen, het verstrekken van informatie aan de daarvoor in aanmerking komende diensten/teams, over de juridische casuïstiek en over het volgen van de beleidsprioriteiten.

Door een beperkt aantal CIE-en wordt er daarbij overigens gewezen op de beperkte beschikbare formatieplaatsten binnen een CIE, waardoor die werkzaamheden onder druk stonden. Men is zich zeer bewust van de geldende complexe wet- en regelgeving en men streeft er ook naar om de CIE hieraan te houden, zeker waar het gaat om het inwinnen en verder verwerken van informatie. Men is zich in de regel ook goed bewust van de beleidsprioriteiten en het criminaliteitsbeleid van het desbetreffende korps.

Op grond van de zelfevaluaties kunnen in het bijzonder opmerkingen gemaakt worden ten aanzien van de rechtmatigheid van het verkrijgen van informatie door informantenrunners en ten aanzien van de vertaling van bruto- naar netto-informatie.

De rechtmatigheid van de verkrijging van de criminele inlichtingen wordt na de verkrijging door de informantenrunners en de leidinggevende getoetst. Deze toetsing omvat met name de strafvorderlijke aspecten en de strafvorderlijke toelaatbaarheid van de informatie.

Bij alle CIE-en dienen de verslagen van de informantenrunners binnen een mondeling vastgestelde termijn in de registers te worden opgemaakt. Bruto verslagen worden zo spoedig mogelijk, in de regel binnen drie dagen tot een week opgemaakt. Netto verslagen worden ook zo spoedig mogelijk, in de regel binnen een week, doch in uitzonderlijke gevallen binnen 4 maanden opgemaakt.

Op de verificatie van brutoverslagen in het informantenregister en de nettoverslagen in het voorlopig register en het register zware criminaliteit is tijdens de review op de zelfevaluaties veel nadruk gelegd. Uitgangspunt daarbij was dat er in het kader van de zelfevaluaties geen inhoudelijke controle van de registers zou plaatsvinden. Dit impliceert, dat er aan de hand van controle en beheersingsmaatregelen een goed beeld moet ontstaan van de kwaliteit van de invoer van brutoverslagen in het informantenregister en de nettoverslagen in het voorlopig register en het register zware criminaliteit. Een en ander in verband met de stelregel: "garbage in, garbage out". Verificatie houdt hierbij in, dat de bruto- en nettoverslagen goed door de runner en de leidinggevende worden gelezen. Het nettoverslag dient ook met het brutoverslag te worden vergeleken om te kunnen verifiëren of de vertaalslag van bruto naar netto goed is uitgevoerd.

Door een derde van de CIE-en werden deze controlemaatregelen niet altijd consistent bij de invoer van het brutoverslag uitgevoerd. Bij de helft van de CIE-en gebeurde dit niet altijd consistent bij de vertaling van bruto naar netto. Doorgaans worden als redenen opgegeven tijdsgebrek/capaciteitsgebrek van runners en leidinggevendenden, hogere prioriteiten aan andere werkzaamheden, de waan van de dag, of, als alternatief, de controle bij het verstrekken van informatie.

11.2.2 Toezicht via de managementcyclus

Uit de zelfevaluaties blijkt dat in managementcyclus de aansturing van de CIE op twee onderdelen in beeld kan komen; namelijk in het jaarplan en bij de af te leggen verantwoording in een periodieke managementrapportage.

De aandacht voor de CIE komt, zo blijkt uit de resultaten van de zelfevaluaties, in meer of mindere mate, impliciet of expliciet, tot uiting in een korpsjaarplan of een jaarplan van de divisie/regionale recherche. Incidenteel beschikte de CIE over een eigen specifiek jaarplan, waarin bijvoorbeeld waren opgenomen de doelstelling, de kerntaken, de plaats in de organisatie, de formatie, de werkwijze, de interne/externe communicatie, de verantwoording van de werkzaamheden en de beschikbare middelen, een omgevingsanalyse, de bijdrage aan de regionale prioriteiten, de prioriteiten van de CIE en een planning.

Op een beperkt aantal uitzondering na, legt de CIE periodiek verantwoording af over de kwaliteit van de werkzaamheden en informatieverwerking aan de korpsleiding. De verslaglegging varieert van maandelijks, viermaandelijks, achtmaandelijks tot incidenteel eenmalig aan het einde van het jaar (jaarverslag). In ongeveer de helft van de gevallen is de inhoud van de rapportages beperkt tot een kwantitatieve verantwoording van de verstrekte processen-verbaal en informatierapporten en de hoogte van de uitgekeerde tipgelden. De andere helft van de rapportages bevat naast deze kwantitatieve weergaven ook een meer kwalitatieve verantwoording over de bijdrage van de CIE aan de beleidsprioriteiten en de activiteiten op het gebied van de informatieverwerking.

Verder legt de chef CIE mondeling periodiek verantwoording af aan de naast hogere lijnchefs, in voorkomende gevallen een chef bureau recherche informatie, een chef regionale recherche of de divisiechef. Ook is er periodiek overleg tussen de korpsleiding en de divisiechef over de kwaliteit van de recherchefunctie. Daarin komt indien relevant ook de CIE aan de orde. In de gesprekken met een lid van de korpsleiding tijdens de review op de gehouden zelfevaluaties kwam in de regel naar voren, dat de korpsleiding goed zicht heeft op de werkzaamheden en kwaliteit van de CIE. Hierover wordt volgens hen naar behoren in de lijn gecommuniceerd.

11.2.3 Toezicht via het driehoeksoverleg

Uit de zelfevaluaties blijkt dat de beleids- en jaarplannen van ongeveer de helft van de CIE-en in het reguliere driehoeksoverleg besproken worden. Hieraan nemen in de regel deel de (plv) hoofdofficier, een recherche officier, de korpschef of een lid van de korpsleiding die voor de recherchefunctie verantwoordelijk is en de tactische (divisie)recherchechef.

De kanttekeningen die bij de zelfevaluaties gemaakt werden waren dat van terugkoppeling van de uitkomst van een driehoeksoverleg naar de CIE-OvJ en de chef CIE nog niet altijd kon worden gesproken en dat de bespreking van de positie

en de kwaliteit van de werkzaamheden van de CIE, alsmede de kwaliteit van de informatieverwerking van de CIE nog geen vaste plaats heeft op de agenda van het driehoeksoverleg.

11.2.4 Toezicht door de CIE-OvJ's

Uit de zelfevaluaties blijkt dat het aantal CIE-en dat door een CIE-OvJ wordt aangestuurd varieert. Een viertal CIE-OvJ's stuurt drie tot vier CIE-en aan. Een CIE-OvJ stuurt twee CIE-en aan. De overigen één CIE. Soms is een CIE-OvJ tegelijkertijd zaaks- of persofficier. Het overgrote deel van de CIE-OvJ's was ten tijde van de zelfevaluaties korter dan twee jaar in die functie werkzaam. In een aantal gevallen was er nog sprake van een inwerkperiode of een recente "wisseling van de wacht".

Bij de zelfevaluaties bleek er sprake te zijn van een grote betrokkenheid van de CIE-OvJ's bij de werkzaamheden van de CIE. In de regel heeft een CIE-OvJ wekelijks of tweewekelijks overleg met de chef CIE. Daarnaast is er veel telefonisch overleg. In meer of mindere mate wordt het runnersoverleg bijgewoond. In het overleg met de CIE komen alle dagelijkse zaken aan de orde, zoals de contacten en de afspraken met de informanten, de inschrijving van de informanten, verstrekte processen-verbaal, tipgelden en rechtmatigheidsaspecten. Bij gelegenheid wordt ook informatie ingezien en gecontroleerd. Aan de Instructie van de P.G.'s voor de CIE-OvJ wordt strak de hand gehouden. Door nagenoeg alle CIE-OvJ's worden belangrijke informantenkwesities direct of indirect in de OM-lijn (recherche OvJ) teruggekoppeld.

11.2.5 Toezicht op de CIE-registers door de privacyfunctionaris

De invulling van de functie van privacyfunctionaris in de korpsen varieert van een volledige functie tot een zeer beperkt taakaccent naast beleidswerkzaamheden, beveiligingswerkzaamheden, applicatiebeheer of het onderzoeken van klachten.

Geen van de privacyfunctionarissen vervult een controlerende rol ten aanzien van de verwerking van criminele informatie. In de regel adviseren zij de CIE over specifieke privacyvraagstukken, geven zij voorlichting over de privacywetgeving, behandelen ze inzageverzoeken en verzorgen ze de meldingen van de CIE-registers bij het College bescherming persoonsgegevens.

Tijdens de reviews van de zelfevaluaties is de vraag of een privacyfunctionaris een controlerende rol ten aanzien van de verwerking van criminele informatie moet vervullen in de regel niet bevestigd. De toegevoegde waarde van een controlerende rol wordt niet ingezien omdat de CIE-OvJ die rol reeds vervult. Daarnaast gaat het om gevoelige informatie, waarbij zo veel mogelijk het "need to know" principe moet worden gehanteerd. Wel is er behoefte aan het continueren van de hierboven genoemde werkzaamheden die de privacyfunctionarissen verrichten.

Informatie uit de interviews

Omdat het toezicht op tijdelijke registers en onverdachte personen geen onderdeel uitmaakt van de zelfevaluaties, is tijdens de interviews met name aan deze twee onderwerpen aandacht besteed en is niet nader ingegaan op het toezicht op de

CIE. Ten aanzien van de controle en het toezicht op de ZwaCri- en voorlopige registers is tijdens de interviews dan ook geen extra informatie verzameld. De bezochte korpsen geven tijdens de interviews wel aan dat de betrokkenheid van de CIE-OvJ bij de CIE-registers duidelijk merkbaar is en dat de CIE-OvJ toeziet op de kwaliteit van de CIE-registers. Zo wordt bij één van de bezochte korpsen door de CIE-OvJ zelf periodiek controle op de inhoud van de CIE-registers uitgevoerd. De CIE-OvJ heeft daartoe rechtstreeks toegang tot het register zware criminaliteit en het voorlopig register.

11.3 Tijdelijke politieregisters

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De zelfevaluaties bevatten geen afzonderlijke informatie over de controle en het toezicht op tijdelijke politieregisters.

Informatie uit de interviews

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat bij tijdelijke registers niet gesproken kan worden van toezicht op een wijze die vergelijkbaar is met het hierboven beschreven toezicht op de CIE-en en de ZwaCri- en voorlopige registers van de CIE-en middels bijvoorbeeld de zelfevaluaties of het toezicht door de CIE-OvJ's. In het algemeen vindt er over tijdelijke registers geen periodiek overleg plaats met korpsleiding of met het OM. Men ervaart van de korpsleiding en het OM ook weinig tot geen actieve belangstelling of betrokkenheid ten aanzien van, zoals men aangeeft, het fenomeen tijdelijke registers. Wel is er aandacht voor de werkzaamheden van rechteamts.

Bij twee van de bezochte korpsen zijn er enkele uitzonderingen op het hierboven geschetste beeld.

Bij één korps is in 2002 als proef een afzonderlijke en door het korps zelf uitgevoerde zelfevaluatie gehouden met betrekking tot het toezicht op en het gebruik van de tijdelijk registers. De uitkomst was dat het toezicht niet goed verloopt. Na een melding van het onderzoek (MRO-melding) en het melden van de aanleg van een tijdelijke register bij het College bescherming persoonsgegevens gebeurde er vrijwel niets meer. Een aantal districten bleek dan ook niet goed om te gaan met de verschillende administratieve verplichtingen ten aanzien van tijdelijke registers. Bij een district was nog nooit een tijdelijk register daadwerkelijk vernietigd. Als reden werd daarbij door het district aangegeven dat daarvoor ook nooit een opdracht van het openbaar ministerie ontvangen was.

Bij een ander korps vervult de CIE-officier van justitie niet alleen een actieve en controlerende rol ten aanzien van het ZwaCri- en het Voorlopig register, maar vervult de OvJ ook een actieve en controlerende rol ten aanzien van de tijdelijke politieregisters van de centrale recherche. Dit korps gaf aan dat er nog een tweetal andere CIE-officieren zijn die zich bij andere korpsen ook min of meer actief opstellen ten aanzien van tijdelijke registers bij de centrale recherche.

In het kader van controle en toezicht op tijdelijke registers werd door de korpsen wel gewezen op maatregelen ten aanzien van het gegevensbeheer, op de rol van OvJ's bij het verstrekken van informatie uit tijdelijke registers en op de controle van administratieve verplichtingen zoals het melden van de aanleg en van de opheffing van tijdelijke registers. Deze aspecten komen hieronder aan de orde.

Beheer

Het is algemeen de regel dat er per tijdelijk register een gegevensbeheerder wordt aangewezen. Deze heeft vaak tot taak het dagelijkse beheer van het tijdelijk register, het inhoudelijk beheer van gegevens en ook wel het toekennen van autorisaties.

Het verstrekken van gegevens

Zoals in hoofdstuk 9.5 is beschreven, is het een standaardprocedure dat de zaaks-officieren van Justitie een actieve en doorslaggevende rol spelen bij het (schriftelijk) verstrekken van informatie uit tijdelijke registers ten behoeve van andere rechercheonderzoeken.

Administratieve verplichtingen zoals het melden van tijdelijke registers en de opheffing van tijdelijke registers

Bij vier korpsen dienen tijdelijke register centraal bij de privacy-officer gemeld te worden. Daarbij zijn er twee varianten. De ene is verplichte melding van tijdelijke registers bij de privacy-officer die vervolgens de melding bij het Cbp verzorgt. De andere variant is dat de rechteams zelf de melding bij het Cbp dienen te verzorgen en daarvan (achteraf) mededeling dienen te doen aan de privacy-officer. Bij het vijfde korps dienen, zoals in hoofdstuk 7.11.1 is beschreven, de meeste rechercheonderzoeken centraal gemeld te worden en dient de desbetreffende melder (chef of rechercheur) daarbij een melding van een tijdelijk register bij het Cbp te verzorgen.

In de gevallen dat de rechteams zelf de melding van tijdelijke registers bij het Cbp dienen te melden, is er in het algemeen vervolgens geen structureel centraal toezicht meer op hetgeen er na de melding met de tijdelijke registers gebeurt. Vaak krijgen rechteams wel een signaal als ze voor wat de formele verplichtingen betreft, zoals men zegt, uit de tijd lopen (verlengen van tijdelijke registers), maar wat er verder naar aanleiding van dit signaal geschiedt wordt niet actief bijgehouden. Men acht dit een decentrale verantwoordelijkheid van de chefs van de centrale- of districtsrecherche.

In de gevallen dat de privacyfunctionaris centraal de meldingen van tijdelijke registers verzorgt, is er wel sprake van centrale betrokkenheid bij bijvoorbeeld het verlengen van tijdelijke registers. Maar ook in die gevallen vervult de privacy-officer in hoofdzaak toch een vrij liddelijke rol.

Niettegenstaande het voorgaande geven de bezochte korpsen aan dat privacy-officers wel degelijk een actieve rol spelen bij specifieke privacyvraagstukken over tijdelijke registers zoals over de toelaatbaarheid van het vastleggen of het verstrekken van gegevens, geven zij voorlichting over de privacywetgeving en behandelen ze kennismemingsverzoeken ten aanzien van tijdelijke registers. In het verlengde van deze toch meer inhoudelijke dan administratieve betrokkenheid van privacy-officers bij tijdelijke registers komt het bij de bezochte korpsen in de regel voor dat een privacy-officer op een bepaald moment besluit tot het houden van een algemene administratieve controleactie over wat er met de in het verleden gemelde tijdelijke registers nu precies is gebeurd. Vaak blijkt er dan, zoals men aangeeft, in administratieve zin nogal eens iets niet volledig te kloppen. Tijdelijke registers zijn dan bijvoorbeeld niet of niet tijdig verlengd of de opheffing ervan is niet op goede wijze gemeld bij het College bescherming persoonsgegevens.

11.4 Onverdachte personen

Zoals in hoofdstuk 10.3 al is aangegeven, zijn niet alle korpsen overgegaan tot het rubriceren van onverdachte personen en het afzonderlijk vastleggen van gegevens over onverdachte personen. Bij de korpsen waar dit wel geschied is, vindt verwijdering of afscherming van de gegevens in feite op geautomatiseerde wijze plaats: het bedrijfsprocessensysteem is zodanig ingesteld dat de gegevens na vier maanden verwijderd of afgeschermd worden.

Op basis van de bij de interviews en verder van de privacy-officers verkregen informatie kan geen beschrijving worden gegeven of uitspraak worden gedaan over specifieke controle- of toezichtactiviteiten ten aanzien van het vastleggen, bewaren en verwijderen van gegevens over onverdachte personen. Zo blijkt uit de informatie uit de interviews en de informatie van de privacy-offers niet dat er bijvoorbeeld sprake is van controle bij de invoer van gegevens over onverdachte personen.

11.5 Toezicht door het College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens was betrokken bij het opstellen van nieuwe modelreglementen en de wijziging van bestaande modelreglementen (zie de hoofdstukken 7.10 en 8.3). Op grond van artikel 12 van de Wet politieregisters kan degene die een modelreglement heeft opgesteld het College verzoeken daarvoor een verklaring van overeenstemming af te geven. Ook was het College, mede in het verlengde van de bemiddelende taak bij bijvoorbeeld het weigeren van kennisnemingsverzoeken (zie artikel 23, derde lid, van de Wet politieregisters), betrokken bij de procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken (zie uitgebreid voor die procedure/handleiding hoofdstuk 12.2). Bij deze activiteiten kan gesproken worden van een vorm van indirect toezicht op de naleving van de wet. Immers, het College bewaakt daarbij als het ware een juiste interpretatie en toepassing van de wet.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft in 2003/2004 onderzoek gedaan naar de bijzondere politieregisters die door de Criminele Inlichtingen Eenheden bij de regionale politiekorpsen worden gehouden. Het College is op grond van de Wet politieregisters toezichthouder op de werking van de politieregisters en ziet in die positie, gelet op de gevoeligheid van de door de CIE verwerkte informatie, een bijzondere verplichting om met name ook toe te zien op de inhoud van de bijzondere politieregisters.

Het College heeft bij acht korpsen onderzoek gedaan door middel van een steekproef in de registers bij de CIE, te weten het informantenregister, het register zware criminaliteit en het voorlopig register. Vanwege de beperking van het onderzoek ter plaatse tot één dag betrof het aantal onderzochte gespreksverslagen en mutaties een gering aantal. Daarnaast zijn technische en organisatorische aspecten onderzocht die aanvullende informatie geven op het beeld van de inhoud van de registers.

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam wordt door het

College als overwegend positief aangeduid. De onderzochte inhoudelijke aspecten bleken over het algemeen in orde. Wat betreft de onderzochte technische en organisatorische aspecten viel het College op dat op een aantal punten niet wordt voldaan aan de voorschriften die door de wet- en regelgeving worden gesteld. Veel van de korpsen geven aan dat zij, in afwachting van een landelijk in te voeren informatiesysteem, op die punten geen aanpassingen uitvoeren ten aanzien van de huidige systemen en gehanteerde werkwijzen.

In de periode november 2003 - april 2004 heeft het College een actie gehouden ten aanzien van de administratieve schoning van het meldingenbestand van tijdelijke registers.

Informatie van het College geeft aan dat eind augustus 2004 door bijna alle korpsen actie ondernomen is om ervoor te zorgen dat de bij het College aangemelde tijdelijke registers overeenkomen met de daadwerkelijk bij de korpsen lopende tijdelijke registers. Tevens is door de korpsen actie ondernomen om daar waar mogelijk de tijdelijke registers te reglementeren. Een groot gedeelte van de door de korpsen aangegeven wijzigingen is door het College administratief verwerkt. Dit heeft bij de stand van zaken op 30 augustus 2004 geleid tot meer dan 1000 mutaties waarvan het merendeel meldingen betreft van de opheffing van tijdelijke registers.

Het CBP heeft zal in najaar van 2004 aan de Minister verslag doen van de bevindingen van het CBP inzake de schoningsactie tijdelijke registers. De reacties van de korpsen en de maatregelen die genomen zijn ter verbetering zullen daarbij ook aan de orde komen.

11.6 Observaties, bevindingen en knelpunten

Een belangrijk doel van de Wet bijzondere politieregisters is de versterking van het toezicht op het verwerken van persoonsgegevens in de ZwaCri-, Voorlopige en Informantenregisters van de CIE.

Het kan op zich wel opmerkelijk genoemd worden dat, afgezien van de Circulaire toezicht op beheer bijzondere politieregisters, er met de Wet bijzondere politieregisters in het wettelijke kader geen nieuwe of specifieke bepalingen opgenomen zijn over controle en toezicht. Zo is de geconstateerde duidelijke toename van betrokkenheid en bemoeienis van de CIE-officiëren bij de werkzaamheden van CIE-en en bij de controle en het toezicht niet gebaseerd op een specifieke of nieuwe wettelijke bepalingen of verplichtingen, maar in feite (enkel) gebaseerd op de parlementaire geschiedenis van de Wet bijzondere politieregisters, waarin in dit verband verwezen is naar de gezagsrol van de officieren van justitie in art. 13 van de Politiewet en in artikel 15 van de Wet politieregisters.

Verschillende 'toezichthouders'

In theorie kan controle en toezicht op de naleving van de Wet politieregisters ten aanzien van bijzondere politieregisters door verschillende organisaties of organisatieonderdelen uitgevoerd worden. Het kan daarbij gaan om intern toezicht door en binnen het politiekorps zelf, toezicht door of vanwege de beheerder (burgemeester van het centrumkorps), toezicht door het openbaar ministerie, toezicht in de vorm van EDP-audits verricht door een externe onafhankelijke partij,

toezicht door het College bescherming persoonsgegevens, toezicht door een privacy-officer of door een Functionaris voor de gegevensbescherming en, als laatste, toezicht door een door de beheerder ingestelde commissie van toezicht. In de praktijk spelen vooral de chefs CIE en de CIE-officieren van justitie een rol bij controle en toezicht. Daarnaast leveren de op basis van de Circulaire toezicht op beheer bijzondere politieregisters uitgevoerde Zelfevaluaties & review een sterke en duidelijke bijdrage aan controle en toezicht.

CIE

Uit het onderzoek komt duidelijk het beeld naar voor dat er, mede door de Circulaire toezicht op beheer bijzondere politieregisters en de aan de hand daarvan uitgevoerde zelfevaluaties, een duidelijke 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 informantentrunkers, het opnemen van gegevens in Voorlopige- en ZwaCri-registers, het overhevelen van gegevens uit de tijdelijke registers naar de registers van de CIE, 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.

Tijdelijke registers

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat bij tijdelijke registers niet gesproken kan worden van controle en toezicht op een wijze die vergelijkbaar is met het toezicht op de CIE-en en de ZwaCri- en voorlopige registers van de CIE-en middels bijvoorbeeld de zelfevaluaties of het toezicht door de CIE-OvJ's. Opgemerkt kan worden dat de Circulaire toezicht op beheer bijzondere politieregisters, weliswaar indirect voor wat betreft de overheveling van informatie naar de CIE-registers, maar niet direct ziet op tijdelijke registers.

Bij de geïnterviewde korpsen ervaart men in de praktijk, enkele uitzonderingen daargelaten, weinig tot geen actieve belangstelling of betrokkenheid van de korpsleiding en het openbaar ministerie ten aanzien van, zoals men aangeeft, het fenomeen tijdelijke registers. Wel is er aandacht voor researcheteams en hun werkzaamheden. Dit sluit aan bij de in hoofdstuk 10.5 weergegeven bevinding dat er tijdens het onderzoek geen afspraken of procedures aangetroffen zijn over het door het openbaar ministerie informeren van de tactische recherche en de afloop van strafzaken en de gevolgen daarvan voor het opheffen van eventuele tijdelijke registers.

Zoals in hoofdstuk 9.5 is aangegeven, spelen officieren van justitie wel een nadrukkelijke en doorslaggevende rol bij het al dan niet verstrekken van gegevens uit tijdelijke registers. Daarbij laten de officieren van justitie zich vooral leiden door de strafvorderlijke aspecten van de informatieverstrekkingen.

Onverdachte personen

Op basis van de bij de interviews en verder van de privacy-officieren verkregen informatie kan geen beschrijving gegeven of uitspraak gedaan worden over specifieke controle- of toezichtactiviteiten ten aanzien van het vastleggen, bewaren en verwijderen van gegevens over onverdachte personen. Zo blijkt uit de verkregen informatie niet dat er bijvoorbeeld sprake is van controle bij de invoer van gegevens over onverdachte personen.

HOOFDSTUK 12 KENNISNEMING

12.1 Inleiding

In de Wet Politieregisters is het recht op kennisneming voor politieregisters geregeld. In de praktijk wordt hierbij algemeen gesproken over het inzagerecht. Strikt en juridisch genomen is de aanduiding inzage niet zo juist. De wet spreekt immers van kennisneming en niet van inzage er is ook geen sprake van een recht op grond waarvan de geregistreerde zelf de gegevens in zou mogen zien. In die zin is het 'inzagerecht' dan ook geen 'recht op inzage'. Hier zal verder de term kennisneming gebruikt worden.

Met name ten aanzien van verzoeken tot kennisneming bleek er in de jaren 2000 tot 2002 een vrij duidelijke stijging te zijn van verzoeken voor kennisneming ten aanzien van gegevens opgeslagen in bijzondere politieregisters. De verzoeken hadden een breed bereik en bezorgden de korpsen het nodige werk. Mede om deze redenen zijn de ervaringen met kennisnemingsverzoeken ten aanzien van bijzondere politieregisters onderwerp van onderzoek (geworden). Vragen die hierbij spelen betreffen de aantallen en de achtergrond van verzoeken tot kennisneming (12.3), de afhandelingsprocedure van verzoeken (12.4) en de beslissingen tot weigering van kennisneming (12.5).

Alvorens op deze onderdelen in te gaan, wordt aandacht besteed aan de Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken van begin 2003 (12.2). Na de drie onderzoeksvragen wordt nog ingegaan op de werklast (12.6) en op de mogelijk en onmogelijkheden van het College bescherming persoonsgegevens en de rechter om in het kader van procedures kennis te kunnen nemen van de (mogelijke) gegevens waarvan de kennisneming geweigerd is (12.7). Afgesloten wordt met observaties, bevindingen en knelpunten (12.8).

Wettelijk kader

De Wet politieregisters regelt in artikel 20 het recht op kennisneming van in een politieregister opgenomen gegevens. Daarbij is tevens bepaald dat er geen mededelingen in schriftelijke vorm worden gedaan.

De wet geeft in artikel 21, eerste lid, een tweetal weigeringsgronden. Volgens artikel 21 blijft mededeling achterwege voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak of indien gewichtige belangen van derden daartoe noodzaken. Als één van deze twee weigeringsgronden zich voordoet, dan is men, gelet op de tekst van het eerste lid, verplicht de kennisneming te weigeren. De weigering kan daarbij beperkt blijven tot een gedeelte van de gegevens. Als deze weigeringsgrond niet van toepassing zijn, dan bestaat de plicht om kennisneming te verlenen.

In artikel 22, tweede lid, van de wet is aangegeven dat kennisneming niet geweigerd mag worden als het gaat om antecedenten of als het gaat om gegevens die op verzoek van de geregistreerde zijn opgenomen. Op grond van artikel 2 van het Besluit politieregisters zijn de volgende

persoonsgegevens antecedenten:

- het feit dat een proces-verbaal is opgemaakt tegen een bepaald persoon terzake van een strafbaar feit, daaronder begrepen de aanduiding van de aard van het strafbare feit;
- het feit of al dan niet een proces-verbaal als hierboven bedoeld is verzonden aan het openbaar ministerie, en zo ja, de datum van verzending en het nummer waarmee het proces-verbaal aldaar kan worden geïdentificeerd en
- de beslissing van het openbaar ministerie of de rechter over de aangelegenheid waarop het proces-verbaal betrekking heeft.

Ten aanzien van antecedenten kan nog worden opgemerkt dat bij zwaarwegende omstandigheden de mogelijkheid bestaat om niet te vermelden in welk politieregister bepaalde de antecedenten zijn opgenomen. Dit is bijvoorbeeld in de situatie dat een antecedent vermeld staat in een tijdelijk register en het bestaan van dat tijdelijk register zelf geheim dient te blijven.

In artikel 21, derde lid, van de wet is bepaald dat in het reglement voor een politieregisters aangegeven dient te worden in hoeverre toepassing gegeven wordt aan het eerste lid van artikel 21 waarin, zoals gezegd, de weigeringsgronden zijn opgenomen. Voor bijzondere politieregisters gaat het om de volgende uitwerkingen.

- In artikel 15, tweede lid, van het modelreglement Zware Criminaliteit is aangegeven dat aan het verzoek tot kennisneming slechts voldaan kan worden voor zover daaruit geen onevenredige schade kan voortvloeien, hetzij voor het doel van het register, hetzij voor een ander onderdeel van de politietaak, hetzij in verband met gewichtige belangen van derden. Tevens is bepaald dat de registerbeheerder over deze afweging advies inwint van het hoofd van de criminele inlichtingeneenheid en van de betrokken CIE-officier van justitie.
- In artikel 12, tweede lid, van het modelreglement Voorlopig register is aangegeven dat aan een verzoek tot kennisneming slechts voldaan kan worden voor zover daaruit geen onevenredige schade kan voortvloeien, hetzij voor het doel van het register, hetzij voor een ander onderdeel van de politietaak, hetzij in verband met gewichtige belangen van derden. Tevens is bepaald dat de registerbeheerder over deze afweging advies inwint van het hoofd van de afdeling waar het voorlopige register wordt gevoerd en van de betrokken CIE-officier van justitie.
- In artikel 12, tweede lid, van het modelreglement Informantenregisters is bepaald dat aan een verzoek tot kennisneming slechts voldaan kan worden voor zover daaruit geen onevenredige schade kan voortvloeien, hetzij voor het doel van het register, hetzij voor een ander onderdeel van de politietaak, hetzij in verband met gewichtige belangen van derden. Tevens is bepaald dat de registerbeheerder over deze afweging advies inwint van het hoofd van de afdeling waar het informanten register wordt gevoerd.
- In het modelreglement voor Tijdelijke registers is geen nadere bepaling opgenomen over de gevallen waarin kennisneming wordt verleend c.q. wordt geweigerd.

12.2 De Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken 2003

In *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken*⁴⁹ van de werkgroep inzagerecht van januari 2003, wordt vermeld dat in 2002 bleek dat er sprake was van een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om kennisneming. Ging het in 2000 in totaal om omstreeks 1100 verzoeken, in 2001 betrof het ongeveer 1500 verzoeken en naar verwachting zou het in 2002 gaan om in totaal ongeveer 1750 verzoeken. Ook het aantal verzoeken gericht op informatie opgeslagen in bijzondere politieregisters was door de jaren heen toegenomen van omstreeks 25 in 2000 en 65 in 2001 naar, zo was de verwachting, rond de 100 in 2002.

De bij kennisneming ontstane problemen hadden, zo blijkt uit de procedure/handleiding, in het bijzonder betrekking op verzoeken afkomstig van de advocatuur waarbij alle mogelijke wettelijke grondslagen op voorhand worden aangeropen en meteen ook met mogelijke rechtsmiddelen wordt bedreigd indien de registerbeheerder niet binnen vier weken volledige openheid van zaken zou geven.

Om voorgaande redenen werd in 2002 besloten om een landelijk toepasbare procedure of handleiding op te stellen voor de afhandeling van verzoeken om kennisneming. De *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* van de Werkgroep Stroomlijning inzagerecht van begin 2003 is hiervan het resultaat.

In de zeer uitgebreide en volledige procedure/handleiding wordt voor de afhandeling van verzoeken tot kennisneming een uitgebreid stappenplan beschreven en worden de formaliteiten bij de behandeling van verzoeken om kennisneming en de feitelijke afhandeling zoveel mogelijk gestroomlijnd. Voor de afhandeling van verzoeken wordt een viertal situaties onderscheiden:

- er is geen lopend onderzoek waarmee de verzoeker (het CIE-subject) in verband gebracht kan worden;
- er is een lopend onderzoek waarmee de verzoeker in verband gebracht kan worden en waarvan hij op dat moment geen wetenschap heeft of behoort te verkrijgen;
- er is een lopend onderzoek waarmee de verzoeker in verband gebracht kan worden en waarvan hij wel wetenschap heeft of mag verkrijgen, en
- er is een afgesloten onderzoek waarmee de verzoeker in verband gebracht kan worden.

Ook aan de beoordeling of informatie verstrekt of dat de kennisneming (deels) geweigerd dient te worden, wordt ruim aandacht besteed. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt voor kennisnemingsverzoeken betreffende het informantenregister, het voorlopig register, het register zware criminaliteit, het tijdelijk register en het 'gewoon' politieregister. Daarbij kan aan de hand van het soort register worden bepaald welke specifieke weigeringsgronden van toepassing zouden kunnen zijn. Voorbeelden van gevallen waarin een beroep op een weigeringsgrond noodzakelijk wordt geacht, zijn:

- de noodzaak tot het afschermen van informanten;

⁴⁹ De *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* is deels elektronisch beschikbaar op http://www.cbweb.nl/documenten/med_20030423_CIE_inzagerecht.htm

- het voorkomen van het opdrogen van informatiebronnen;
- het afschermen van opsporingsonderzoeken;
- het afschermen van opsporingstechnieken;
- indien de veiligheid of gezondheid van personen in het geding is of indien direct gevaar voor de desbetreffende geregistreerde of voor derden dreigt;
- de noodzaak tot afschermen van persoonlijke beleidsopvattingen, die zijn opgenomen in een document of bestand dat bedoeld is voor intern justitieel of politieel beraad;
- de vlotte voortgang van werkzaamheden. De goede uitvoering van de politietaak kan worden geschaad als het kennisnemingsverzoek door aard en omvang een onredelijk beslag op schaarse capaciteit legt;
- indien door kennisneming door verzoeker het oplossen van delicten of het opsporen of veiligstellen van (wederrechtelijk) verkregen vermogen redelijkerwijs gevaar loopt;
- indien het geheel van gegevens inzicht geeft in de koers van een nog niet afgerond opsporingsonderzoek of inzicht geeft in het actuele kennisniveau van de politie;
- indien door kennisneming de belangen van een nog lopende strafzaak worden geschaad;
- indien de goede taakuitoefening van andere diensten of organisaties in gevaar komt, of
- indien de privacy van andere betrokkenen in een opsporingsonderzoek zou worden geschaad.

In de *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* zijn tevens enkele hieronder weergegeven hoofdregels geformuleerd ten aanzien van het al dan niet verlenen of weigeren van kennisneming van gegevens die opgenomen zijn in bijzondere politieregisters.

- Informantenregister: de hoofdregel is verstrekken, tenzij een weigeringsgrond van toepassing is. In de praktijk zal in veel gevallen sprake zijn van een weigeringsgrond (belangen van derden). Dit gezien het bijzondere karakter van het register.
- Voorlopig register: de hoofdregel is verstrekken, tenzij een weigeringsgrond van toepassing is. Gelet op het feit dat personen die onder het regime van het voorlopig register vallen, in de regel in onderzoek zijn (voor de betrokkenen dient geheim te worden gehouden dat er een voorlopig register-onderzoek gaande is of zal worden ingesteld) en dat het actuele gegevens betreft, zal dat in de praktijk in veel gevallen een weigeringsgrond opleveren (noodzakelijk voor de goede uitvoering van de politietaak).
- ZwaCri-register: de hoofdregel is verstrekken, tenzij een weigeringsgrond van toepassing is. Per geval of categorie zal een afweging gemaakt moeten worden wat verstrekt wordt. In de procedure/handleiding wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende afhandelingscodes, zoals de codes 11 (de informatie is operationeel te gebruiken), 01 (de informatie is alleen te gebruiken na overleg met de afzender), 00 (informatie met zware beperkingen voor gebruik), 200 (de informatie kan niet operationeel gebruikt worden, maar kan onder bepaalde voorwaarden wel voor coördinatie- en analysedoeleinden worden gebruikt; het gaat om informatie met verhoogd afbreukrisico) en 300 (de informatie kan niet operationeel gebruikt worden, maar kan onder bepaalde voorwaarden wel voor coördinatie- en analysedoeleinden worden gebruikt; het

- gaat om informatie met bronbeschermingsbelangen).
- Tijdelijke registers: de hoofdregel is verstrekken, tenzij een weigeringsgrond van toepassing is. Een afweging zal per mutatie kunnen plaatsvinden, echter de dagjournaals van tijdelijk registers worden voor zover het beheersmatige informatie betreft, in beginsel van kennisneming uitgezonderd.

De *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* wordt thans algemeen gebruikt. Omdat de handleiding ten tijde van met name de interviews bij de korpsen nog maar relatief korte tijd bestond, hadden de korpsen nog onvoldoende praktijkervaring met de handleiding om een oordeel te (kunnen) geven over eventuele problemen die ook met gebruik de handleiding nog (zouden) bestaan. Voor zover er ervaring met het gebruik van de handleiding was opgedaan, was men positief tot zeer positief over de handleiding.

12.3 De aantallen en de achtergrond van verzoeken tot kennisneming

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Uit de zelfevaluaties, die overigens grotendeels uitgevoerd zijn in een periode voordat de hierboven genoemde *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* was verschenen, blijkt dat nagenoeg alle CIE-en verzoeken om kennisneming hebben afgehandeld, waardoor men langs die weg in de praktijk bekend is geraakt met de relevante regelgeving. Het ging hierbij om tussen de 2 en 7 verzoeken in het jaar voorafgaande aan de zelfevaluatie.

Informatie uit de interviews

De interviews bevestigen het beeld uit de zelfevaluaties dat het in de praktijk thans om enkele verzoeken per jaar gaat die betrekking hebben op bijzondere politieregisters. Het totaal aantal kennisnemingsverzoeken varieert van enkele tot enkele tientallen per jaar.

“Fishing expeditions” en algemeen geformuleerde vragen

In de praktijk worden bepaalde verzoeken algemeen aangeduid als zogenaamde “fishing expeditions”. Men bedoelt hiermee verzoeken die in de praktijk altijd gedaan worden door de advocaat van verzoeker, die in veel gevallen tegelijkertijd bij meerdere korpsen gedaan worden en die, zo geeft men aan, in feite gericht zijn op het verkrijgen van informatie die de verzoeker in het strafproces te voordele van zichzelf als verdachte zou kunnen gebruiken. In de meeste gevallen gaat het dan om algemeen geformuleerde verzoeken in de trant van ‘komt mij cliënt voor in politieregisters?’ of in de trant van ‘in welke bijzondere politieregisters zijn gegevens over mijn cliënt opgenomen’.

De aanduiding “fishing expeditions” wordt ook wel gebruikt bij verzoeken die in de praktijk ook altijd gedaan worden door de advocaat van verzoeker en waarvan men de indruk heeft dat het verzoek vooral gedaan wordt om het eventuele gebruik van informanten of de identiteit van informanten te kunnen achterhalen.

Tijdens de interviews bij de korpsen komt het beeld naar voor dat er sinds de *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* geen al te grote of onoverkomelijke problemen meer zijn bij het recht op kennisneming. Zo bestaat op

basis van de interviews de indruk dat de zogenaamde “fishing expeditions” en de vrij brede en algemene verzoeken om kennisneming van gegevens uit bijzondere politieregisters toch min of meer op hun retour lijken te zijn. Ze kwamen ten tijde van de interviews althans minder voor dan voorheen. Korpsen geven hierbij wel aan, dat dergelijke brede en voor de politie zeer tijdrovende verzoeken ineens weer op kunnen komen.

12.4 De afhandelingsprocedure van verzoeken

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De meerderheid van de CIE-en beschikt over instructies met betrekking tot de afhandeling van verzoeken. In de praktijk worden de verzoeken altijd door tussenkomst van een privacy-officer afgedaan.

In grote lijnen geschiedt de afhandeling als volgt. Het verzoek om kennisneming komt schriftelijk bij de privacy-officer binnen. Deze bericht de verzoeker over de te volgen procedure en het verschuldigde bedrag. De privacyfunctionaris neemt in de regel contact op met de chef CIE. De chef CIE raadpleegt de CIE-registers en bepaalt in welke informatie wel of niet inzage wordt verleend. De chef CIE bespreekt met de privacyfunctionaris de argumenten om inzage te verlenen dan wel te weigeren. Soms neemt de privacyfunctionaris daarbij kennis van de informatie. De verzoeken voor kennisneming worden verder door de privacyfunctionaris of een chef CIE afgehandeld. De informatie wordt in de regel voorgelezen. De afhandeling van inzageverzoeken was in een beperkt aantal gevallen vanwege de omvang enorm tijdrovend. Over de afhandeling van het verzoek vond altijd overleg plaats met de CIE-OvJ en zonodig met de desbetreffende politieambtenaren van de CIE en de tactische recherche. Uit de zelfevaluaties blijkt dat bij het vastleggen van criminele informatie in zekere zin geanticipeerd wordt op mogelijke verzoeken om kennisneming. Dit anticiperen gebeurt door zakelijk en gedifferentieerd te muteren. De CIE-en zijn overigens sowieso alert op een integere verslaglegging.

Informatie uit de interviews

Uit de interviews komt naar voor dat verzoeken om kennisneming thans algemeen met gebruik van de *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* afgehandeld worden.

De door de bezochte korpsen gehanteerde procedure bij verzoeken om kennisneming heeft in het algemeen de volgende fasen.

De meeste verzoeken komen binnen bij de privacy-officer. Soms komen verzoeken ook wel eens rechtstreeks bij de recherche of de CIE binnen. De bij de privacy-officer binnengekomen verzoeken worden doorgezonden aan de contactpersoon van de recherche of aan de CIE-contactpersoon. De recherchechef, de plaatsvervangend chef of soms de chef van de Infodesk bezien in welke registers van de recherche de verzoeker voorkomt. Bij de CIE geschiedt dit door de chef of plaatsvervangend chef CIE. De contactpersonen bij de recherche en de CIE geven vervolgens aan welke informatie wel of niet verstrekt zou kunnen worden.

De privacy-officer speelt vervolgens weer een rol bij de verdere afhandeling van het verzoek, zoals bij de beslissing tot eventuele gehele of gedeeltelijke weigering van het verzoek en bij de feitelijke kennisneming door verzoeker. Omdat de Wet politieregisters het niet toelaat dat bij kennisneming documenten aan de verzoeker worden verstrekt (de wet bepaalt in artikel 20, eerste lid, dat er geen mededelingen in schriftelijke vorm gedaan worden) wordt kennisneming in de praktijk verleend door het voorlezen van de informatie of het in een aparte ruimte ter beschikking stellen van de informatie zodat deze ingezien kan worden. Dit laatste geschiedt met name als het veel informatie betreft en als de verzoeker vertegenwoordigd wordt door een advocaat.

“Fishing expeditions” en algemeen geformuleerde vragen

Bij zowel “fishing expeditions” als bij algemeen geformuleerde vragen zijn de korpsen vrij algemeen overgegaan tot de strategie dat er nader contact met de verzoeker of diens advocaat wordt opgenomen met het verzoek om zo specifiek mogelijk aan te geven op welke informatie de verzoeker uit is. Dit blijkt goed te werken om het bereik (welke politieregisters) en de omvang (hoeveelheid informatie waar het verzoek betrekking op heeft) van het verzoek nader toe te spitsen en te beperken.

12.5 De beslissingen tot weigering van kennisneming

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Buiten de algemene in de Wpolr geformuleerde weigeringsgronden bevatten de rapporten over de zelfevaluaties geen informatie die specifiek ziet op het weigeren van verzoeken en op de daarbij gehanteerde motivering. Naar die motivering is weliswaar bij die gelegenheid gevraagd, maar niet in de bedoelde zin door de CIE-en aangereikt.

Informatie uit de interviews

Kennisnemingsverzoeken worden, zo bleek tijdens de interviews, algemeen met gebruik en volgens de *Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* afgehandeld en de procedures en aanwijzingen over het weigeren van kennisneming die daarin zijn opgenomen worden algemeen gevolgd.

Uit de interviews komt het algemene beeld naar voor dat kennisneming, kort gezegd, geweigerd wordt als het belang van het opsporingsonderzoek in de ogen van het korps doorslaggevend is ten opzichte van persoonlijke belang van de verzoeker bij kennisneming. Enkele korpsen gaven aan dat als het korps van oordeel is dat het recht op kennisneming gebruikt wordt voor een “fishing expedition”, het verzoek in het algemeen geweigerd wordt omdat uit lopende onderzoeken geen informatie wordt verstrekt.

12.6 Werklast

In het rapport *Doорlichting regelgeving executieve Politietaken; Kwantificering administratieve processen van september 2003*⁵⁰ wordt zicht geboden op de werklast die samenhangt met verzoeken tot kennisneming.

Dit rapport bevat de weerslag van een onderzoek naar administratieve belasting bij de politie bij de uitvoering van executieve taken. Daarbij zijn in totaal 11 regelingen onderzocht. Het onderzoek betrof naast de administratieve lasten die verband houden met de opsporing en de basispolitiezorg, ook administratieve lasten verband houdende met bedrijfsvoering en beleid. In het kader van dit laatste zijn, naast de administratieve lasten betreffende de uitvoering binnen de politie van de Arbeidstijdenwet en de klachtenregeling, ook de administratieve taken verband houdende met privacywetgeving onderzocht. Voor wat privacywetgeving betreft is er daarbij onderzoek gedaan bij een tweetal korpsen (zie hoofdstuk 2.5 van het rapport) en zijn de volgende onderdelen bezien: (1) verzoeken tot kennisneming, (2) autorisatie binnen korpsen en (3) autorisatie tussen korpsen (zie hoofdstuk 5.2.1 van het rapport).

In het rapport komt men tot de conclusie dat de administratieve lasten met betrekking tot de onderzochte onderdelen van de Wet politieregisters (verzoeken tot kennisneming en autorisaties) voor de politie ongeveer 8 fte per jaar bedragen. De grootste belasting (5 fte) zit daarbij in de afhandeling van de verzoeken tot kennisneming (men gaat in het onderzoek uit van in totaal 1.750 verzoeken in 2002). De grootste belasting bij kennisneming zit in het aanwezig moeten zijn bij het verlenen van de kennisneming. Daarnaast neemt het screenen en klaarmaken van een kennisnemingsdossier veel tijd in beslag.

De afhandeling van autorisaties binnen en tussen korpsen neemt weinig tijd in beslag (bij elkaar ongeveer 3 fte). Veel korpsen hebben hierover ook binnen de regio's onderlinge afspraken gemaakt waardoor autorisaties redelijk eenvoudig kunnen worden afgehandeld.

De lasten voortvloeiende uit de Wet politieregisters worden begroot op totaal € 489.000,= per jaar (in tabel 14 van Bijlage I van het rapport wordt gesproken over € 311.000,= bij kennisneming en € 177.000,= bij autorisaties).

Het gaat bij de administratieve lasten met betrekking tot de onderzochte onderdelen van de Wet politieregisters om 2% van de in het onderzoek onderzochte administratieve lasten op het gebied van bedrijfsvoering en beleid en om 1% van alle onderzochte administratieve lasten (zie de hoofdstukken 5.2.3, 5.4 en 6.2 van het rapport).

Voor wat de administratieve lasten bij kennisnemingsverzoeken betreft, wordt in Bijlage I bij het rapport (tabel 14) een detailoverzicht gegeven. Dit overzicht is hieronder opgenomen.

50 EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid, drs. G.W. Brummelkamp en drs. M. Jansen, *Doорlichting regelgeving executieve Politietaken; Kwantificering administratieve processen*, Zoetermeer, september 2003.

<i>verplichting / handeling</i>	<i>tijd in min per handeling</i>	<i>frequentie</i>	<i>admin. lasten in fte</i>	<i>admin. lasten in euro (x 1.000)</i>
Schriftelijk verzoek ontvangen	10	1.750	-	11
Lezen, registratiesysteem controleren	45	1.750	1	51
Evt. Schriftelijk oplossen (indien geen informatie)	10	1.750	-	11
Screenen en klaarmaken (kopiëren) voor dossier	90	1.750	1	102
Aanwezig zijn bij inzage	120	1.750	2	136
Totaal inzageverzoeken	275		5	311

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De zelfevaluaties bevatten geen specifieke informatie over de werklast die met verzoeken tot kennisneming is gemoeid.

Informatie uit de interviews

De bezochte korpsen geven aan dat een standaard verzoek tot kennisneming over het algemeen vrij eenvoudig afgehandeld kan worden. Het gaat dan, grosso modo, om hooguit enkele uren werk. Daarbij gaat nogal wat tijd zitten in het middels een gesprek mededelen van de informatie aan de verzoeker.

Enkele korpsen geven wel aan dat er bij bepaalde "fishing expeditions", zeker als het verzoek ook tijdelijke registers betreft waar enkele tienduizenden verschillende mutaties, bijvoorbeeld naar aanleiding van telefoontaps en andere bijzondere

opsporingsmethoden, in voor kunnen komen, een zeer groot tijdsbeslag kan zijn. Aangegeven wordt dat het napluizen van gegevens om te beoordelen of daarvan wel of niet kennisneming verleend kan worden, een zeer grote belasting kan zijn en dan een negatieve invloed heeft op de uitvoering van het opsporingsonderzoek zelf.

Bij de korpsen die aangeven dat ingeval het korps van oordeel is dat het recht op kennisneming gebruikt wordt voor een “fishing expedition” het verzoek in het algemeen geweigerd wordt omdat uit lopende onderzoeken geen informatie wordt verstrekt, speelt deze belasting niet.

12.7 Toegang tot (kennisneming) gegevens door het College bescherming persoonsgegevens of door de rechter

Indien een geregistreerde niet tevreden is met de wijze waarop een politiekorps antwoord heeft gegeven op een verzoek tot kennisneming, bijvoorbeeld omdat de geregistreerde van oordeel is dat kennisneming (deels) geweigerd is, dan kan deze een civielrechtelijke verzoekschriftprocedure starten bij de rechtbank (artikel 23 Wpolr). Het is voor de geregistreerde ook mogelijk om in plaats daarvan het College bescherming persoonsgegevens te verzoeken te bemiddelen in het geschil (art. 23, derde lid, Wpolr). Na afronding van de bemiddelingsprocedure door het Cbp kan de geregistreerde alsnog een verzoekschriftprocedure starten bij de rechtbank (art. 23, derde lid,)

Het is duidelijk dat de gegevens waarvan kennisneming geweigerd is, niet ‘zomaar’ aan de rechtbank gezonden kunnen worden omdat de procespartijen recht hebben op alle processtukken en via die route zou de geregistreerde de processtukken ontvangen en dan alsnog kennisneming krijgen van de eerder geweigerde gegevens. Aan de andere kant is het ook duidelijk dat een oordeel door de rechter over het al dan niet terecht weigeren van kennisneming niet (altijd) gegeven kan worden zonder dat de rechter weet welke gegevens het betreft.

Bij zowel de civielrechtelijke verzoekschriftprocedures als bij bemiddeling door het College bescherming persoonsgegevens is in het verleden dan ook de vraag gerezen of de rechter en het Cbp toegang hebben tot, dan wel kennis kunnen nemen van gegevens waarvan de kennisneming (eerder) geweigerd is zonder dat de andere partij (de geregistreerde) de gegevens ook ontvangt. Anders gezegd; de vraag is gerezen of de rechter of het Cbp vertrouwelijk kennis kunnen nemen van de gegevens waarvan kennisneming geweigerd is. De Wet politieregisters kent daarvoor, anders dan in de Wet bescherming persoonsgegevens het geval is, geen specifieke voorziening voor kennisneming door de rechter.

Bij de interviews gaven enkele korpsen aan dat de meningen over een recht voor de rechter om vertrouwelijk kennis te kunnen nemen van gegevens blijkbaar verdeeld zijn. Dit wordt ook aangegeven door personen die bij de opstelling van de al genoemde procedure/handleiding betrokken waren.

Eenzijds wordt verwezen naar een uitspraak van de rechtbank Den Haag waarin uitgegaan wordt van vertrouwelijke kennisneming door de rechter en anderzijds wordt verwezen naar een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam waarin geoordeeld wordt dat de rechtbank geen kennis behoeft te nemen omdat de rechtbank zich kan laten adviseren door het College bescherming persoonsgegevens (zie artikel 23, vierde lid, Wpolr) en dit College (wel) kennis kan nemen van de gegevens.

De korpsen geven vrij algemeen aan dat de praktische oplossing dat rechters op het bureau vertrouwelijk kennis kunnen nemen van de gegevens die zij in willen zien, goed werkbaar is. Er wordt daarbij in het algemeen geen informatie op schrift verstrekt.

Het College bescherming persoonsgegevens gaat er vanuit dat, indien dit noodzakelijk is, het College kennis kan nemen van gegevens waarvan de kennisneming (eerder) geweigerd is. Dit vloeit voort uit de algemene toezichthoudende taak van art. 26, eerste lid, Wpolr en de daarbij behorende bepalingen over het kunnen vorderen van inlichtingen (zie art. 27 Wpolr, artikel 61, vijfde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens en art. 5:20 jo. 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht). Een specifieke bepaling op grond waarvan het College bescherming persoonsgegevens het recht heeft om bij bemiddelingsverzoeken kennis te nemen van de gegevens waarvan de kennisneming door het politiekorps is geweigerd, is echter niet aan te wijzen.

Enkele korpsen gaven bij de interviews aan dat er bij eventuele kennisneming van gegevens door het College in het algemeen geen onoverkomelijke problemen zijn. Een enkel korps geeft wel aan kennis te hebben van het feit dat er korpsen zijn die zeer terughoudend of zelfs weigerachtig zijn om het College in bepaalde gevallen kennis te laten nemen van gegevens waarvan de kennisneming eerder geweigerd is.

Bij de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens is ten aanzien van civielrechtelijke verzoekschriftprocedures bij onder andere de weigering tot kennisneming bepaald dat de artikelen 8:45, tweede en derde lid en 8:29 van de algemene Wet bestuursrecht van toepassing zijn (zie artikel 46, zesde lid, Wbp). Op grond van die bepalingen kan de rechter ook in een civiele verzoekschriftprocedure in beginsel vertrouwelijk kennis nemen van de gegevens waarvan de kennisneming eerder geweigerd is. Het is overigens noch voor de korpsen, noch voor de onderzoekers, duidelijk waarom een dergelijke voorziening toen niet ook opgenomen is in de Wet politieregisters.

Sommige korpsen en privacyfunctionarissen achten het overigens merkwaardig dat bij de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens, waarbij de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard is op kennisnemingsprocedures als de weigering van een bestuursorgaan afkomstig is, de Algemene wet bestuursrecht niet ook van toepassing verklaard is op procedures rond kennisneming van gegevens uit politieregisters. Het is overigens noch voor de korpsen, noch voor de onderzoekers, duidelijk waarom de Algemene wet bestuursrecht bij de invoering van de Wbp niet ook van toepassing verklaard is op kennisnemingsprocedures ingevolge de Wet politieregisters.

12.8 Observaties, bevindingen en knelpunten

Verzoeken tot kennisneming

Met name ten aanzien van verzoeken tot kennisneming bleek er in de jaren 2000 tot 2002 een vrij duidelijke stijging te zijn van verzoeken voor kennisneming ten

aanzien van gegevens opgeslagen in bijzondere politieregisters. Deze verzoeken hadden vaak een breed bereik en bezorgden de korpsen het nodige werk. Mede om deze redenen zijn de ervaringen met kennisnemingsverzoeken ten aanzien van bijzondere politieregisters onderwerp van onderzoek (geworden).

De bij kennisneming ontstane problemen hadden in het bijzonder betrekking op verzoeken afkomstig van de advocatuur waarbij alle mogelijke wettelijke grondslagen op voorhand worden aangeroepen en meteen ook met mogelijke rechtsmiddelen wordt bedreigd indien de registerbeheerder niet binnen vier weken volledige openheid van zaken zou geven. Dit was mede problematisch in verband met de te maken afweging en verantwoording ten aanzien van het al dan niet verlenen van kennisneming.

Mede naar aanleiding van de geconstateerde problemen is begin 2003 *de Procedure/handleiding omgang met inzageverzoeken* verschenen. In deze uitgebreide en volledige procedure/handleiding wordt een uitgebreid stappenplan beschreven en worden de formaliteiten bij de behandeling van verzoeken om kennisneming en de feitelijke afhandeling zoveel mogelijk gestroomlijnd. Met de komst van deze procedure/handleiding lijken, voor zover kon worden vastgesteld, de meeste problemen bij kennisnemingsverzoeken voldoende opgelost te zijn. Voor zover er ervaring met het gebruik van de procedure/handleiding was opgedaan, was men positief tot zeer positief over de handleiding.

Het is duidelijk dat er bij zogenaamde “fishing expeditions”, zeker als het verzoek ook tijdelijke registers betreft waar enkele tienduizenden verschillende mutaties, bijvoorbeeld naar aanleiding van telefoontaps en andere bijzondere opsporingsmethoden, in voor kunnen komen, sprake kan zijn van een zeer groot tijdsbeslag en dat het napluizen van gegevens om te beoordelen of daarvan wel of niet kennisneming verleend kan worden, een zeer grote belasting kan zijn en dan een negatieve invloed heeft op de uitvoering van het opsporingsonderzoek zelf. En dit punt van de soms zeer grote werklast die verzoeken tot kennisneming met zich mee kunnen brengen kan gezien worden als ‘het’ probleem bij kennisneming. Bij zowel “fishing expeditions” als bij algemeen geformuleerde vragen zijn de korpsen vrij algemeen overgegaan tot de strategie dat er nader contact met de verzoeker of diens advocaat wordt opgenomen met het verzoek om zo specifiek mogelijk aan te geven op welke informatie de verzoeker uit is. Dit blijkt goed te werken om het bereik (welke politieregisters) en de omvang (hoeveelheid informatie waar het verzoek betrekking op heeft) van het verzoek nader toe te spitsen en te beperken.

Over hoe het probleem met aanpassing van de weigeringsgronden (art. 22 Wpolr) opgelost kan worden, zijn er, zo constateren we, geen eenvoudige en breed gedragen oplossingen. Enerzijds zou gedacht kunnen worden aan een toch vrij algemene weigeringsgrond ten aanzien van de kennisneming van gegevens als het desbetreffende onderzoek nog loopt en anderzijds zou gedacht kunnen worden aan een mogelijkheid dat kennisneming geweigerd wordt als de indruk bestaat dat het verzoek niet gericht is op de privacyrechten van kennisneming, correctie en verwijdering, maar het toch vooral om een ‘fishing expedition’ lijkt te gaan en de indruk bestaat dat het verzoek tot kennisneming vooral geïnspireerd is vanuit de wens om er in strafvorderlijke zin voordeel mee te bereiken. Voor wat dit laatste betreft zou een weigeringsgrond mogelijk zijn die er op neer komt dat kennisneming geweigerd kan worden als er voor de verdachte andere strafvorderlijke middelen zijn om alsnog gegevens te verkrijgen.

Deze mogelijke oplossingen hebben echter nadrukkelijk ook nadelen. Zo kan een vrij algemene weigeringsgrond het recht op kennisneming (tijdelijk) illusoir maken en kan een weigeringsgrond die in meer of mindere mate gebaseerd is op de intentie en de achtergrond van het verzoek tot kennisneming, snel tot lastige discussies leiden over de intentie en achtergrond.

*Toegang tot (kennisneming) gegevens door het College bescherming
persoonsgegevens of door de rechter*

Bij zowel de civielrechtelijke verzoekschriftprocedures als bij bemiddeling door het College bescherming persoonsgegevens is de vraag gerezen of de rechter en het Cbp toegang hebben tot, c.q. kennis kunnen nemen van gegevens waarvan de kennisneming (eerder) geweigerd is zonder dat de andere partij (de geregistreerde) de gegevens ook ontvangt. Anders gezegd: de vraag is gerezen of de rechter of het Cbp vertrouwelijk kennis kunnen nemen van de gegevens waarvan kennisneming geweigerd is. De Wet politieregisters kent voor kennisneming door de rechter geen specifieke voorziening.

De korpsen geven bij de interviews vrij algemeen aan dat de praktische oplossing dat rechters op het bureau vertrouwelijk kennis kunnen nemen van de gegevens die zij in willen zien, goed werkbaar is. Er wordt daarbij in het algemeen geen informatie op schrift verstrekt.

Het is overigens noch voor de korpsen, noch voor de onderzoekers, duidelijk waarom de Algemene wet bestuursrecht bij de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens niet ook van toepassing verklaard is op kennisnemingsprocedures ingevolge de Wet politieregisters.

HOOFDSTUK 13 AANTALLEN CIE-SUBJECTEN

13.1 Inleiding

Het terugbrengen van het aantal door de CIE-en in de ZwaCri- en de voorlopige registers opgenomen personen is een doel van de Wet bijzondere politieregisters. De Commissie “Van Traa” sprak in haar rapport over een spectaculaire groei (zie ook hoofdstuk 3.2) en kwam tot een cijfer van in totaal 54.814 CID-subjecten en 10.371 Grijs-veld subjecten (zie hoofdstuk 3.3.1).

Een afzonderlijke vraag bij het evaluatieonderzoek was dan ook of het aantal geregistreerde personen sinds 2001 is gedaald of is toegenomen.

In het kader van het onderhavige onderzoek is onderzoek gedaan naar de aantallen geregistreerde personen in de ZwaCri- en de voorlopige registers (13.2) en is onderzoek gedaan naar de schoning van de oude CID-registers (13.3).

Wettelijk kader

In de regelgeving voor de ZwaCri-registers worden een drietal categorieën van personen (CIE-subjecten) onderscheiden. Het gaat dan om:

- verdachten van misdrijven waarvoor de ZwaCri-registers zijn aangelegd (artikel 13a, eerste lid, onder a, van de Wet politieregisters en artikel 5, onder a, van het modelreglement voor ZwaCri-registers);
- personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven waarvoor de ZwaCri-registers zijn aangelegd (artikel 13a, eerste lid, onder b, van de wet en artikel 5, onder b, van het modelreglement). Zoals in hoofdstuk 7.10 is aangegeven, is deze omschrijving in de modelreglementen voor (niet-bijzondere) politieregisters overgenomen om de categorie van onverdachte verdachte personen als bedoeld in artikel 5a van de wet te omschrijven (de term ‘onverdachte personen’ komt in het modelreglement voor ZwaCri-registers als zodanig niet voor), en
- personen die in een bepaalde relatie staan tot de hiervoor bedoelde verdachten en personen. Deze personen worden in de praktijk aangeduid als ‘contacten’ (artikel 13a, eerste lid, onder c, van de wet en artikel 5, onder c, van het modelreglement).

In de regelgeving voor de Voorlopige registers gaat het om personen ten aanzien van wie reden bestaat voor de verwachting dat deze in samenhang met andere gegevens in ZwaCri-registers kunnen worden opgenomen (artikel 5, onder a, van het modelreglement voor Voorlopige registers).

13.2 Aantallen CIE-subjecten in ZwaCri- en Voorlopige registers

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

De zelfevaluaties bevatten geen informatie over de aantallen CIE-subjecten.

Informatie uit de interviews

In de praktijk wordt bij het vastleggen van gegevens in ZwaCri- en Voorlopige registers niet zozeer gesproken over personen, of CIE-personen, maar wordt algemeen gesproken over CIE-subjecten. Tot de CIE-subjecten worden dan zowel natuurlijke personen als rechtspersonen gerekend waarover gegevens opgenomen zijn. Het kan daarbij om zowel natuurlijke personen als rechtspersonen gaan die aangemerkt worden als verdachten, als vermoedelijke verdachten (onverdachte personen), als contacten en, voor wat de Voorlopige registers betreft, om natuurlijke- en rechtspersonen die mogelijk in aanvulling met andere gegevens in aanmerking komen voor opname in ZwaCri-registers. Uitgaande van deze praktijk, zouden – in beginsel – dan ook een achttal verschillende categorieën van CIE-subjecten onderscheiden kunnen worden.

De term ‘onverdachte personen’ wordt in de praktijk van ZwaCri- en Voorlopige registers overigens niet gebruikt. Ter mogelijke verklaring hiervan wijst men er op, dat de regeling in de Wet politieregisters alleen ten aanzien van de niet-bijzondere politieregisters inhoudt dat gegevens over onverdachte personen na vier maanden verwijderd dienen te worden en dat deze (korte) termijn ten aanzien van de opname in bijzondere politieregisters niet geldt (zie hiervoor ook hoofdstuk 7.6).

Tijdens de interviews bleek dat op een enkele uitzondering na de korpsen niet beschikken over gegevens die de ontwikkeling van het aantal CIE-subjecten in de laatste jaren weergeven.

Alle bezochte korpsen wijzen voor aantallen en trends in aantallen naar de Nationale CIE bij het KLPD. Zij verwijzen daarbij naar, zo geeft men aan, de afdeling die de zogenaamde VROS-box beheert.

Één korps kon aangeven dat het aantal geregistreerden van 12.600 in begin 2000 door de schoningsactie was teruggelopen tot 5.069 personen eind 2003. Daarbij ging het om 3.125 CIE-subjecten, om 1.757 contacten en om 187 subjecten in het voorlopig register.

De bezochte korpsen geven aan dat de indruk bestaat dat het aantal subjecten de laatste jaren stijgende is. Voor de stijging worden een aantal redenen gegeven. Een aantal korpsen signaleren een trend dat er de laatste jaren meerdere en in omvang beperkte onderzoeken gedaan worden dan voorheen. Men geeft hierbij aan dat dit op zich een factor is die leidt tot een groter aantal subjecten. Een aantal korpsen wijzen bij stijging van het aantal subjecten op de inspanningen die het korps gedaan heeft en nog doet om tijdelijke registers en andere politieregisters zoals het korpsbrede bedrijfsprocessensysteem nadrukkelijker en professioneler te raadplegen in het kader van mogelijke opslag van relevante gegevens in CIE-registers. De korpsen geven daarbij aan dat door de professionalisering van de CIE er meer en betere aandacht dan voorheen is ten aanzien van de vraag of er binnen het korps reeds relevante informatie aanwezig is.

Ook worden technische mogelijkheden genoemd als een factor die bijdraagt aan de stijging van het aantal subjecten. Zo maakt het vastleggen van gegevens van de CIE en van rechteerteams in bijvoorbeeld eenzelfde systeem het overhevelen eenvoudiger.

Informatie van de Nationale CIE

Omdat de korpsen zelf niet of nauwelijks over cijfermatige gegevens over de ontwikkeling van het de aantallen CIE-subjecten beschikken, omdat alle bezochte korpsen voor cijfermatige informatie naar de NCIE verwijzen en omdat bij de NCIE een landelijk beeld verkregen kan worden, is de NCIE verzocht informatie te verschaffen over de ontwikkeling van de aantallen CIE-subjecten in de afgelopen jaren. Van de zijde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daartoe bij brief van 13 april 2004 een schriftelijk verzoek gedaan.

Wettelijk kader

In artikel 8, eerste lid, onder a, van de CIE-regeling is bepaald dat de NCIE de personalia of bedrijfsgegevens van de in de ZwaCri-registers opgenomen verdachten van misdrijven waarvoor ZwaCri-registers zijn aangelegd en de personalia of bedrijfsgegevens van personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven waarvoor de ZwaCri-registers zijn aangelegd, registreert in een geautomatiseerde verwijzindex.

De NCIE verkrijgt gegevens over CIE-subjecten op grond van artikel 7, eerste lid, onder b, van de CIE-regeling waarin voor CIE-en de verplichting is opgenomen deze gegevens aan te leveren. In Bijlage II van de CIE-regeling is daarvoor een model opgenomen. Alle korpsen dienen dit model op grond van artikel 7, tweede lid, van de CIE-regeling te gebruiken.

In het in bijlage II bij de CIE-regeling opgenomen model kunnen de volgende categorieën van CIE-subjecten onderscheiden worden:

- natuurlijke personen opgenomen in ZwaCri-registers;
- natuurlijke personen opgenomen in Voorlopige-registers;
- rechtspersonen opgenomen in ZwaCri-registers;
- rechtspersonen opgenomen in Voorlopige registers.

Mede gelet op de in de regelgeving onderscheiden categorieën van personen, is aan de NCIE gevraagd zo mogelijk cijfermateriaal te leveren over alle categorieën van personen (alle categorieën CIE-subjecten) die onderscheiden kunnen worden. Het bleek voor de NCIE echter niet mogelijk om cijfermateriaal te leveren over die categorieën van personen die wel in de regelgeving onderscheiden worden, maar die niet tevens expliciet onderscheiden worden in het model van Bijlage II bij de CIE-regeling. Zo konden met name geen cijfers gegeven worden over de zogenaamde 'contacten' (personen als bedoeld in artikel 13a, eerste lid, onder c, van de Wet politieregisters en artikel 5, onder c, van het modelreglement voor ZwaCri-registers) en kan in de cijfers geen splitsing aangebracht worden tussen enerzijds de verdachten (zie artikel 13a, eerste lid, onder a, van de Wet politieregisters en artikel 5, onder a, van het modelreglement voor ZwaCri-registers) en anderzijds de personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven waarvoor de ZwaCri-registers zijn aangelegd (zie artikel 13a, eerste lid, onder b, van de wet en

artikel 5, onder b, van het modelreglement).

Ten aanzien van de van de NCIE verkregen gegevens dient overigens bedacht te worden dat de aantallen gebaseerd zijn op de in het systeem voorkomende records. Dit systeem en de verzameling records staan bekend als de CIDS-index van het systeem VROS. Uitgangspunt daarbij is dat er voor iedere persoon een afzonderlijk record in de CIDS-index bestaat. In die zin corresponderen de gegevens over de aantallen records met de aantallen personen.

De van de NCIE verkregen gegevens die betrekkingen hebben op de aantallen aan het eind van de jaren 2000 tot en met 2003, geven het volgende beeld.

Aantallen CIE-subjecten zijnde natuurlijke personen opgenomen in ZwaCri-registers

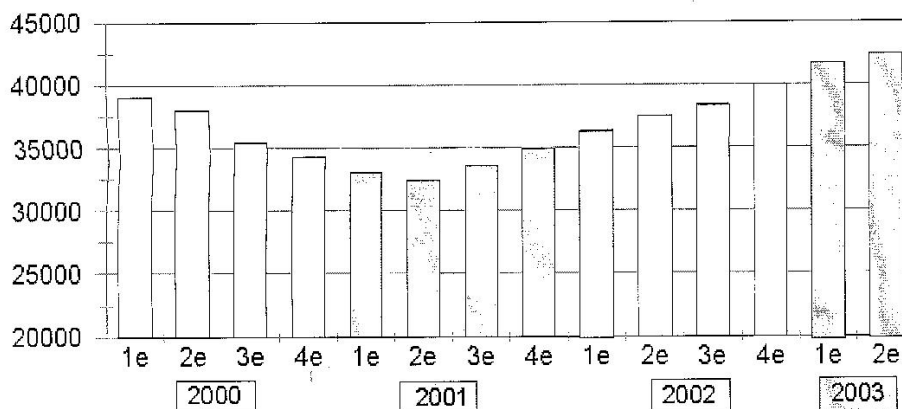
Bij de natuurlijke personen gaat het om de volgende CIE-subjecten:

- verdachten (zie artikel 13a, eerste lid, onder a, van de Wet politieregisters en artikel 5, onder a, van het modelreglement voor ZwaCri-registers), en
- personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven waarvoor de ZwaCri-registers zijn aangelegd (zie artikel 13a, eerste lid, onder b, van de wet en artikel 5, onder b, van het modelreglement).

2000	2001	2002	2003
34270	34693	40153	45161

Aantallen CIE-subjecten zijnde natuurlijke personen opgenomen in Zwacri-registers per eind van het jaar

Van de NCIE is tevens een overzicht ontvangen van de aantallen CIE per kwartaal. Dit overzicht betreft het 1^e kwartaal van 2000 tot en met het 2^e kwartaal van 2003. Uit die cijfers blijkt dat er in 2000 en in de eerste helft van 2001 een gestage afname van de aantallen CIE-subjecten was en er sindsdien sprake is van een gestage toename.



Van de zijde van de NCIE is ten aanzien van de aantallen vermeld dat er flinke verschillen bestaan tussen de verschillende regionale politiekorpsen. Deze variëren van 321 tot meer dan 10.000. Naast uiteraard verschillen in grootte tussen de korpsen, is een belangrijke oorzaak voor de onderlinge verschillen gelegen in het wel of niet opnemen van gegevens uit andere bronnen dan de informanten (zie voor dit overhevelen ook hoofdstuk 7.8 en hoofdstuk 9.4).

Navraag bij het korps met meer dan 10.000 CIE-subjecten leerde dat ongeveer 70% daarvan afkomstig is uit andere politieregisters en het resultaat is van het zogenaamde overhevelen van gegevens. Het korps geeft daarbij aan dat er de afgelopen jaren zeer bewust en op relatief grote schaal geïnvesteerd is in het overhevelen van informatie naar het ZwaCri-register.

Aantal CIE-subjecten zijnde rechtspersonen personen opgenomen in ZwaCri-registers

2000	2001	2002	2003
4066	2219	1832	2121

Aantal CIE-subjecten zijnde rechtspersonen personen opgenomen in ZwaCri-registers per eind van het jaar

Aantal CIE-subjecten zijnde natuurlijke personen opgenomen in voorlopige registers

Bij deze categorie gaat het de personen als bedoeld in artikel 5, onder a, modelreglement Voorlopig register: de personen ten aanzien van wie reden bestaat voor de verwachting dat deze in samenhang met andere gegevens in het register zware criminaliteit kunnen worden opgenomen.

2000	2001	2002	2003
		3065	3453

Aantal CIE-subjecten zijnde natuurlijke personen opgenomen in voorlopige registers per eind van het jaar

13.3 De schoning van oude CID-registers

Informatie afkomstig uit de Zelfevaluaties

Bij het in werking treden van de Wet bijzondere politieregisters en de CIE-regeling is de inhoud van de oude registers getoetst en gewogen aan de hand van de nieuwe opnamecriteria. Deze schoningsoperaties waren zeer arbeidsintensief. Verslagen werden door de administratie uitgedraaid en ter beoordeling aan de runners voorgelegd. Geschoonde informatie werd vernietigd. In een aantal regio's ondervond de schoning problemen omdat het in gebruik zijnde informatiesysteem niet de mogelijkheid bood om de gegevens adequaat te schonen. In een zeer beperkt aantal gevallen zijn, vanwege de enorme investering in capaciteit, de "oude CID-registers op slot" gezet. Dit houdt in dat de oude CID-registers van het informatiesysteem zijn verwijderd en niet meer operationeel worden gebruikt. Soms zijn die bestanden ook niet meer toegankelijk. Inmiddels hebben alle CIE-en

de schoningsoperatie van de “oude” CID-registers afgerond.

Informatie uit de interviews.

Één korps kon aangeven dat het aantal geregistreerden van 12.600 in begin 2000 door de schoningsactie was teruggelopen tot 5.069 personen eind 2003. De personele inzet bij dat korps was in de periode van begin 2000 tot medio 2003 2,5 fte. Daarvan was 0,5 fte executief en 2 fte administratief (documentalisten). Zij waren in die periode continu bezig met de inhoudelijke schoning van de registers bij de CIE. Medio 2003 was, zo geeft het korps aan, de achterstand bij de schoning van de CIE-registers weggewerkt (zie ook hoofdstuk 10.1).

Informatie van de Nationale CIE

Uit het hierboven genoemde van de NCIE ontvangen overzicht van de aantallen CIE per kwartaal blijkt dat, zoals gezegd, er in 2000 en in de eerste helft van 2001 een gestage afname van de aantallen CIE-subjecten was tot minder dan 33.000 personen. Dit overzicht geeft aan dat de korpsen de oude CID-registers onder invloed van de Wet bijzondere politieregisters geschoond hebben.

Zoals in hoofdstuk 10.2 reeds is vermeld, blijkt uit de van de NCIE verkregen informatie dat de korpsen de CIE-registers ook sinds 2001 regelmatig schonen. Zo zijn in 2002 in totaal 4.452 en in 2003 in totaal 6.127 personen verwijderd uit de ZwaCri- en Voorlopige registers.

13.4 Observaties, bevindingen en knelpunten

Een belangrijk doel van de Wet bijzondere politieregisters was het terugdringen van het aantal bij de CIE-en in voorlopige en ZwaCri-registers opgenomen personen.

Zoals in dit hoofdstuk is weergegeven, is het aantal CIE-subjecten 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 de stijging van 2001 worden een aantal redenen gegeven. Een aantal korpsen signaleren een trend dat er de laatste jaren meerdere en in omvang beperkte onderzoeken gedaan worden dan voorheen. Men geeft hierbij aan, dat dit op zich een factor is die leidt tot een groter aantal subjecten. Verder wijst een aantal korpsen op de inspanningen die het korps gedaan heeft en nog doet om tijdelijke registers en andere politieregisters zoals het korpsbrede bedrijfsprocessensysteem nadrukkelijker en professioneler te raadplegen in het kader van mogelijke opslag van relevante gegevens in CIE-registers (het overhevelen van restinformatie). Zo is bij het korps met de meeste CIE-subjecten ongeveer 70% van het totaal het gevolg van het overhevelen van gegevens. De korpsen geven verder aan dat door de professionalisering van de CIE er meer en betere aandacht dan voorheen is ten aanzien van de vraag of er binnen het korps reeds relevante informatie aanwezig is.

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. Zoals in hoofdstuk 10.5 al is aangegeven blijkt in de praktijk 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.

HOOFDSTUK 14 ALGEMENE OBSERVATIES, GEVOLGTREKKINGEN EN AANBEVELINGEN

14. 1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een vrij uitgebreide beschrijving gegeven, zodat lezers aan de hand daarvan ook zelf gevolgtrekkingen kunnen maken. Daarnaast is ieder hoofdstuk afgesloten met observaties van de onderzoekers en met een weergave van eventuele knelpunten. In aanvulling hierop wordt in dit hoofdstuk in gegaan op algemene observaties van de onderzoekers. Deze zijn deels eerder weergegeven en deels een combinatie van eerdere deelobservaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen. Onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

- de nog niet geheel afgeronde implementatie (14.2);
- de specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters (14.3);
- tijdelijke registers en de Wet bijzondere politieregisters (14.4);
- de informatieverwerking binnen het recherchedomein (14.5);
- de opslag, het bewaren en gebruik van gegevens (14.6);
- de automatisering van politieregisters (14.7);
- journaal- en beheerregisters (14.8);
- privacy-officers en Functionarissen voor de gegevensbescherming (14.9), en
- aanbevelingen (14.10).

Alhoewel uiteraard in een ander verband gedaan, komt uit het onderzoek het beeld naar voor dat de twee onderstaande citaten uit de parlementaire behandeling van de Wet bijzondere politieregisters een voorspellende waarde hadden. Deze twee citaten geven als het ware de twee overkoepelende observaties van het onderzoek weer.

Zo werd tijdens de schriftelijke behandeling van de Wet bijzondere politieregisters naar aanleiding van vragen of de wet bijzondere politieregisters in de praktijk wel goed uitvoerbaar zou zijn door de verantwoordelijke bewindslieden opgemerkt: “Wij erkennen in de eerste plaats dat regelgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich gezien de aard van dit rechtsgebied in het algemeen niet kenmerkt door eenvoud en overzichtelijkheid.”

Als reden hiervoor wordt aangegeven dat dit komt omdat de regels een neerslag vormen van “een belangenafweging tussen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de mogelijke inbreuken daarop voor doeleinden die hun rechtvaardiging vinden in de wet. Met name bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de uitvoering van de politietaak heeft deze belangenafweging geresulteerd in relatief complexe regelgeving”.

Tevens wordt aangegeven: “Omdat de politie voor de uitoefening van haar taak dient te beschikken over veel informatie, die varieert van openbaar tot geheim en van vaststaand tot onbetrouwbaar, terwijl het aan de andere kant gaat om soms zeer gevoelige informatie gezien het impliciete morele verwijt dat ligt besloten in strafrechtelijke gegevens, is het met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk op vrij gedetailleerd niveau vast te leggen op welke wijze met de verschillende soorten informatie moet worden omgegaan.”⁵¹

⁵¹ Tweede Kamer, 1997-1998, 25 398, nr. 6, blz. 5 (Nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet

En tijdens de mondelinge behandeling van de Wet politieregisters werd door het kamerlid Kalsbeek tegen de achtergrond van een rapport van de Algemene Rekenkamer dat de computers bij de politie onderling slecht kunnen communiceren over de wet opgemerkt: “Wij kunnen vandaag niets anders doen dan deze papieren werkelijkheid zo goed mogelijk proberen te regelen, maar niet dan nadat ik met klem heb gezegd dat de praktijk aan alle kanten moet worden verbeterd.”⁵²

Uit het onderzoek blijkt dat de complexiteit van de Wet bijzondere politieregisters een goede naleving ervan in de praktijk in de weg staat. Maar tegelijkertijd blijkt ook dat er in de praktijk veel verbeterd is.

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.

14.2 Implementatie nog niet volledig afgerond

Ondanks alle inspanningen kan geconstateerd worden dat de implementatie van de Wet bijzondere politieregisters nog niet geheel is afgerond. Zo heeft de aanwijzing van onderdelen van bijzondere opsporingsdiensten tot CIE-en pas in de loop van 2003 plaatsgevonden en is pas eind 2003 een protocol vastgesteld over toegang van personen tot de CIE op grond van artikel 6 van de CIE-regeling. Reden waarom beide onderdelen niet of slechts beperkt in het onderzoek aan de orde zijn gekomen.

Verder is gebleken dat het opstellen van handleidingen en werkprocessen om in de praktijk van alledag uitvoering te geven aan de regelgeving soms lange tijd vergt en ook dit proces nog niet volledig afgerond is.

Ook is gebleken dat beschrijvingen van bijvoorbeeld de organisatorische- en beheersmatige structuur binnen korpsen, werkprocessen binnen korpsen en overige onderdelen van, kort gezegd, de administratieve organisatie niet altijd en volledig voorhanden zijn. Er zijn in die zin vaak lacunes. Mede vanwege de opzet van de Zelfevaluaties & review, waarbij vooraleerst bezien wordt of, kort gezegd, de AO-beschrijvingen volledig zijn en vervolgens bezien wordt of en in hoeverre daadwerkelijke volgens deze beschrijving wordt gewerkt, is dit onderdeel bij de Zelfevaluaties & review mogelijk wat sterk naar voor gekomen.

Verder blijkt dat het overhevelen van gegevens uit met name tijdelijke registers naar ZwaCri-registers nog niet op grote schaal voor komt. Begin 2004 is, als proef, wel gestart met een concept werkproces voor het verwerken van zogenaamde restinformatie.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Zelfevaluaties & review een positieve bijdrage leveren aan de implementatie van de Wet bijzondere politieregisters. Aan de voortgang en uitkomst van de Zelfevaluaties & reviews is aandacht besteed op de jaarlijkse CIE-themadagen in 2002 en 2003.

Vele korpsen hebben naar aanleiding en aan de hand van de resultaten van de eerste bij die korpsen uitgevoerde zelfevaluaties zogenaamde verbetertrajecten

bijzondere politieregisters).

52 Handelingen II, 27 oktober 1998, TK 16 16-994 (mondelinge behandeling van de Wet bijzondere politieregisters).

ingezet. Deze trajecten zijn echter nog niet in alle korpsen (geheel) afgerond, zodat ook in die zin thans nog aan de implementatie wordt gewerkt.

Gedurende het onderzoek is ook naar voor gekomen dat de voorbereiding van een nieuwe wet voor politieregisters een factor is die de implementatie van de bestaande regels kan vertragen en verminderen. Dit komt omdat bij korpsen de, overigens terechte, gedachte leeft dat de nieuwe wetgeving tevens het opheffen van knelpunten en het beter aansluiten bij de praktijk tot doel heeft. Deze gedachte leidt er in de praktijk toe dat daar waar korpsen onderdelen van de bestaande regelgeving kenschetsen als een knelpunt of als een onderdeel dat onvoldoende aansluit bij de praktijk, men minder geneigd is deze onderdelen (verder) te implementeren. Of en in hoeverre de door de korpsen zelf aangewezen knelpunten ook inderdaad onderwerpen zijn die in de nieuwe wetgeving dan anders geregeld zullen worden speelt daarbij veel minder een rol. Of, anders gezegd: als de gedachte leeft dat nieuwe wetgeving knelpunten aan zal pakken, dan gaat men er vanuit, dat dit ‘dus’ ook de door het korps als knelpunt bestempelde onderdelen zal betreffen. En dit dan in feite los van de vraag of het ‘korps-knelpunt’ ook inderdaad een ‘wetgevings-knelpunt’ is waarvoor een andere regeling getroffen zal worden.

14.3 De specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters

Er is een direct verband tussen de door de Cie. Van Traa geconstateerde crisis in de opsporing en de Wet bijzondere politieregisters. De specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregisters komen direct voort uit de problemen in de opsporing die geconstateerd werden. De Wet bijzondere politieregisters had in die zin het stellen van regels om de geconstateerde problemen aan te pakken als algemene achtergrond.

De specifieke doelstellingen van de Wet bijzondere politieregister zijn, kort weergegeven:

- terugdringing van het aantal bij de CIE-en in Voorlopige en ZwaCri-registers opgenomen personen;
- versterking van het toezicht op de ZwaCri-, Voorlopige en Informantenregisters van de CIE, en
- het stellen van striktere regels en criteria betreffende de opname van gegevens over CIE-subjecten. De Wet bijzondere politieregisters beperkte daartoe de omschrijving van CIE-subjecten en contacten in het bijzonder door specifiek de misdrijven aan te geven waarbij gegevens opgenomen zouden kunnen worden.

Ook de korte bewaartermijn van gegevens over onverdachte personen voorzover deze gegevens vastgelegd zijn in niet-bijzondere politieregisters, kan als specifieke doelstelling van de Wet bijzondere politieregister aangemerkt worden. Weliswaar is de regeling in art. 5a over onverdachte personen pas na aandringen van parlement opgenomen, maar de specifieke doelstelling van de regeling over onverdachte personen ligt zodanig in het verlengde van de hierboven genoemde doelstelling ten aanzien van het terugdringen van het aantal personen opgenomen in registers bij de CIE, dat dit als afzonderlijke doelstelling aangemerkt kan worden.

Op basis van de bij de uitvoering van het onderzoek verzamelde informatie kan over deze drie specifieke doelstellingen in algemene zin het volgende opgemerkt worden.

Aantallen CIE-subjecten

Zoals in hoofdstuk 13 is weergegeven, is het aantal CIE-subjecten 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. Tevens kunnen de uitvoeringslasten op voorhand relatief hoog worden ingeschat. Bij de CIE-en zullen zich immers meerdere personen met deze doorlopende schoning bezig moeten houden: de gegevensbeheerder, een informantenrunner, een leidinggevende en de CIE-OvJ.

Versterking toezicht

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 aantal Functionarissen voor de gegevensbescherming is beperkt tot een drietal. Vanuit die op de in de Wet bescherming persoonsgegevens neergelegde toezichthoudende rol van dergelijke functionarissen is aan het toezicht beperkt invulling gegeven.

Aanscherpen criteria

De opname van gegevens aan de hand van de misdrijven waarbij gegevens vastgelegd kunnen worden geeft geen problemen in de praktijk. Zo zijn er op basis van het onderzoek wat de in artikel 2a van het Besluit politieregisters bedoeld lijst van misdrijven betreft geen noemenswaardige problemen te constateren. Voor wat eventuele uitbreiding van de lijst betreft, blijkt dat korpsen daarbij denken aan feiten die verband houden met hennepkwekerijen, woninginbraken en het voorhanden hebben van een vuurwapen.

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

Ten aanzien van de regeling over onverdachte personen, komen we 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. Ook het feit dat de maximale bewaartermijn van vier maanden geen gelding heeft bij het vastleggen van gegevens in bijzondere politieregisters, heeft er toe bijgedragen dat de categorie van onverdachte personen bij bijzondere politieregisters niet leeft.

14.4 Tijdelijke registers en de Wet bijzondere politieregisters

Zowel in de Wet bijzondere politieregisters als in de verdere regelgeving en bij instructies lag en ligt de nadruk zeer sterk op regulering van de gegevensverwerking door de CIE-en. De nadruk ligt dan ook op ZwaCri-, voorlopige en informantenregisters. Ook de Zelfevaluaties & review bijvoorbeeld hebben betrekking op de CIE en deze registers.

Al met al is de aandacht in zowel de regelgeving als in de praktijk veel minder gericht op tijdelijke registers. Weliswaar zijn tijdelijke registers in de Wet bijzondere politieregisters als bijzondere registers aangemerkt, maar daar is het in feite toch vooral ook wel bij gebleven. Er is wel hernieuwde aandacht voor tijdelijke registers ontstaan, maar van gestructureerde aandacht voor en controle en toezicht op tijdelijke registers is toch in veel mindere mate sprake dan ten aanzien van de CIE-en en de CIE-registers het geval is.

14.5 Informatieverwerking binnen het recherchedomein

Op basis van het onderzoek komen de onderzoekers tot de observatie dat er bij de informatiehuishouding binnen de politie sprake is van een tweetal hoofddomeinen. Enerzijds gaat het om de informatieverwerking in het kader van de dagelijkse politiewerkzaamheden (de basispolitiezorg) en anderzijds om het verwerken van informatie in het recherchedomein.

Ten aanzien van het recherchedomein, waar het onderzoek op gericht was, kan geconstateerd worden dat zowel de rekercheteams als de CIE-en een eigen rol vervullen bij het verzamelen van informatie. Verder spelen zowel de CIE-en als de Infodesks een rol bij de ontsluiting van informatie en bij de uitwisseling van informatie tussen de rekercheteams onderling en tussen het recherchedomein en het domein van de dagelijkse politiezorg. Ten aanzien van de analyse van gegevens spelen zowel de CIE-en als de afdelingen die werkzaamheden ten aanzien van misdaadanalyse vervullen een rol. Verder is geconstateerd dat rekercheteams onderling informatie uitwisselen waarbij de officieren van justitie een bepalende rol spelen bij de vraag of informatie al dan niet uitgewisseld wordt

om vervolgens door het ontvangende team ook daadwerkelijk gebruikt te worden.

Er zijn korpsen waarin de CIE, en de Infodesk een meer geïntegreerde positie in het reberchedomein innemen. In andere korpsen functioneren de CIE en de Infodesk als een meer afzonderlijke onderdeel in de informatiehuishouding.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voor dat het huidig regelgevend kader en de praktijk onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit geldt met name ten aanzien van wat hierboven als het reberchedomein is aangemerkt en betreft de taken, werkzaamheden en onderlinge verhouding van CIE-en, Infodesks, rebercheteams en afdelingen die zich bezig houden met misdaadanalyse, alsmede de onderlinge uitwisseling van informatie tussen rebercheteams. Hierbij past wel de kanttekening dat aansluiting van regelgeving en praktijk een bepaalde eenvormige praktijk veronderstellen. Thans is de praktijk op onderdelen echter nog zeer divers.

14.6 Opslag, bewaren en gebruik

Als men het huidige regelgevend kader beziet, dan kan geconstateerd worden dat de nadruk ligt op regels die aangrijpen op het moment van de (eerste) opslag, op het moment van het vastleggen van gegevens. De regels veronderstellen immers dat bij de (eerste) opslag van gegevens bezien wordt in welk register gegevens opgeslagen dienen of kunnen worden en de regels veronderstellen eveneens dat op dat moment bepaald wordt welke rol een bepaalde persoon vervult, tot welke categorie van personen de persoon behoort.

In de praktijk blijkt het echter nogal eens lastig om al bij eerste opslag van gegevens vast te stellen in welk register gegevens opgeslagen dienen te worden. De discussie over de voorportaalfunctie van het voorlopig register is daar een voorbeeld van.

Ook, en met name, blijkt in de praktijk dat het lastig is om bij eerste opslag te bepalen welke rol een bepaald persoon vervult. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of het om een onverdacht persoon gaat of niet en om de vraag over welk soort CIE-subject het gaat. Ook het tussentijds toetsen of het langer bewaren van gegevens nog noodzakelijk is, is zoals eerder aan de orde kwam in de praktijk lastig uit te voeren.

De problemen bij de eerste opslag en het toetsen of gegevens langer bewaard kunnen worden komen, zo geven de korpsen aan, vooral voort uit het feit dat bepaalde personen vaak verschillende rollen hebben. Zo kan een persoon soms tegelijkertijd ten aanzien van bepaalde feiten als verdachte aangemerkt worden, terwijl dezelfde persoon ten aanzien van andere feiten mogelijk slechts als betrokken bij het beramen van feiten bestempeld kan worden. Ook kan de persoon in relatie met anderen soms tegelijkertijd beschouwd worden als een contact of mogelijk zelfs als informant. In de praktijk blijkt dan ook dat eenzelfde persoon tegelijkertijd verschillende rollen kan hebben ten aanzien van verschillende feiten. Verder speelt een belangrijke rol dat er altijd nog nieuwe informatie komt of kan komen waardoor bepaalde gegevens als het ware weer actueel worden en ook kunnen er later informatievragen komen waarvoor de gegevens van belang blijken te zijn. Ook geeft nieuwe informatie vaak aanleiding om de rol die een bepaald persoon vervult te wijzigen.

14.7 De automatisering van politieregisters

Tijdens het onderzoek is naar voor gekomen dat regelgeving en de automatisering van registers elkaar in de praktijk beïnvloeden. Zo wordt de wijze waarop een landelijk overzicht van CIE-subjecten en rechercheonderzoeken verkregen kan worden sterk door automatisering en automatiseringsmogelijkheden bepaald. Korpsen die voor bijvoorbeeld de CIE-registers en alle tijdelijke registers gebruik maken van de systemen RBS of Octopus kunnen eenvoudiger uitvoering geven aan de regels betreffende de centrale melding van CIE-subjecten en rechercheonderzoeken dan korpsen die verschillende systemen of voorzieningen gebruiken. En ook het overhevelen van gegevens vanuit tijdelijke registers naar ZwaCri-registers is bij gebruik van de systemen RBS en Octopus eenvoudiger dan in geval tijdelijke registers met behulp van bijvoorbeeld een bepaald bedrijfsprocessensysteem of andere geautomatiseerde voorzieningen gevoerd worden.

Regelgeving over dergelijke centrale indexen, over het overhevelen van gegevens of over de centrale positie van CIE-en bij de ontsluiting en uitwisseling van gegevens, heeft in die zin ook een effect op het gebruik van automatisering en bepaalde systemen. Immers, hoe eenvormiger de wijze waarop de informatiehuishouding geautomatiseerd is, hoe eenvormiger en ook hoe eenvoudiger uitvoering gegeven kan worden aan dergelijke regelgeving.

We komen dan ook tot de conclusie dat niet alleen bij de uitvoering en implementatie van regelgeving aandacht voor automatisering nodig is, maar dat de wijze en mogelijkheden van automatisering ook een rol spelen bij de mogelijkheden van en voor regelgeving. Anders gezegd: we achten niet alleen regelgeving, maar ook een bepaalde eenvormige wijze van automatisering een instrument om de wijze waarop gegevens in de praktijk verwerkt worden te (kunnen) sturen en beïnvloeden.

14.8 Journaal- en beheerregisters

Uit het onderzoek blijkt dat er een tweetal soorten registers zijn waarbij het in de praktijk onduidelijk is of en in hoeverre dergelijke registers mogelijk zijn en wat de status van dergelijke registers dan zou moeten zijn. Het gaat hierbij om journaalregisters en om beheerregisters. Volgens de onderzoekers speelt bij deze onduidelijkheid een rol dat de huidige regelgeving gedetailleerd een aantal bijzondere politieregisters omschrijft. Dit heeft tot gevolg dat er ten aanzien van niet beschreven registers onduidelijkheid en twijfel is over het bestaansrecht en de bestaansmogelijkheden van deze niet expliciet omschreven registers. De onderzoekers komen tot de observatie dat men het huidige kader met de opsomming van bijzondere politieregisters van de CIE (onbedoeld) mogelijk opvat als een limitatieve en uitputtende opsomming van politieregisters die binnen CIE-en aanwezig zouden kunnen of mogen zijn. Beiden soorten registers komen hieronder nader aan bod.

Journaalregisters

Informantenrunners

In de praktijk blijkt dat informantenrunners zogenaamde werkjournals aanleggen. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de werkzaamheden van de runners en

eventuele bijzonderheden daarbij. Deze vastlegging van gegevens staat in meer of mindere mate los van de vastleggen van gegevens over informanten, de vastlegging van de zogenaamde brutoverslagen (de verslagen van gesprekken met de informant en de door de informant gegeven informatie) en de zogenaamde netto-verslagen (de uit de brutoverslagen gedestilleerde informatie die voor opname in voorlopige of ZwaCri-registers in aanmerking komt).

Vastlegging van zogenaamde no-hits

In de praktijk worden vragen en de antwoorden daarop, zeker als er juist geen informatie is om de gestelde vraag te beantwoorden, vaak vastgelegd in zogenaamde journaals. De juridische status van de journaals waarin gegevens over deze zogenaamde no-hits worden vastgelegd is onduidelijk. In de Wet bijzondere politieregisters of in de modelreglementen wordt geen aandacht aan de journaals besteed. Een centrale vraag in de praktijk is of een verstrekkingenjournaal onderdeel uit maakt of kan maken van een register zware criminaliteit. Een kanttekening bij die vraag is dan wel dat als deze bevestigend wordt beantwoord, de persoon waarover informatie is gevraagd (informatie die niet voorhanden is) langs die weg (toch) in het register zware criminaliteit opgenomen zou worden. Als deze centrale vraag ontkennend wordt beantwoord, dan rijst het probleem dat deze journaals/kaarten nog niet gereguleerd zijn.

Beheerregisters

Het blijkt dat in de praktijk verschillende soorten registers voorkomen die wel aangeduid worden als beheerregisters.

Zo wordt de aanduiding beheerregisters vrij algemeen gebruikt voor zowel de hierboven beschreven journaalregisters van de informantenrunners als de journaalregisters met informatie over vragen en de no-hit-gegevens.

De aanduiding beheerregister wordt ook wel gebruikt in verband met het afgeschermd vastleggen van gegevens over onverdachte personen als de in artikel 5a van de Wet politieregisters bedoelde termijn van vier maanden verstreken is.

Als laatste wordt de aanduiding beheerregister wel gebruikt om archiefregistraties aan te duiden. Deze soort van beheerregisters zijn met name problematisch omdat het huidig regelgevend kader in feite geen voorziening of, zo men wil, plaats heeft voor archiefregisters. De huidige regelgeving gaat er immers vanuit dat verwijderde gegevens zodra mogelijk vernietigd worden. Het eventueel afgeschermd en specifiek geautoriseerd (langer) bewaren van gegevens is in die zin niet mogelijk. Een mogelijkheid voor archiefregisters zou de scherpere en onherroepelijkheid van bepaalde korte bewaartermijnen kunnen verminderen.

14.9 Privacy-officers en de Functionaris voor de gegevensbescherming

Privacy-officers spelen in de praktijk een belangrijke rol bij zowel de voorlichting als de advisering over regelgeving betreffende het verwerken van gegevens. Zij worden hierbij ondersteund door de helpdesk privacy van de Nederlandse politieacademie.

Privacy-officers zijn, zij het in beduidend mindere mate, ook betrokken bij controle en toezicht. Dit laatste is met name het geval als korpsen een Functionaris voor de gegevensbescherming aangesteld hebben. Wel kan worden opgemerkt dat de combinatie van zowel voorlichtende en adviserende taken als van controlerende

en toezichhoudende taken in de praktijk tot dilemma's en een soms wat ongemakkelijke positie kan leiden. Men kan hierbij immers in de positie komen dat de eigen voorlichting en advisering in een later stadium onderwerp wordt van controle en toezicht.

14.10 Aanbevelingen

Gebaseerd op de observaties en bevindingen van het onderzoek, komen we met betrekking tot een vijftiental onderwerpen tot aanbevelingen. Sommige daarvan hebben een vrij algemeen karakter zoals de aanbeveling om het huidige regelgevend kader, met name ten aanzien van het onderscheiden van vele verschillende registers en het zeer uitgebreide en gedetailleerde verstrekkingenregime, waar mogelijk te vereenvoudigen en de aanbeveling om 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. Andere aanbevelingen zijn vrij specifiek, zoals bijvoorbeeld de aanbeveling om in het regelgevend kader nadrukkelijker te voorzien in een afzonderlijke positie voor informantenregisters.

Vereenvoudiging

Het huidige regelgevend kader is, zo blijkt in de praktijk, toch wel erg gedetailleerd vormgegeven en, zeker voor de ambtenaren die werkzaam zijn in de praktijk van alledag, op onderdelen te lastig om te doorgronden en toe te passen. Het kader omvat ook veel verschillende lagen, variërend van wettelijke bepalingen tot bepalingen in verschillende besluiten, in verschillende regelingen en in een groot aantal modelreglementen. Anders gezegd: door de (vele) verschillende soorten politieregisters die onderscheiden worden, het uitgebreide en veel verschillende bepalingen en nuances bevattende verstrekkingenregime met verschillende bepalingen voor de verschillende registers, alsmede door enerzijds de bepalingen die uitgaan van een verplichting tot het verstrekken van gegevens en anderzijds bepalingen die weer uitzonderingsgronden bieden ten aanzien van deze verplichtingen, is het in de praktijk toch wel zeer moeilijk geworden om door al deze bomen het bos nog te kunnen zien.

Het verdient dan ook aanbeveling om het huidige regelgevend kader, met name ten aanzien van het onderscheiden van vele verschillende registers en het zeer uitgebreide en gedetailleerde verstrekkingenregime, zoveel mogelijk te vereenvoudigen.

Opslag, bewaren en gebruik

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk vaak slechts moeizaam uitvoering gegeven kan worden aan het huidige regelgevend kader waarin de nadruk ligt op regels die aangrijpen op het moment van de (eerste) opslag, op het moment van het vastleggen van gegevens. De regels veronderstellen immers dat bij de (eerste) opslag van gegevens gezien wordt in welk register gegevens opgeslagen dienen of kunnen worden en de regels veronderstellen eveneens dat op dat moment bepaald wordt welke rol een bepaalde persoon vervult, tot welke categorie van personen de persoon behoort. Uit de praktijk blijkt echter dat bepaalde personen vaak verschillende rollen vervullen, tot verschillende categorieën van personen behoren en tevens dat deze rollen in de loop van de tijd vaak veranderen. Uitgaande hiervan verdient het aanbeveling om 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.

De (organisatorische) vormgeving in de praktijk

Uit het onderzoek komt het beeld naar voor dat het huidig regelgevend kader en de wijze waarop in de praktijk beheersmatig en organisatorisch vormgegeven is aan de informatievoorziening en informatie-uitwisseling onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit geldt met name ten aanzien van wat hierboven als het rechedomein is aangemerkt en betreft de taken, werkzaamheden en onderlinge verhoudingen van CIE-en, Infodesks, rechedeteams en afdelingen die zich bezig houden met misdaadanalyse. Ook de vormgeving van rechtstreekse toegang behoort hiertoe.

Wij bevelen aan om het huidig 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 sluiten. Wij bevelen in dat verband ook aan om in de korpsen te komen tot eenvormigheid van organisatie en informatiehuishouding te bevorderen. Immers, het meer aan laten sluiten van regelgeving en praktijk veronderstelt dat de praktijk binnen de onderscheiden regio's voldoende eenvormigheid en eenduidigheid bezit.

Scholing, voorlichting, advisering, instructies en werkprocessen

Ondanks alle inspanningen is het goed en volledig vertalen van de regelgeving naar de dagelijkse praktijk van de werkvloer, vooral door de gedetailleerd- en uitgebreidheid van de regelgeving waardoor toch nogal wat juridische kennis vereist is, wel te bestempelen als een onderwerp van zorg. Verder zijn er thans vele gremia en organisaties die zich, soms betrekkelijk onafhankelijk van elkaar, bezig houden met scholing, voorlichting, advisering en het opstellen van instructies en werkprocessen.

Het verdient aanbeveling om te bezien op welke wijze scholing, voorlichting, advisering en het opstellen van instructies en werkprocessen meer met elkaar verbonden (geïntegreerd) en gestroomlijnd kunnen worden. Dit biedt schaalvoordelen, kan versnippering van kennis voorkomen en kan een (meer) geïntegreerd kader geven voor de uitvoering van regelgeving.

Voorlopige registers

Gelet op het beperkte gebruik van voorlopige registers en op de toch kleine en vaak wat ongrijpbare nuances tussen personen die net wel of nog net niet aan de criteria voor opname in ZwaCri-registers voldoen, lijkt een onderscheid in ZwaCri- en voorlopige registers toch vrij kunstmatig. Herbezinning ten aanzien van de huidige regels over voorlopige registers is dan ook op zijn plaats. Wij bevelen aan om voorlopig register uit de Wet bijzondere politieregisters te schrappen.

Onverdachte personen

Ten aanzien van de regeling over onverdachte personen is de conclusie gerechtvaardigd dat deze in de praktijk toch niet of in ieder geval toch niet goed uitvoerbaar blijkt te zijn. Herbezinning ten aanzien van de huidige regels over onverdachte personen is dan ook op zijn plaats. Wij bevelen aan de regeling in

huidige vorm niet te handhaven.

Lijst met misdrijven bij het Besluit politieregisters

Ten aanzien van de in artikel 2a van het Besluit politieregisters bedoelde lijst van strafbare feiten zijn er, op een enkel korps na, geen uitgesproken meningen over het beperken of uitbreiden van deze lijst. Voor zover al gedacht werd aan wijziging van de lijst werden feiten op het gebied van hennepkwekerijen, feiten verband houdende met woninginbraken, het voorhanden hebben van vuurwapens en heling genoemd als mogelijke uitbreiding. Wij bevelen aan de lijst met de genoemde feiten uit te breiden. Wel dient bedacht te worden dat een uitgebreide lijst met allerlei voorwaarden door de gedetailleerdheid daarvan een goede uitvoering kan bemoeilijken.

Administratieve verplichtingen bij tijdelijke registers

De administratieve verplichtingen ten aanzien van het melden etc. van tijdelijke registers lijken in de praktijk toch vooral een 'papieren exercitie' waarbij men zich met name richt op de melding van tijdelijke registers. Het is tevens niet duidelijk of en in hoeverre de administratieve verplichtingen van melding bij het College bescherming persoonsgegevens in de praktijk bijdragen aan de naleving van de regels over het verwerken van gegevens of bijdragen aan de mogelijkheden om toezicht te houden. Vereenvoudiging van de huidige administratieve verplichtingen is dan ook op zijn plaats. Wel is aan te bevelen dat 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.

Informantenregisters

Een conclusie is dat de bestaande praktijk een afzonderlijke wettelijke positie van informantenregisters rechtvaardigt. Het verdient dan ook aanbeveling om in het regelgevend kader nadrukkelijker te voorzien in een dergelijke afzonderlijke positie.

Verstrekken uit tijdelijke registers

Ten aanzien van het verstrekken van gegevens tussen rechteerteams is de uitwerking van het huidige verstrekkingenregime voor tijdelijke registers toch wel aan te merken als onnodig beperkend. Het verdient aanbeveling het uitwisselen van gegevens tussen rechteerteams 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 rechteerteam.

Beheer, controle en toezicht

Zowel in de Wet bijzondere politieregisters als in de verdere regelgeving en bij instructies lag en ligt de nadruk zeer sterk op regulering van de gegevensverwerking door de CIE-en. Ook de aandacht en regelgeving voor het beheer, de controle en het toezicht zijn sterk geconcentreerd op de CIE en deze registers. Het verdient aanbeveling om niet enkel te concentreren op de CIE en de daar gevoerde bijzondere politieregisters, maar om in breder perspectief aandacht te geven aan het beheer en de controle en toezicht op het verwerken van gegevens in politieregisters. Bij toezicht en controle binnen de korpsen kan daarbij gedacht worden aan mogelijkheden voor zelfregulering, zoals de door het College bescherming persoonsgegevens geïnitieerde ontwikkelingen op het terrein van het tweedelijns toezicht en het certificeren van verwerkingen van politiegegevens.

Automatisering

Niet alleen regelgeving, maar ook een bepaalde eenvormige wijze van automatisering is een instrument om de wijze waarop gegevens in de praktijk verwerkt worden te (kunnen) sturen en beïnvloeden. Het verdient dan ook aanbeveling om 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.

Archiefregisters

Het verdient aanbeveling te voorzien in de mogelijkheid van archiefregisters of althans registers met een archiefachtige functie. Een mogelijkheid voor archiefregisters maakt het op afgeschermd en beperkt toegankelijke wijze (langer) bewaren van gegevens mogelijk en zou daardoor de scherppte en onherroepelijkheid van bepaalde korte bewaartermijnen en de thans direct aan het verwijderen van gegevens verbonden verplichting tot vernietiging, kunnen verminderen.

Privacy-officers en de functionaris voor de gegevensbescherming

Gezien de belangrijke rol die privacy-officers in de praktijk vervullen bij met name de voorlichting en advisering over regelgeving betreffende het verwerken van gegevens, verdient het aanbeveling deze rol te continueren en waar mogelijk te versterken. Het valt in overweging te nemen om de taken en werkzaamheden van privacy-officers daarbij niet zozeer te beperken tot privacyregelgeving op zich, maar betrekking te laten hebben op het bredere terrein van het verwerken van informatie en de juridische aspecten die daarbij spelen. Terughoudendheid ten aanzien van een controlerende en zeker een toezichhoudende rol is daarbij op zijn plaats. Advisering en toezicht in één hand kan immers tot lastige dilemma's leiden en kan afbreuk doen aan de ondersteunende rol en de acceptatie op de werkvloer. Gelet op de toch vaak specialistische kennis die nodig is, valt het in overweging te nemen de rol van privacy-officer niet enkel op regionaal, maar ook op bovenregionaal niveau vorm te geven. Dit biedt schaalvoordelen, kan versnippering van kennis voorkomen en kan een (meer) eenvormige en eenduidige interpretatie en uitvoering van regelgeving bevorderen.

Indien men ook binnen de korpsen zelf, in aanvulling op bijvoorbeeld certificering en het toezicht door de officieren van justitie en het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens, op afzonderlijke wijze wil voorzien in een toezichhoudende en controlerende rol ten aanzien van de kwaliteit en beveiliging van gegevensverwerkingen, kunnen in de lijn van artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens regionaal of bovenregionaal Functionarissen voor de gegevensbescherming aangesteld worden.

Kennisneming

Geconstateerd is dat het op vertrouwelijke wijze kennis kunnen nemen door met name de rechter van de gegevens waarvan in een eerder stadium door politiekorpsen de kennisneming geweigerd is, thans onvoldoende geregeld is. Daarbij is het noch voor de korpsen, noch voor de onderzoekers, duidelijk waarom de Algemene wet bestuursrecht bij de invoering van de Wbp niet ook van toepassing verklaard is op kennisnemingsprocedures ingevolge de Wet politieregisters.

Het verdient dan ook aanbeveling om in het regelgevend kader duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden voor vertrouwelijke kennisneming. Uitgaande van de thans in de praktijk gehanteerde oplossingen, zal het ten kantore van de politie vertrouwelijk kennis kunnen nemen van gegevens de voorkeur hebben boven een regeling waarbij de gegevens in alle gevallen schriftelijk aan het Cbp of aan de rechter verstrekt dienen te worden. Dit dan vooral ten aanzien van gegevens die vastgelegd zijn in informantenregisters en in bijzondere politieregisters.

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 behoeft. 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 archief functie;
- 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.

SUMMARY

As a result of the findings of the parliamentary enquiry committee 'Investigating methods' (Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden) the rules on the processing of personal data in police files, especially those of the criminal information service (Criminele Inlichtingendienst), needed amending and re-enforcing. These amendments and re-enforcements have been laid down in the Special Police Files Act (Wet bijzondere politieregisters) which entered into force February the 1st, 2000. The 'Wet bijzondere politieregisters' holds, amongst others, rules on provisional police files (voorlopige registers), police files on serious crime (register zware criminaliteit), temporary police files (tijdelijke registers) and on the registration of information concerning of unsuspected persons (onverdachte personen).

In paragraph 30a of the Police Files Act an obligation to evaluate the act has been established. Based on this article the Secretary of Justice and the Secretary of Home Affairs (de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) are obliged to inform the Parliament on the consequences and the effectiveness of that act within four years after it's entering into force. The report holds the findings of the first evaluation as established by article 30a of the act. The evaluation was carried out in two separate parts. The evaluation was supervised by the Scientific Research and Documentation Centre (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) of the Ministry of Justice (WODC).

Backgrounds and goals of the Special Police Files Act (Wet bijzondere politieregisters)

Researchers of Erasmus University Rotterdam have looked into the backgrounds and goals of the (part I).

The Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden concluded that too much information was registered by the criminal information service. It remained unclear what information was registered in which registrations and for whom and in what way personal data were made available. Because of this lack of clarity it was impossible to account for the obtaining and use of certain personal data and information. This affected the legitimacy of the prosecution. The Wet bijzondere politieregisters is an immediate and deemed necessary reaction to the fairly serious findings of the parliamentary enquiry committee. The bill tried to re-enforce, strengthen and complement the normative framework already laid out in the Police Files Act (Wet politieregisters), but which was not complied with, by bringing a few special police files under the framework of the Wet politieregisters and by laying out clear rules on issuing. The goal of the bill is to avoid the unwanted situations that occurred because of the lack of clarity about the rules concerning the registration of personal data as well as the lack of supervision on the compliance with these rules in the future. The bill therefore was written to correct the unwanted situation and did not, so much, bear the practical problems concerning the registration, administration and distribution of personal data in police files in mind.

The Wet bijzondere politieregisters tried to correct the unwanted situation by:

- decreasing the number of persons whose data are registered;
- making clearer rules concerning the removal of data;
- enforcing the supervision on the policefiles;
- setting rules concerning the exchanging of personal data between different police services;
- setting rules concerning the exchanging of personal data between police services and special investigating services (e.g. revenue service, [economic crime service]);
- setting rules concerning the usage of ('unconfirmed') intelligence.

Despite these measures it was of course of great importance that adequate investigation remained possible.

In this part of the reasearchproject it is concluded that in the Special Police Files Act the bigger part of the conclusions of the parliamentary enquiry committee concerning the registration of personal data, is laid down. Although in some aspects the recommendations were not implemented entirely, the goals of the bill are in line with the recommendations. The findings of the parliamentary enquiry committee 'Opsporingsmethoden' seem to have been adopted in the Special Police Files Act in an adequate way and goals of the bill seem to be in accordance with the final version of the Police Files Act. After all, on one hand clearer rules have been set for the use of personal data in police files, while on the other hand the interests of an efficient investigation have been taken into account. In this sense the goals of the bill seem to have been laid down in an adequate juridical way in the Police Files Act.

The Special Police Files Act in Practice

In collaboration with Mazars Information Systems Auditors (Mazars), Net2Legal Consultants carried out part II of an evaluation study on how the Special Police Files Act works in practice. This part of the study deals with the manner in which the Special Police Files Act is implemented. The following problems were identified in this part of the evaluation study: what are in actual fact, the consequences of the Special Police Registers Act, which difficulties come to light and, what is the effectiveness of this Act in view of the different types of special police registers differentiated in the regulations? This study covers the subjects listed below and these are described in some detail in part II:

- the implementation of the Special Police Files Act;
- informants and informants' registers;
- provision of information from the Special Police Files;
- retention period;
- supervision;
- notification; and
- the number of criminal intelligence services (CIE) subjects.

To find answers to the above-mentioned subjects, information and working practice on the Special Files Registers Act were gathered in three different phases. Each of these phases used different sources. The first phase was based on a self-evaluation and review of the criminal intelligence services (CIEs) of the regional

police forces, the former core teams of the national department of criminal investigation and the Royal Dutch Military Police. This was carried out in the period from March 2002 until March 2003. The second phase entailed a series of interviews with four regional police forces and one core team. Interviews were also held with representatives of the Data Protection Commission. The third phase was carried out with the assistance of the Dutch Police Academy Privacy Helpdesk and by using information gathered by the regional privacy officers and from the Dutch National Criminal Investigation Units of the National Police Services Agency on a number of CIE subjects. In addition to information gathered in these three phases, separate information came from officials who are (also) responsible for the supervision of the Special Police Registers Act for data protection as referred to in Article 62 of the Personal Data Protection Act.

Observations regarding the Special Police Files Act in practice

The overall picture emerging from this study appears to be that the police forces and, particularly the criminal investigation units, have gone to great lengths and were often under considerable duress to try to implement the Special Police Files Act.

As regards the specific objectives of the Special Police Files Act, the researchers reached the following conclusions.

Decrease the number of individuals in the CIEs and in the provisional and serious criminal registers

The number of CIE subjects has gone from at least 54,000 individuals during the parliamentary enquiry committee to 33,000 by the second half of 2001. This number began to increase again in the later part of 2001. The number of individuals registered in the provisional registers decreased from 10,000 to a little more than 3,000 in 2002. It appears from the obtained information that the CIEs and the old criminal intelligence services (CID) registers have been cleared. It also shows that records were also cleared in 2002 and 2003. In practice, it appears that clearing records within the determined retention period does not present any particular problems. However, using the 'necessity' criterion to carry out the so-called intermediate clearing does appear to be more complex and difficult to implement.

Tightening the supervision of registers kept by the Dutch Criminal Investigation Units on serious criminals, provisional information and on informants

This study clearly reveals partly through the self-evaluation studies carried out that there is an increase in those activities that, in short, are focused on the careful management and use of (personal) data. It is quite clear that extra measures have been taken not only in data management but also in the control and supervision of the collection of information by informer liaisons, in the registration of data in provisional and serious criminal registers, in the provision of data from registers and in the clearing of registers. Not only does the CIE head or interim head play an important role here, but also the commitment and efforts of the CIE prosecution officers has noticeably increased during the past years.

Imposing stricter rules and criteria for the registration of a CIE individual's data.

the Special Police Files Act particularly restricts defining CIE individuals and contacts by specifying the crimes which would allow their data to be registered. On

the other hand, registration according to a criminal offence does not prove to be a problem. In practice, there is a problem concerning the necessity criteria policy, which means that data may only be registered if and providing it is necessary for the good execution of the given purpose of the registers. The criterion for 'intermediate' clearing of data appears, in practice, to be complex and difficult to apply.

Unsuspected persons

There is a regulation in Article 5a of the Special Police Files Act concerning the registration of unsuspected persons' data which stipulates that this may be kept for a maximum period of four months providing it is not recorded in the special police registers. As regards these regulations concerning unsuspected persons, the researchers believe that, in practice, these are extremely difficult to carry out or cannot be carried out well. Despite all the efforts made, it has proved impossible to find a unique, practical and day-by-day method whereby simple criteria could be used to register unsuspected persons and their personal data separately.

Recommendations

Based on the observations and findings of this study into the workings of the Special Police Files Act in practice, the researchers would like to present the following recommendations:

- to simplify, as far as possible, the present regulation framework in particular regarding the distinctions made between the many types of registers and the extensive and detailed provisions regime;
- to investigate whether it is possible to reduce the present emphasis on the (first) retention of data and to change this with, for example, a regulatory framework that focuses on the moment when the registered data are actually used. This could entail less detailed rules and differences regarding the first registration of data and a possibly provide a more explicit checklist for the use and provision of data;
- to allow, where possible, the regulatory framework and existing tasks, duties (work processes), inter-relationships and developments at policy-related level, such as information driven investigation (IGO) and information driven police activities (IGP) to collaborate together;
- to promote a more uniform organization and information housekeeping in the police forces;
- to consider in which way training, information services, advice and the formulation of instructions and processes can be done jointly (integrated) and streamlined;
- to delete the provisional registers from the Special Police Files Act ;
- to discontinue the regulation under Article 5a of the Special Police Files Act concerning unsuspected persons;
- to increase the list of punishable offences under Article 2a of the Police Files Decree by including with regard to hemp nurseries, related offences such as burglary, the possession of firearms and the handling of stolen goods;
- to highly simplify the police forces' administrative tasks such as, the reporting of provisional registers, to allow them from an administrative point of view, to take measures or to continue their task through a central point within the

organization so that an overview can be made as to which personal data files are being dealt with or are being processed;

- to provide more prominently for the special position of informant registers:
- to make it possible for the exchange of data between investigation teams and data in the provisional registers by, for example, determining that, in principle, data may also be provided if it is necessary for the good execution of the recipient investigation team's tasks.
- to concentrate supervision not only on the CIEs and the police registers they maintain, but in a much broader sense, give attention to the management control and supervision aspects of processing of data in police registers;
- to give attention to the automation of registers and the development of new systems but to also concentrate on the formulation of regulations for the management and steering possibilities which automation can provide;
- to provide the possibility of filing registers or at least for registers that can be filed;
- to continue and, where possible, strengthen the position of privacy officers and,
- to make it clear, within the regulatory framework, what the possibilities are concerning confidential knowledge of data by the Court in procedures regarding the unjustified or justified refusal of examination.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Mw. prof. mr. J.E.J. Prins (voorzitter)	Universiteit van Tilburg, Vakgroep Recht, Bestuur en Informatisering
Mr. D. van der Bel	Landelijk parket OM
Mr. R.J. Bokhorst	Ministerie van Justitie, WODC
D. Huizinga	Nederlandse Politie Academie
Mw. mr. A. van der Jagt (later opgevolgd door mr. A. van Oosterhout)	Ministerie van Justitie, DGRH/BJBA
Mw. mr. W.M. de Jongste	Ministerie van Justitie, WODC
Mw. mr. I.H.M. Konijn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DGOV/POL/BJZ
Mr. E. Mac Gillavry	Ministerie van Justitie, DGRH
Mr. L.P. Mol-Lous	Ministerie van Justitie, DGWRR/DW
Mr. A. van Oosterhout	Ministerie van Justitie, DGRH/BJBA
Mr. U. van de Pol	College Bescherming Persoonsgegevens
Mr. E.M. de Vries	Regionaal politiekorps Rotterdam- Rijnmond
M. Slingenberg (agendalid)	Functionaris voor de gegevensbescherming regionaal politiekorps Zeeland

BIJLAGEN

BIJLAGE 2

VRAGENLIJST TIJDSBESLAG EN OPHEFFING TIJDELIJKE REGISTERS

Tijdelijke registers

Hieronder treft u een aantal vragen aan over tijdelijke registers. De antwoorden zullen gebruikt worden voor het evaluatieonderzoek naar de Wet bijzondere politieregisters en worden o.a. gebruikt om inzicht te geven in de (administratieve belasting) die tijdelijke registers met zich meebrengen.

Vragen over het tijdsbeslag gemoeid met de meldverplichting etc. van tijdelijke registers

1. Verzamelen info, invullen melding, intern verwerken (bijv. kopie aan privacyfunctionaris) en melden bij Cbp
 - Tijdsbeslag bij niet-gebruik modelreglement:
 - Tijdsbeslag bij gebruik modelreglement:
2. Verwerken ontvangstbevestiging Cbp
 - Tijdsbeslag:
3. Eventuele verlenging tijdelijk register (o.a. overleg met OvJ, melden aan Cbp)
 - Tijdsbeslag per verlenging bij niet-gebruik modelreglement:
 - Tijdsbeslag bij gebruik modelreglement:
4. Opstellen regeling bij verlenging
 - Tijdsbeslag:
5. Eventueel opstellen reglement (inclusief mogelijke hoorprocedure)
 - Tijdsbeslag per verlenging bij niet-gebruik modelreglement:
 - Tijdsbeslag bij gebruik modelreglement:
6. Afronding, opheffing, selectie en evt. overdacht gegevens, vernietiging gegevens
 - Tijdsbeslag:

Wanneer / op welk moment worden tijdelijke registers opgeheven

(Eventueel zijn meerdere antwoorden mogelijk)

- Als het afrondend proces-verbaal naar het OM gezonden wordt
- Als de zaak door het OM geseponeerd wordt / als er met de verdachte(n) een schikking is
- Als de zaak ter terechtzitting wordt aangebracht
- Als de zaak in eerste aanleg door de rechter behandeld is

BIJLAGEN

- Als de strafzaak onherroepelijk is (wilt u a.u.b. aangeven welk moment wordt bedoeld, bijv. na hoger beroep, als geen cassatie meer mogelijk is etc.)
- Als de verjaringstermijn bij/voor vervolging (de vervolgingstermijn) verlopen is
- Ander moment, namelijk:

Kunt u zo mogelijk een (korte) toelichting bij de gegeven antwoorden vermelden: