

Vergaderjaar 2006–2007

30 164

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

30 327

Regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens)

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2007

1. Inleiding

Bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Kamerstukken 30 164) op 7 november 2006, heb ik uw Kamer naar aanleiding van de inbreng van het lid van uw Kamer de heer Van de Beeten toegezegd, te zullen ingaan op de vraag op welke wijze controle wordt uitgeoefend op de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name wanneer het gaat om het verzamelen van gegevens in het kader van een verkennend onderzoek. Ik zegde toe in een brief voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel politiegegevens (Kamerstukken 30 327) door Uw Kamer te zullen ingaan op de voorzieningen in dat wetsvoorstel die bijdragen aan het toezicht op de verwerking van politiegegevens en die in het strafvorderlijk kader een rol vervullen. Met deze brief doe ik mijn hierboven genoemde toezegging gestand.

De achtergrond van de vraag is, zoals de heer Van de Beeten naar voren bracht, dat een verkennend onderzoek niet altijd zal leiden tot een opsporingsonderzoek en tot toetsing door de rechter in een strafzaak of de wijze waarop van de bevoegdheid gebruik is gemaakt heeft plaatsgevonden overeenkomstig de wettelijke voorschriften. Daarbij kwam aan de orde dat er wel een toetsing vooraf plaatsvindt binnen het openbaar ministerie, terwijl bij het vorderen van gegevensbestanden in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven de rechter-commissaris de toepassing van deze bevoegdheid toetst, maar dat niet altijd toetsing achteraf plaatsvindt. Van belang werd geacht dat toezicht achteraf mogelijk is, waarbij genoemd werd toezicht afkomstig uit de zittende magistratuur. Hierdoor kan inzicht worden verkregen in de manier waarop van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, mede in verband

met mogelijk maatschappelijke onrust die tengevolge van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven kan ontstaan.

Tegen deze achtergrond bespreek ik hier graag welke waarborgen voor een zorgvuldige inzet van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven gelegen zijn in enerzijds het stelsel van het Wetboek van Strafvordering en anderzijds het voorstel voor een Wet politiekegevens. Genoemde waarborgen spelen veelal eveneens een rol bij de toepassing van bijzondere bevoegdheden buiten het kader van het verkennend onderzoek, zoals hieronder zal worden aangegeven.

2. Karakter van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven

Alvorens hierop in te gaan, bespreek ik de redenen waarom in het bijzonder in het geval van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven, waarborgen voor de zorgvuldige inzet van bevoegdheden en het toezicht daarop van belang zijn. Een eerste reden is dat een verkennend onderzoek plaatsvindt naar groepen van personen waarbinnen mogelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd, terwijl daarvan ook personen deel uitmaken die geen enkele band behoeven te hebben met de aanwijzingen van misdrijven waarop het onderzoek zich richt. Het kan gaan om bepaalde sectoren in de samenleving (bijvoorbeeld een transportsector) om vast te stellen of en zo ja op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Hierbij merk ik op dat uit de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden blijkt dat slechts incidenteel een verkennend onderzoek wordt ingesteld. (Kamerstukken II 2004/2005, 29 940, nr. 1). Een verkennend onderzoek komt dus niet vaak voor. Voor een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven zal dit naar verwachting niet anders zijn. Door het verrichten van dergelijk verkennend onderzoek kan inzicht worden verkregen in de activiteiten van personen en organisaties die zich mogelijk bezighouden met het beramen of plegen van terroristische misdrijven en kan opsporingsonderzoek plaatsvinden op basis van een betere informatiepositie. Het verwerken van gegevens van groepen van personen kan raken aan de persoonlijke levenssfeer van deze personen, maar het kan ook maatschappelijke onrust teweeg brengen, omdat – als dit in de openbaarheid zou komen – de indruk kan ontstaan dat hele groepen van personen of branches binnen de samenleving hiermee in een minder goed daglicht worden gesteld. Dit geldt in het algemeen bij een verkennend onderzoek en om die reden geldt voor het starten daarvan een toetsingsprocedure binnen het openbaar ministerie. Zoals in de Kamerstukken met betrekking tot wetsvoorstel 30 164 aan de orde is gesteld, zal zeker bij een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven rekening moeten worden gehouden met deze kanten van het verkennend onderzoek. Een tweede reden waarom in het bijzonder in het geval van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven, waarborgen voor de zorgvuldige inzet van bevoegdheden en het toezicht daarop van belang zijn, is dat ten behoeve van een dergelijk onderzoek bevoegdheden beschikbaar zijn voor het verzamelen van gegevens die niet reeds bij de opsporingsinstanties voorhanden zijn of in openbare bronnen beschikbaar zijn. Gegevens omtrent naam, adres, woonplaats en administratieve kenmerken van personen (zogenaamde identificerende gegevens) kunnen worden gevorderd van derden. Ook kunnen volledige bestanden van geautomatiseerde gegevens worden gevorderd om deze te bewerken. Door de bewerking van de gegevensbestanden kunnen personen onder de aandacht komen omdat zij voldoen aan een bepaald profiel, of voorkomen in een bepaald verband, zonder dat dit behoeft te betekenen dat zij zelf daadwerkelijk betrokken zijn bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven. Dit is een reden temeer voor een zorgvuldige toetsing vooraf binnen het openbaar ministerie. De wijze van het verzamelen van gegevens zal aan

de orde komen bij deze toetsing. Voor de vordering van bestanden teneinde deze te bewerken is bovendien de voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist en gelden de andere voorschriften als opgenomen in artikel 126ff Wetboek van Strafvordering, waarop ik hieronder nader zal ingaan.

3. Waarborgen gelegen in het stelsel van het Wetboek van Strafvordering

Tot zover de redenen waarom in het geval van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven waarborgen voor een zorgvuldige toepassing nodig zijn. Ten eerste bespreek ik de waarborgen die gelegen zijn in het stelsel van het Wetboek van Strafvordering.

Ingevolge de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal geldt, zoals ik hierboven aangaf, voor het instellen van een verkennend onderzoek een toetsingsprocedure. Deze houdt onder andere in dat voor een verkennend onderzoek dat bepaalde maatschappelijke gevolgen kan hebben, hetgeen bij een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven veelal het geval zal zijn, toestemming van het College van procureurs-generaal is vereist. Het college geeft de toestemming aan de hand van het schriftelijk bevel dat door de officier van justitie wordt opgesteld. Daarin vermeldt de officier van justitie de achtergronden van het verkennend onderzoek. Het gaat hierbij om de feiten en omstandigheden die aanleiding geven tot het verkennend onderzoek. Ook vermeldt de officier van justitie de concrete probleemstelling van het onderzoek alsmede een zo precies mogelijke omschrijving van de verzameling van personen waarop het onderzoek zich richt. Aan de hand daarvan is toetsing mogelijk van de eventuele maatschappelijke gevolgen die het verkennend onderzoek zou kunnen hebben. De officier van justitie legt het voornemen voor een verkennend onderzoek eerst voor aan de hoofdofficier van justitie van het betreffende parket, die het doorgeleidt aan de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Deze laatste toetst of het instellen van het voorgenomen verkennend onderzoek, gelet op de uiteenlopende belangen, verantwoord en geboden is en legt het geheel voor aan het College van procureurs-generaal. In geval van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven zal de betrokken hoofdofficier van justitie het College van procureurs-generaal periodiek op de hoogte houden van de voortgang van het verkennend onderzoek. Ook de wijze van gegevensverzameling zal daarbij aan de orde komen. Naast deze toetsingsprocedure voor het instellen van een verkennend onderzoek, kent artikel 126hh van het Wetboek van Strafvordering als gezegd verschillende waarborgen voor de vordering van bestanden teneinde deze te bewerken in het kader van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Ten eerste wijs ik erop dat de officier van justitie alleen na machtiging door de rechter-commissaris gegevensbestanden kan vorderen. De officier van justitie dient af te wegen of het belang van het verkennend onderzoek vordert dat gegevensbestanden gevorderd worden voor een bewerking van gegevens, en zo ja welke bestanden het dient te betreffen. De rechter-commissaris toetst deze belangenafweging. De officier van justitie dient de rechter-commissaris hiertoe inzicht te verschaffen in de aanleiding tot en de stand van het verkennend onderzoek en in de resultaten die hij verwacht van de bewerking van gegevens die zijn opgenomen in bestanden van derden. Ten tweede is te noemen dat de officier van justitie de wijze waarop de bewerking plaatsvindt, vaststelt. Hij bepaalt de criteria aan de hand waarvan de gegevens worden bewerkt. Hij dient erop toe te zien dat van de bewerking proces-verbaal wordt opgemaakt waarin wordt beschreven op welke gegevens de bewerking is uitgevoerd en op welke wijze de bewerking is uitgevoerd. Ten derde is voor deze bevoegdheid bepaald dat de bewerking dient plaats te vinden op een wijze die de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer van personen zo veel mogelijk waarborgt. Ten vierde worden voorschriften gegeven voor de vernietiging van de gegevens die de basis voor de bewerking hebben gevormd en voor het gebruik van de resultaten van de bewerking die relevant zijn voor het onderzoek. Met deze voorschriften wordt bereikt dat uitsluitend gegevens over personen die daadwerkelijk relevant zijn voor het onderzoek verder worden gebruikt en is verzekert dat de andere gegevens niet verder worden gebruikt, ook niet voor andere doelen. Wel is erin voorzien dat de gegevens die nodig zijn om de bewerking achteraf te kunnen controleren, voor dat doel beschikbaar blijven. Zoals hierna aan de orde zal komen, vallen deze voorschriften onder het toezicht van het College bescherming persoonsgegevens (CBP).

Bij het voorgaande merk ik nog op dat weliswaar niet standaard is voorzien in toetsing achteraf door de rechter, maar dat het verkennend onderzoek wel, indien de resultaten daarvan de basis vormen voor de start van een opsporingsonderzoek, bij de beoordeling van een strafzaak door de rechter aan de orde kan komen. In een dergelijk geval worden de resultaten van het verkennend onderzoek neergelegd in een proces-verbaal en komt dit tot uitdrukking in het strafdossier. Voor zover dit nodig is voor een goed oordeel in de strafzaak, moet de officier van justitie inzicht kunnen geven in de wijze waarop de desbetreffende resultaten van het verkennend onderzoek zijn verkregen. Alsdan kan rechterlijke controle plaatsvinden wat betreft die aspecten die van betekenis zijn voor het oordeel in de strafzaak. Bij een verkennend onderzoek kan langs deze weg dus wel een rechterlijke toetsing plaatsvinden indien daarvan in een strafzaak gebruik wordt gemaakt.

Dit geldt temeer voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, waarover ik ook zou aangeven op welke wijze de besproken waarborgen een rol spelen. Deze kunnen in elk opsporingsonderzoek ter toetsing van de rechter in de strafzaak komen. Daarvoor gelden bovendien – naast de interne toetsing binnen het openbaar ministerie bij enkele meer ingrijpende bevoegdheden – andere regelingen in het Wetboek van Strafvordering zoals de zogenaamde notificatieplicht en het beklagrecht. De notificatieplicht houdt in dat de officier van justitie aan de betrokkene mededeling doet van de toepassing van een bevoegdheid zodra het belang van het onderzoek het toelaat. Zoals aan de orde kwam bij de hierboven reeds door mij genoemde evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, werd deze verplichting destijds niet goed nageleefd. Inmiddels is uit een door het openbaar ministerie bij alle arrondissementsparketten uitgevoerde audit gebleken dat er verbeteringen zijn in de naleving hiervan. Wel moet worden aangetekend dat de naleving bij enkele parketten nog niet op orde is. Om die reden worden ten behoeve van de parketten een instructie en een standaard procesbeschrijving opgesteld voor de uitvoering van de notificatieplicht en wordt toegezien op de implementatie daarvan. Dit zal aanhoudende aandacht vergen. In een afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer zal op de resultaten van de genoemde audit worden ingegaan. De belanghebbende die op de hoogte is van de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid jegens hem, hetzij door notificatie hetzij omdat hem dat op andere wijze is gebleken, kan zich daarover beklagen bij de arrondissementsrechtbank of het gerechtshof. Betreft zijn beklag de vordering of vastlegging van gegevens, dan kan hij de rechtbank of het hof verzoeken om vernietiging van de gegevens. Deze procedure houdt in dat rechterlijke controle achteraf over de toepassing van bevoegdheden kan worden ingeroepen.

Het bovenstaande betreft de waarborgen voor een zorgvuldige inzet van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven die gelegen zijn

in het stelsel van het Wetboek van Strafvordering. De verantwoordelijkheid hiervoor berust primair bij het openbaar ministerie. Ik meen dat de toetsing binnen het openbaar ministerie zoals hierboven is omschreven en de voorschriften van artikel 126hh Sv. garanties bieden dat zeer zorgvuldig wordt afgewogen of een verkennend onderzoek zal worden gestart en op welke wijze bevoegdheden in dat kader worden toegepast. In alle opzichten zal rekening worden gehouden met de maatschappelijke belangen die hierbij in het geding zijn. Hierbij gaat het als gezegd om de belangen van de persoonlijke levenssfeer van personen, alsmede mogelijke maatschappelijke onrust enerzijds en het belang dat door een verkennend onderzoek inzicht kan worden verkregen in de activiteiten van personen die mogelijk betrekking hebben op het beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, anderzijds. Ook is langs deze weg voorzien in toezicht op toepassing van de bevoegdheid overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke voorschriften. Aanvullende waarborgen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

4. Waarborgen in het wetsvoorstel politiegegevens

De waarborgen die vervat zijn in het stelsel van het wetsvoorstel politiegegevens, bieden de personen van wie gegevens worden verwerkt bescherming tegen ongerechtvaardigd of onzorgvuldig gebruik van hun gegevens. Ik zegde toe in te zullen gaan op de voorzieningen in dat wetsvoorstel die bijdragen aan het toezicht op de verwerking van politiegegevens en die in het strafvorderlijk kader een rol vervullen.

De gegevens van een verkennend onderzoek worden ingevolge artikel 1, eerste lid, onder j, van de huidige Wet politieregisters verwerkt in een tijdelijk register onder het regime van de Wet politieregisters. In het wetsvoorstel politiegegevens gaat het om een verwerking onder artikel 9 van het wetsvoorstel. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) houdt ingevolge artikel 26 van de huidige wet toezicht op de werking van de politieregisters. In het wetsvoorstel is dit bepaald in artikel 35. Het CBP toetst niet de achtergronden die de aanleiding zijn voor het verkennend onderzoek, maar wel de naleving van de voorschriften betreffende de wijze waarop de bewerking plaatsvindt en de voorschriften voor het gebruik van de gegevens. Daarbij slaat het CBP ook acht op de regels die in artikel 126hh Sv daarvoor zijn gesteld, als hiervoor genoemd. Op deze wijze kan het CBP toezicht uitoefenen of de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt in overeenstemming met de wettelijke voorschriften is.

Indien op de verwerking van deze gegevens het wetsvoorstel politiegegevens van toepassing zal zijn, worden de mogelijkheden voor dit toezicht, alsmede voor andere vormen van controle, versterkt. Dit wetsvoorstel kent in vergelijking met de huidige Wet politieregisters namelijk meer instrumenten voor toezicht en controle. Zo kent het wetsvoorstel de plicht tot het vastleggen van bepaalde informatie over de gegevensverwerkingen, de zogenaamde protocolplicht. Dit houdt in dat de verantwoordelijke bijvoorbeeld het doel van een onderzoek vastlegt, alsmede de autorisaties van ambtenaren die zich hiermee bezig houden. Op die manier is kenbaar dat een verkennend onderzoek heeft plaatsgevonden en door wie de gegevens zijn verwerkt. Ook kent het wetsvoorstel de verplichting voor de verantwoordelijke beheerder van de gegevens periodieke audits te laten uitvoeren door een onafhankelijke auditor. Dit houdt in dat een externe auditor toetst of in de politie-organisatie is geborgd dat aan de wettelijke bepalingen kan worden voldaan, doordat voorzien is in de uitvoering van alle wettelijke voorschriften terzake van ondermeer de autorisaties van politie-ambtenaren en de naleving van bewaartermijnen

en vernietigingsplichten. Naast dit externe toezicht bepaalt het wetsvoorstel ook dat in elke politieregio een privacyfunctionaris wordt aangewezen die namens de verantwoordelijke toeziet op de verwerking van de gegevens. De privacyfunctionaris brengt jaarlijks een verslag uit. Hier behoeft ook vermelding dat, evenals in de Wet politieregisters, er voor de burger het recht is op kennisneming en correctie van gegevens die over hem verwerkt worden. Dit betekent dat een ieder kan verzoeken hem mede te delen of, en zo ja welke, gegevens over hem worden verwerkt en, na kennisneming zo nodig kan verzoeken om correctie of verwijdering van gegevens. Tot slot kent het wetsvoorstel, anders dan de huidige Wet politieregisters, naast toezichthoudende, ook handhavende bevoegdheden toe aan het CBP, zoals bestuursdwang en de sanctie van een bestuurlijke boete. Dit betekent dat het CBP meer mogelijkheden heeft feitelijk corrigerend op te treden.

De besproken voorzieningen in het wetsvoorstel politiegegevens dragen bij aan een zorgvuldige omgang met gegevens van een verkennend onderzoek en aan controle op de naleving van de daarvoor geldende voorschriften. Op vergelijkbare wijze zijn zij van belang voor de verwerking van gegevens die worden verkregen door toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden buiten het verkennend onderzoek.

5. Inzicht in de toepassing van verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven

In het voorgaande is ingegaan op de waarborgen voor het instellen van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven en de vergaring van gegevens in dat kader, en op de controle op de naleving daarvan. De conclusie kan zijn dat het stelsel van het Wetboek van Strafvordering, tezamen met de voorzieningen in het wetsvoorstel politiegegevens, verschillende vormen van toetsing en controle kent. Deze garanderen dat zorgvuldig zal worden besloten tot een verkennend onderzoek en dat op de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot zowel de instelling van een verkennend onderzoek als de verwerking van gegevens toezicht wordt gehouden.

Alles afwegende meen ik dat er thans geen aanleiding is te voorzien in aanvullende maatregelen op het punt van toezicht en controle. Wel kan worden opgemerkt dat op dit moment een instrument ontbreekt dat een algemeen inzicht verschaft in de manier waarop van het verkennend onderzoek gebruik wordt gemaakt. In algemene termen zou hierover verantwoording kunnen worden afgelegd. Denkbaar is dat het College van procureurs-generaal verslag doet aan de Minister van Justitie van de toepassing van het verkennend onderzoek in de praktijk. Nu, zoals ik hierboven heb aangegeven, verkennend onderzoeken niet veelvuldig worden ingesteld, acht ik dit goed uitvoerbaar. In algemene zin kan daarover ook aan het parlement verantwoording worden afgelegd. Dit zal gaan om een algemeen beeld van het aantal verkennende onderzoeken en het vervolg dat daaraan gegeven is. Een dergelijk overzicht biedt naar mijn mening voldoende informatie voor een adequate verantwoordingslijn in de richting van de Kamer. De Minister van Justitie zal aldus aanspreekbaar zijn waar het gaat om vragen over het aantal ingestelde verkennende onderzoeken, de algemene resultaten daarvan en de gekozen criminaliteits-terreinen. Het komt mij voor dat een precies inzicht in aard, plaats en tijdstip van dergelijke onderzoeken, dan wel opsporingsonderzoeken die daarvan het vervolg zijn, achterwege dient te worden gelaten. Dit zou immers juist het ongewenste gevolg kunnen hebben dat maatschappelijke onrust kan ontstaan. Bovendien zal een dergelijke mate van openheid van zaken al snel afbreuk kunnen doen aan de belangen, gemoeid met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Met het openbaar ministerie zal ik bespreken dat een dergelijke verslaglegging met betrekking tot

verkennend onderzoeken aan de Minister van Justitie zal worden gedaan, zodat op basis daarvan dan de Staten-Generaal kan worden gerapporteerd.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin