

Vergaderjaar 2010–2011

32 554

Wijziging van de Wet politiegegevens en van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie 2008/977/JBZ over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en de implementatie van het Besluit van de Raad 2009/371/JBZ van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 juli 2010 en het nader rapport d.d. 8 november 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2010, no. 10.001589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet politiegegevens en van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie 2008/977/JBZ over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en de implementatie van het Besluit van de Raad van de Europese Unie 2009/371/JBZ van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van het kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PbEU L 350/60; hierna: het Kaderbesluit).

Met het bij en krachtens de Wet politiegegevens (hierna: WPG) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: WJSG) bepaalde wordt volgens de memorie van toelichting reeds op hoofdlijnen voldaan aan de verplichtingen van dit Kaderbesluit. Op enkele onderdelen zijn wel aanpassingen nodig van de Nederlandse wetgeving, aldus de toelichting. Het betreft onder andere de waarborgen bij verdere verwerking van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gegevens voor andere doelen en bij doorgifte van gegevens aan derde landen en het recht op kennisneming. Tevens brengt het wetsvoorstel enkele wijzigingen aan in de WPG en de WJSG, die zeer nauw samenhangen met de regels over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Dit betreft de verstrekking van politiegegevens aan Europol, ter implementatie van het Besluit van de Raad van de Europese Unie 2009/371/JBZ van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), en de verstrekking van politiegegevens aan Eurojust.

De Raad van State onderschrijft de stelling dat slechts op enkele onderdelen aanpassingen van de Nederlandse wetgeving nodig zijn, maar constateert tegelijkertijd dat het Kaderbesluit en de WPG en WJSG op veel plaatsen in inhoud en bewoording uiteenlopen. De Raad maakt in het hiernavolgende opmerkingen over het begrip persoonsgegevens, de bewaartermijn voor verstrekkinggegevens en de toelichting op de wijze van implementatie, waarna overige opmerkingen volgen over het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van .9 juni 2010, nr. 10 001589, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2010, nr. W03.10.0211/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Deze worden hieronder puntsgewijs besproken.

1. Het begrip persoonsgegevens

Het Kaderbesluit gaat uit van het begrip «persoonsgegevens» en geeft een definitie van dat begrip in artikel 2, onderdeel a. Die definitie komt grotendeels overeen met de definitie van persoonsgegevens uit de EU-privacyrichtlijn.¹ De WPG kent alleen het begrip «politiegegevens», dat grotendeels overeenkomt met de definitie van persoonsgegevens in de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp), maar beperkt is tot de gegevens die in het kader van de uitoefening van de politietaken worden verwerkt. De WJSG kent verschillende begrippen: justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, maar ook persoonsgegevens. Dat het wetsvoorstel aansluit bij de bestaande definities in WPG en WJSG heeft het voordeel dat de bestaande nationale rechtspraak met die begrippen bekend is. Door de verschillen in terminologie blijft evenwel de aansluiting tussen de nationale wetgeving die tot stand is gekomen vóór de vaststelling van het Kaderbesluit, en de EU-rechtelijke verplichtingen onduidelijk. Zo verwijst de transponeringstabel op een aantal plaatsen naar nieuw in te voegen definitiebepalingen in de WPG respectievelijk de WJSG. Sommige van die bepalingen verwijzen op hun beurt naar de definities van de betreffende begrippen in de Wbp.² Omdat de WJSG drie afzonderlijke begrippen (justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, persoonsgegevens) kent voor al hetgeen het Kaderbesluit vervat in het begrip «persoonsgegevens», is niet duidelijk of deze wijze van implementatie afdoende is. Het is bijvoorbeeld de vraag of de aanpassing van artikel 1, onderdeel g, WJSG alleen betrekking heeft op «persoonsgegevens» in de zin van de WJSG (bij persoonsdossiers in de zin van titel 3 WJSG), of dat deze ook ziet op (de verwerking van) justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. In de WPG blijft de verhouding tussen het begrip persoonsgegevens uit de Wbp en het begrip politiegegevens in de WPG

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 (PbEG 1995, L 281/31)

² Zie voorgestelde artikelen 1, onderdeel g, WJSG en 1, onderdeel m, WPG.

onduidelijk. De definitiebepaling die verwijst naar verwerking van persoonsgegevens, lijkt niet vanzelfsprekend ook van toepassing op politiegegevens in de zin van de WPG, terwijl het Kaderbesluit daar wel toe verplicht.

Gezien het bovenstaande meent de Raad dat de implementatie van het Kaderbesluit aanleiding kan zijn tot verdergaande aanpassing van de nationale terminologie aan de EU-rechtelijke terminologie. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke consequenties van een dergelijke aanpassing en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

1. Het begrip persoonsgegevens

De Raad merkt op dat het begrip persoonsgegevens, zoals dat in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) wordt gebruikt, aanleiding kan geven tot onduidelijkheid over de aansluiting tussen de nationale wetgeving, die voor de vaststelling van het kaderbesluit tot stand is gekomen, en de EU-rechtelijke verplichtingen. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zal in de Wet politiegegevens met het begrip politiegegevens worden aangesloten op de definitie van het begrip persoonsgegeven, zoals dat is omschreven in artikel 1, onderdeel a, van de Wbp. In de Wjsg zal met de begrippen justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens eveneens worden aangesloten op de definitie van het begrip persoonsgegeven in de Wbp. Daarmee wordt verhelderd dat de definitiebepalingen in de Wpg en de Wjsg die verwijzen naar persoonsgegevens, ook van toepassing zijn op respectievelijk politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens. Overigens kan nog worden opgemerkt dat door de Europese Commissie een algehele herziening van het gehele Europeesrechtelijke kader voor de bescherming van persoonsgegevens is aangekondigd. In deze herziening worden zowel de Privacyrichtlijn¹ als het kaderbesluit betrokken, met inbegrip van het in beide instrumenten gebruikte begrippenkader. Die herziening zal aanleiding kunnen zijn het hieromtrent in de Wbp, de Wpg en de Wjsg bepaalde opnieuw op zijn onderlinge samenhang te bezien.

2. De bewaartermijn voor verstrekingsgegevens

In het Kaderbesluit is het recht voor betrokkenen opgenomen om antwoord te krijgen op de vraag of hem betreffende gegevens zijn verstrekt en informatie te krijgen over de ontvanger(s) aan wie de gegevens zijn verstrekt.² Bij de implementatie is dit recht op kennisneming beperkt tot een periode van drie jaar voorafgaande aan het verzoek.³ Het Kaderbesluit kent evenwel geen beperking van de bewaartermijn. De toelichting motiveert deze periode van drie jaar met een verwijzing naar het arrest Rijkeboer van het Hof van Justitie EG (hierna: het Hof).⁴ In dat arrest heeft het Hof op grond van de EU-privacyrichtlijn geoordeeld over de bewaartermijn voor verstrekingsgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA). Het Hof acht een bewaartermijn van één jaar van gegevens omtrent verstrekkingen waarvan de basisgegevens veel langer worden bewaard, geen juist evenwicht tussen het belang van de betrokkene zijn rechten uit te oefenen en de verplichting gegevens te bewaren. De Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOVA) adviseert de beperking van drie jaar te schrappen. Het College bescherming persoonsgegevens (hierna: CBP) is van mening dat de termijn van drie jaar te kort is.

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 (Pb EG L 281/31)

² Artikel 17, eerste lid, onderdeel a, Kaderbesluit 2008/977/JBZ.

³ Voorgesteld artikel 25, eerste lid, WPG en voorgestelde artikelen 19, eerste lid, en 39j, tweede lid, WJSG.

⁴ HvJ EG 7 mei 2009, nr. C-553/07.

De Raad merkt op dat de toelichting in de reactie op de NOVA en het CBP geen aandacht besteedt aan een aantal overwegingen in het arrest Rijkeboer. Hoewel de bewaartermijnen van de basisgegevens in de WPG en de WJSG worden genoemd, wordt geen aandacht besteed aan de overweging van het Hof dat die bewaartermijnen een nuttige parameter kunnen zijn voor de bewaartermijn van de verstrekingsgegevens. Daarnaast noemt het Hof ook de nationaalrechtelijke bepalingen inzake de termijn voor het instellen van een vordering, het meer of minder gevoelige karakter van de basisgegevens en het aantal betrokken ontvangers als in aanmerking te nemen parameters. Geen van deze overwegingen is terug te vinden in de toelichting.

De toelichting besteedt evenmin aandacht aan de verschillen tussen de EU-Privacyrichtlijn en het te implementeren Kaderbesluit. Het Hof wijst in het arrest Rijkeboer op het algemene karakter van de EU-privacyrichtlijn, die geldt voor zeer veel verschillende soorten van gegevensverwerking, en de aandacht in die richtlijn voor het voorkomen van buitensporige lasten voor de gegevensverwerker.

Het Kaderbesluit heeft een specifiek karakter dan de EU-Privacyrichtlijn. Daarbij kent het Kaderbesluit in artikel 7, tweede lid, wel een limitatieve opsomming van uitzonderingen, maar wordt het voorkomen van buitensporige lasten voor de verwerker daarbij niet genoemd. Daarmee is niet zonder meer gegeven dat de ruimte die het Hof in het arrest Rijkeboer ziet voor het beperken van bewaartermijnen, ook aanwezig is voor de verstrekingsgegevens op basis van de Kaderrichtlijn. Voor zover die ruimte wel in het Kaderbesluit aanwezig is, concludeert de Raad, in lijn met de NOVA en met het CBP, dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is waarom een termijn van drie jaar leidt tot een redelijke balans tussen lasten voor de verwerker en rechten van de betrokkene. In reactie op de adviezen van de NOVA en het CBP noemt de toelichting voor deze termijn drie argumenten: het feit dat de termijnen worden verruimd ten opzichte van de huidige bewaartermijn, het feit dat lidstaten zelf het evenwicht moeten vaststellen tussen de bewaartermijn en de last die deze verplichting inhoudt en tenslotte het feit dat ten opzichte van de GBA de verhouding tussen de bewaartermijn van gegevens en die van verstrekingsgegevens in de WPG en WJSG gunstiger ligt. Geen van deze argumenten biedt echter inzicht in de last die gemoeid is met een langere termijn dan drie jaar. Zonder nadere toelichting blijft dan ook onduidelijk of met een vaste bewaartermijn van drie jaar voor verstrekingsgegevens in voldoende mate zal worden voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Kaderbesluit.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op het bovenstaande en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. De bewaartermijn voor verstrekingsgegevens

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de bewaartermijn voor gegevens over de verstrekking van politiegegevens, justitiële gegevens of strafvorderlijke gegevens aan derden. De Raad merkt op dat in de toelichting in de reactie op de NOVA en het CBP geen aandacht wordt besteedt aan een aantal overwegingen in het arrest Rijkeboer en concludeert dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is waarom een termijn van drie jaar leidt tot een redelijke balans tussen lasten voor de verwerker en rechten van de betrokkene. Zonder nadere toelichting blijft onduidelijk of met een vaste bewaartermijn van drie jaar voor verstrekingsgegevens in voldoende mate zal worden voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het kaderbesluit. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op het bovenstaande en zo nodig het voorstel aan te passen.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In het wetsvoorstel is de termijn voor de bewaring van de gegevens verhoogd tot vier jaar. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de argumenten en overwegingen die aan dit voorstel ten grondslag liggen.

3. Toelichting op de wijze van implementatie

a. De toelichting bevat in paragraaf III een kort overzicht van de inhoud van het Kaderbesluit. De regering stelt dat de Nederlandse wetgeving op hoofdlijnen al voldoet aan de verplichtingen van het Kaderbesluit. Voor een goede beoordeling van deze stelling en van de wijze waarop het Kaderbesluit is geïmplementeerd, is het wenselijk dat de toelichting de inhoud van het Kaderbesluit als uitgangspunt neemt en per bepaling van het Kaderbesluit duidelijk maakt op welke wijze de verplichtingen uit het Kaderbesluit reeds zijn opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Een dergelijke opzet van de toelichting, in combinatie met een goede transponeringstabel, maakt het eenvoudiger te beoordelen of het Kaderbesluit op de juiste wijze is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De Raad adviseert de toelichting in die zin te wijzigen.

b. In de transponeringstabel bij de toelichting wordt regelmatig vermeld dat een bepaling geen implementatie behoeft.¹ De Raad meent dat een dergelijke constatering in de regel een toelichting behoeft.² Hij adviseert de toelichting in die zin uit te breiden.

3. Toelichting op de wijze van implementatie

a. De Raad merkt op dat het, voor de beoordeling van de stelling van de regering dat de Nederlandse wetgeving op hoofdlijnen al voldoet aan de verplichtingen van het kaderbesluit, wenselijk is dat de toelichting de inhoud van het kaderbesluit als uitgangspunt neemt en per bepaling van het kaderbesluit duidelijk maakt op welke wijze de verplichtingen uit het kaderbesluit reeds zijn opgenomen in de Nederlandse wetgeving. De Raad adviseert de toelichting in deze zin te wijzigen.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is een nieuwe paragraaf (VIII) ingevoegd, over de implementatie van het kaderbesluit dataprotectie.

b. De Raad wijst erop dat in de transponeringstabel regelmatig wordt vermeld dat een bepaling geen implementatie behoeft. De Raad meent dat een dergelijke constatering in de regel toelichting behoeft en adviseert de toelichting in die zin uit te breiden.

Naar aanleiding van dit advies van de Raad is de transponeringstabel nagelopen en aangevuld met een toelichting bij de mededeling dat een bepaling geen implementatie behoeft.

4. Overige opmerkingen

a. Voor de implementatie van artikel 1, derde lid, Kaderbesluit in de WJSG verwijst de implementatietabel naar artikel 1, onderdeel b, WJSG. Dat artikellid heeft echter alleen betrekking op strafvorderlijke gegevens. Daarmee is onduidelijk of en op welke wijze de definitie van «verwerking van persoonsgegevens» is geïmplementeerd met betrekking tot justitiële gegevens.

b. Artikel 2, onderdeel c, Kaderbesluit bevat een definitie van het begrip afschermen. Volgens de transponeringstabel behoeft deze bepaling geen implementatie omdat zij niet wordt toegepast. Het afschermen van

¹ De Raad wijst daarbij met name op artikel 9, tweede lid, artikel 10, tweede lid, artikel 12, tweede lid en artikel 19, tweede lid.

² Vergelijk ook aanwijzing 344, derde lid, tweede volzin, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

gegevens behoort echter tot de rechtswaarborgen die een justitiabele heeft, zo blijkt ook uit de memorie van toelichting (§ III, onder «De rechtswaarborgen voor de betrokkene»). Ook komt de term afschermen voor in de artikelen 28 WPG en 22 WJSG. De toelichting maakt niet voldoende duidelijk waarom de definitiebepaling van artikel 2, onderdeel c, Kaderbesluit niet wordt geïmplementeerd.

c. De definitie van bestand van persoonsgegevens uit artikel 2, onderdeel d, Kaderbesluit wordt volgens de transponeringstabel geïmplementeerd door artikel 2, derde lid, WPG. Nu het wetsvoorstel ertoe leidt dat het begrip bestand ook wordt opgenomen in artikel 35, vierde lid, WPG, zal de definitiebepaling van bestand moeten worden opgenomen in de algemene definitiebepalingen in artikel 1 WPG.

d. Artikel 3, eerste lid, Kaderbesluit wordt geïmplementeerd in de artikelen 3 WPG en 3, 39b en 39c WJSG. In die artikelen ontbreekt de verwijzing naar specifieke, uitdrukkelijke en rechtmatige doeleinden, zoals die wel in artikel 3, eerste lid, Kaderbesluit en artikel 7 Wbp is opgenomen. Ook de tweede volzin van artikel 3 Kaderbesluit, dat de verwerking van gegevens rechtmatig, adequaat, ter zake dienend en niet excessief is in verhouding tot het doel waarvoor zij worden verzameld, is niet geïmplementeerd in WPG. In de WJSG is de bepaling alleen opgenomen met betrekking tot strafvorderlijke gegevens (artikel 39c, tweede lid), maar niet met betrekking tot justitiële gegevens. Een vergelijkbare bepaling is wel opgenomen in artikel 11, eerste lid, Wbp.

e. In artikel 4, derde lid, Kaderbesluit wordt een zelfstandige verplichting geïntroduceerd voor de verwerker om gegevens af te schermen, indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het wissen van de gegevens de gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen zouden kunnen schaden. De artikelen 28 WPG en WJSG voorzien enkel in de mogelijkheid van afscherming op verzoek. Daarmee is naar het oordeel van de Raad niet voorzien in een volledige implementatie van de uit het Kaderbesluit voortvloeiende verplichting. De Raad adviseert alsnog te voorzien in een zelfstandige verplichting tot afscherming voor de verwerker.

f. In artikel 5 Kaderbesluit worden procedurele waarborgen vereist ter verzekering van het wissen van gegevens of de periodieke toetsing van de noodzaak van de opslag ervan. De Raad adviseert de toelichting en de transponeringstabel uit te breiden met een verwijzing naar deze procedurele waarborgen en zo nodig alsnog in deze waarborgen te voorzien.

g. Ter implementatie van artikel 11 Kaderbesluit dient naar het oordeel van de Raad tevens te worden voorzien in de binding van ontvangende autoriteiten binnen Nederland aan de in dat artikel genoemde verwerkingsdoelen.

h. Ter implementatie van artikel 12, eerste lid, Kaderbesluit dient voor de gevallen dat Nederland gegevens verstrekt aan een andere lidstaat een meldingsplicht te worden opgenomen omtrent op basis van Nederlands recht geldende specifieke beperkingen op de verwerking van de te verstrekken gegevens.

i. Artikel 13, vierde lid, Kaderbesluit zou, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, geïmplementeerd moeten worden in algemeen verbindende voorschriften. Zie ook Aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die stelt dat de toelichting niet wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels.

j. In het voorgestelde artikel 27, eerste lid, WPG wordt de goede uitvoering van de politietaak genoemd als afwijzingsgrond voor een verzoek om kennisneming van de de verzoeker betreffende politiegegevens. In artikel 17, tweede lid, Kaderbesluit worden de gronden genoemd die kunnen dienen ter afwijzing. Hoewel de daar genoemde gronden en de goede uitvoering van de politietaak grotendeels overlappen, blijkt uit de toelichting bij de WPG op het begrip de «goede uitvoering van de politietaak» dat dit een breder begrip betreft. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de afwijzingsgronden in artikel 27, eerste lid, WPG en die in artikel 17, tweede lid, Kaderbesluit.

k. In artikel 28 WPG en artikel 22 WJSG wordt de mogelijkheid tot het verzoeken om verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van politiegegevens beperkt tot diegenen aan wie eerder kennis is gegeven van de hen betreffende politiegegevens, respectievelijk justitiële of strafvorderlijke gegevens. In artikel 18, eerste lid, Kaderbesluit, wordt de voorwaarde van eerdere kennisgeving niet gesteld. De bepaling is dus ook van toepassing op betrokkenen die op andere wijze kennis hebben gekregen van de betreffende gegevens. De Raad adviseert de betreffende bepalingen in de WPG en WJSG op dit punt in overeenstemming te brengen met het Kaderbesluit.

l. Gelet op de implementatie van artikel 18, tweede lid, Kaderbesluit adviseert de Raad in de voorgestelde eerste leden van artikelen 28 WPG en 22 WJSG en in de derde leden van deze artikelen eveneens een verwijzing naar markeren op te nemen.

m. De Raad constateert dat de reikwijdte van artikel 22, eerste lid, van het Kaderbesluit, breder is dan de reikwijdte van de bepalingen die volgens de transponeringstabel ter implementatie dienen.¹ De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan mogelijke gevolgen van deze verschillen en zo nodig de genoemde bepalingen in WPG en WJSG aan te passen.

n. In de transponeringstabel is bij artikel 22, derde lid, van het Kaderbesluit vermeld dat de WJSG geen mogelijkheid kent tot het aanwijzen van een bewerker. Deze mogelijkheid wordt evenwel geïntroduceerd met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 14 van de Wbp.² De Raad adviseert de transponeringstabel en de toelichting bij artikel II, onderdeel A, tweede onderdeel aan te passen.

o. In de WPG en WJSG wordt een verplichting opgenomen tot het horen van het Cbp over ingevolge deze wetten bij of krachtens amvb te stellen regels.³ Deze verplichting geldt evenwel reeds op basis van het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 51, tweede lid, Wbp.⁴ De Raad adviseert de nieuw geïntroduceerde verplichting te schrappen.

p. Artikel 24 van het Kaderbesluit verplicht lidstaten tot het vaststellen van doeltreffende en afschrikkende sancties in geval van inbreuk op de krachtens het Kaderbesluit vastgestelde voorschriften. Voor de WPG wordt daarin voorzien door de mogelijkheid dat het Cbp bestuursdwang en een bestuurlijke boete oplegt. Overigens wordt naar die laatste mogelijkheid ten onrechte niet verwezen in de transponeringstabel. Een sanctie zoals in het Kaderbesluit bedoeld, ontbreekt in de WJSG. Zonder nadere toelichting blijft onduidelijk waarom met de bestaande bevoegdheden in artikel 27, tweede lid, WJSG wordt voldaan aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit het Kaderbesluit.

¹ Artikel 4, derde lid, WPG en artikel 7 en 39c, eerste lid, WJSG.

² Voorgesteld artikel II, onderdeel C.

³ Voorgestelde artikelen 35, vierde lid, WPG en 27, derde lid, WJSG.

⁴ Artikel 35, tweede lid, WPG en artikel 27, tweede lid, WJSG.

q. Zonder nadere toelichting blijft onduidelijk hoe de verplichting dat de toezichthoudende autoriteit beschikt over de bevoegdheid in rechte op te treden in geval van inbreuken op de krachtens het Kaderbesluit vastgestelde nationale bepalingen,¹ is geïmplementeerd.

4. Overige opmerkingen

De Raad merkt op dat onduidelijk is of en op welke wijze de definitie van «verwerking van persoonsgegevens» is geïmplementeerd met betrekking tot justitiële gegevens.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de transponeringstabel aangevuld. Overigens is artikel 1, onderdeel a, van de Wjsg (artikel II, onderdeel a, van het wetsvoorstel) aangepast zodat de definitiebepaling in de WJSG die verwijst naar persoonsgegevens, ook van toepassing is op justitiële gegevens. Hiervoor kan worden verwezen naar punt 1.

b. De Raad merkt op dat de toelichting niet voldoende duidelijk maakt waarom de definitie van het afschermen van gegevens in het kaderbesluit niet wordt geïmplementeerd.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld de definitie van het begrip afschermen, van artikel 2, onderdeel c, van het kaderbesluit op te nemen in artikel 1 van de Wpg en de Wjsg (artikel I, onderdeel a, en artikel II, onderdeel a, van het wetsvoorstel).

c. De Raad merkt op dat de definitiebepaling van bestand van persoonsgegevens zal moeten worden opgenomen in de algemene definitiebepalingen van artikel 1 Wpg.

Aan dit advies is gevolg gegeven, voorgesteld wordt de definitiebepaling van het begrip bestand op te nemen in artikel 1 Wpg (artikel I, onderdeel a, van het wetsvoorstel).

d. De Raad merkt op dat in de betreffende artikelen van de Wpg en de Wjsg een verwijzing ontbreekt naar de specifieke, uitdrukkelijke en rechtmatige doeleinden voor de verwerking, zoals die wel in het kaderbesluit en de Wbp zijn opgenomen. De voorwaarde dat de verwerking van de gegevens rechtmatig, adequaat, terzake dienend en niet excessief is in verhouding tot het doel waarvoor zij worden verzameld is niet geïmplementeerd in de Wpg en geldt in de Wjsg alleen voor strafvorderlijke gegevens.

Aan dit advies is gedeeltelijk gevolg gegeven. In de Wpg zijn doelen omschreven binnen de politietaak, met het oog waarop politiegegevens kunnen worden verwerkt. Politiegegevens mogen slechts worden verwerkt voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden (artikel 3, eerste lid, Wpg). In de Wjsg zijn eveneens de doelen omschreven met het oog waarop justitieel en strafvorderlijke gegevens kunnen worden verwerkt. Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld in de Wjsg een bepaling op te nemen naar het model van artikel 3, eerste lid, Wpg.

De voorwaarde dat de gegevensverwerking adequaat en proportioneel is, is opgenomen in artikel 3, tweede lid, Wpg. Voor wat betreft de Wjsg geldt deze voorwaarde alleen voor strafvorderlijke gegevens, omdat de verwerking van justitiële gegevens is gebonden aan de in het Besluit justitiële gegevens aangewezen doelen (hoofdstuk 2). Daarmee wordt invulling gegeven aan de voorwaarde van het kaderbesluit over de proportionaliteit van de gegevensverwerking.

¹ Zoals opgenomen in artikel 25, tweede lid, onder c, van het Kaderbesluit,

e. De Raad merkt op dat met de voorziene mogelijkheid tot afscherming van gegevens op verzoek van de betrokkene naar zijn oordeel niet wordt voorzien in een volledige implementatie van de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichting. De Raad adviseert alsnog te voorzien in een zelfstandige verplichting tot afscherming voor de verwerker.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In het wetsvoorstel is in artikel 28 Wpg en artikel 22 Wjsg een zelfstandige verplichting tot afscherming voor de verwerker opgenomen (artikel I, onderdeel H, en artikel II, onderdeel G, van het wetsvoorstel).

f. De Raad merkt op dat in het kaderbesluit procedurele waarborgen worden vereist ter verzekering van het wissen van gegevens of de periodieke toetsing van de noodzaak van de opslag ervan en adviseert de toelichting en de transponeringstabel uit te breiden met een verwijzing naar deze procedurele waarborgen en zo nodig alsnog in deze waarborgen te voorzien.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. Voorgesteld wordt in de Wjsg een verplichting voor de verantwoordelijke op te nemen om de nodige maatregelen te treffen opdat politiegegevens worden verwijderd of vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist. Aanvullend zijn de nodige waarborgen terug te vinden in het vereiste van de passende technische en organisatorische maatregelen tegen onrechtmatige verwerking (artikel 4 Wpg en artikelen 7 en 39c Wjsg), de uitoefening van het toezicht door het College bescherming persoonsgegevens (artikel 35 WPG en 27, 39r en 51 Wjsg) en de periodieke audits voor politiegegevens (artikel 33 Wpg). In de transponeringstabel is een verwijzing naar deze artikelen toegevoegd.

g. Naar het oordeel van de Raad dient te worden voorzien in de binding van ontvangende autoriteiten binnen Nederland aan de in artikel 11 van het kaderbesluit genoemde verwerkingsdoelen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad kan worden opgemerkt dat de binding van ontvangende autoriteiten binnen Nederland aan de bovengenoemde verwerkingsdoeleinden nader zal worden geregeld in het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële gegevens. Hiervoor kan ook worden verwezen naar paragraaf IX van de memorie van toelichting en de transponeringstabel. Daarbij zal gevolg worden gegeven aan het advies van de Raad.

h. De Raad merkt op dat voor de gevallen dat Nederland gegevens verstrekt aan een andere lidstaat een meldingsplicht moet worden opgenomen over specifieke beperkingen op de verwerking van de te verstrekken gegevens.

Naar aanleiding van het advies van de Raad kan worden opgemerkt dat in het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële gegevens, nadere regels zullen worden gesteld over de door de Raad bedoelde specifieke beperkingen. Hiervoor kan ook worden verwezen naar de transponeringstabel. Daarbij zal gevolg worden gegeven aan het advies van de Raad.

i. De Raad merkt op dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 13, vierde lid, van het kaderbesluit geïmplementeerd zou moeten worden in algemeen verbindende voorschriften.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De in artikel 13, vierde lid, van het kaderbesluit opgenomen criteria voor de vaststelling van het beschermingsniveau zijn opgenomen in artikel 17, vijfde lid, Wpg en in artikel 8, zevende lid, Wjsg (artikel I, onderdeel E, en artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel).

j. Aan het advies van de Raad, om in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de afwijzingsgronden in de Wpg en die in het kaderbesluit, is gevolg gegeven. De uitvoering van de politietaak, bedoeld in de artikelen 2 en 6, eerste lid, van de Politiewet 1993 omvat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak. Het kaderbesluit is uitsluitend van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de preventie, het onderzoek, de opsporing en de vervolging terzake van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen. De gronden voor de beperking van het recht op toegang tot informatie, als opgesomd in artikel 17, tweede lid, van het kaderbesluit, zijn op dit doel toegesneden. Naar aanleiding van het advies van de Raad is hierop in de memorie van toelichting nader in gegaan.

k. De Raad merkt op dat het kaderbesluit de mogelijkheid tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van die gegevens niet beperkt tot diegenen aan wie eerder kennis is gegeven van de hen betreffende gegevens, en adviseert de betreffende bepalingen in de Wpg en de Wjsg op dit punt in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In het wetsvoorstel zijn de artikelen 28, eerste lid, Wpg en 22 Wjsg (artikel I, onderdeel H, en artikel II, onderdeel G, van het wetsvoorstel) overeenkomstig het advies aangepast.

l. Aan het advies van de Raad om in de voorgestelde eerste leden van de artikelen 28 Wpg en 22 Wjsg en in de derde leden van deze artikelen eveneens een verwijzing naar markeren op te nemen is gevolg gegeven. In de eerste en derde leden van de artikelen 28 Wpg en 22 Wjsg (artikel I, onderdeel H, en artikel II, onderdeel G, van het wetsvoorstel) is een verwijzing naar markeren opgenomen.

m. De Raad constateert dat de reikwijdte van artikel 22, eerste lid, van het kaderbesluit breder is dan de reikwijdte van de bepalingen die volgens de transponeringstabel ter implementatie dienen. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan mogelijke gevolgen van deze verschillen en zo nodig genoemde bepalingen in de WPG en WJSG aan te passen.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. Voorgesteld wordt artikel 4 van de Wpg en artikel 7 van de Wjsg aan te passen (artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel C, van het wetsvoorstel), zodat de reikwijdte van deze artikelen overeenkomt met die van artikel 22, eerste lid, van het kaderbesluit.

n. Aan het advies van de Raad tot aanpassing van de transponeringstabel en de toelichting bij artikel II, onderdeel A, tweede onderdeel, in verband met de mogelijkheid tot het aanwijzen van een bewerker, is gedeeltelijk gevolg gegeven. Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld in artikel 1, onderdeel g, van de Wjsg een definitie van bewerker op te nemen (artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel). De transponeringstabel is hierop aangepast, er bestaat geen aanleiding tot wijziging van de toelichting.

o. De Raad merkt op dat de verplichting tot het horen van het Cbp over ingevolge deze wetten of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels reeds geldt op basis van het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 51, tweede lid, Wpg. De Raad adviseert de nieuw geïntroduceerde verplichting te schrappen.

Aan dit advies van de Raad is gevolg gegeven, met dien verstande dat de verplichting tot het horen van het Cbp over ingevolge deze wetten of krachtens amvb te stellen regels reeds geldt op grond van artikel 35, vierde lid, Wpg. Deze verplichting is geschrapt, omdat deze reeds geldt op grond van de verwijzing in artikel 35, tweede lid, Wpg naar artikel 51, tweede lid, Wpg.

p. De Raad merkt op dat zonder nadere toelichting onduidelijk blijft waarom met de bestaande bevoegdheden in artikel 27, tweede lid, Wjsg wordt voldaan aan de verplichtingen tot het vaststellen van doeltreffende en afschrikwekkende sancties in geval van inbreuk op de krachtens het kaderbesluit geldende voorschriften.

Naar aanleiding van het advies van de Raad kan worden opgemerkt dat het CBP op grond van de Wet politiegegevens de bevoegdheid heeft tot toepassing van bestuursdwang tot handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen. Een dergelijke bevoegdheid heeft het CBP niet bij het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bepaalde. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in een dergelijke bevoegdheid voorzien. Verder kent de Wet politiegegevens aan het CBP de bevoegdheid toe een bestuurlijke boete op te leggen, als niet wordt voldaan aan het hetgeen is bepaald bij of krachtens artikel 32 Wpg. Dit betreft de verplichting tot vastlegging van bepaalde informatie, de schriftelijke melding van een gemeenschappelijke verwerking aan het CBP of de bewaring van gegevens in verband met het verrichten van de audits.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt voorgesteld aan het CBP de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete toe te delen, ten behoeve van het toezicht op de naleving van de verplichting tot bewaring van gegevens over de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan derden. Tenslotte is naar aanleiding van het advies van het CBP in de transponeringstabel een verwijzing naar de bestuurlijke boete opgenomen.

q. De Raad merkt op dat zonder nadere toelichting onduidelijk blijft hoe de verplichting dat de toezichthoudende autoriteit beschikt over de bevoegdheid in rechte op te treden in geval van inbreuken op de krachtens het kaderbesluit vastgestelde nationale bepalingen, is geïmplementeerd.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

Naar aanleiding van het advies van de Raad kan worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit om in rechte op te treden ook terug is te vinden in de eerdergenoemde Privacyrichtlijn (art. 28, derde lid). Voor de bevoegdheden van het College bescherming persoonsgegevens bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de Wpg en de Wjsg is nauw aangesloten bij de bevoegdheden van dit orgaan op grond van de Wbp. Als toezichthouder beschikt het CBP over de bevoegdheden van Afdeling 5.2 Awb. Aanvullend is het CBP bevoegd bestuursdwang toe te passen. Op de uitoefening van die bevoegdheid is Afdeling 5.3 Awb van toepassing. Verder wordt voorgesteld om het CBP ook voor

de Wjsg de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarmee heeft het CBP voldoende bevoegdheden om in rechte op te kunnen treden ingeval van inbreuken op de krachtens het kaderbesluit vastgestelde nationale bepalingen.

Tenslotte verwijst de Raad voor redactionele kanttekeningen naar de bij het advies behorende bijlage. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W03.10 0211/II met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft**

- In de transponeringstabel bij artikel 3, tweede lid, Kaderbesluit tevens verwijzen naar de artikelen 39b en 39c WJSG.
- In de transponeringstabel bij artikel 4, tweede lid, Kaderbesluit tevens verwijzen naar artikel 39d WJSG.
- In de transponeringstabel bij artikel 4, derde lid, Kaderbesluit tevens verwijzen naar artikel 39m WJSG.
- In de transponeringstabel bij artikel 4, derde lid, Kaderbesluit, «Artikel 28 WJSG» vervangen door: Artikel 28 WPG.
- In artikel 4, vierde lid, Kaderbesluit, wordt in de Nederlandse taalversie gerefereerd aan het afdwingen van het corrigeren, wissen of afschermen van gegevens overeenkomstig de nationale regels over het strafproces. Uit de Engelse, Duitse en Franse taalversie van het Kaderbesluit blijkt echter dat afdwingen eerder moet worden gelezen als uitvoeren. De Nederlandse tekst van overweging 15 bij het Kaderbesluit sluit hier ook op aan door deze term te gebruiken. Gelet hierop is de verwijzing in de transponeringstabel naar artikel 28 WPG en artikel 22 WJSG voor de implementatie van deze verplichting niet juist. Deze verwijzing dient te worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen 4 WPG en 3 WJSG.
- De transponeringstabel bij artikel 10, tweede lid, Kaderbesluit aanvullen met een verwijzing naar artikel 35, tweede lid, WPG en artikel 27, tweede lid, WJSG.
- In de transponeringstabel bij artikel 12, eerste lid, Kaderbesluit, «30» vervangen door: 30c.
- Bij de implementatie van artikel 17, eerste lid, Kaderbesluit, «39i» vervangen door: 39j.
- Ter implementatie van artikel 17, tweede lid, Kaderbesluit wordt verwezen naar een voorgesteld artikel 21 WJSG. Dit artikel alsnog opnemen in het wetsvoorstel.
- Bij artikel 19, eerste lid, Kaderbesluit de verwijzing naar artikel 30c WJSG wijzigen in 39c WJSG.
- In de transponeringstabel bij artikel 21, eerste lid, Kaderbesluit, artikel 6, vijfde lid, WPG toevoegen als implementatiemaatregel.
- In de transponeringstabel bij artikel 21, tweede lid, Kaderbesluit, artikel 7, tweede lid, WJSG toevoegen als implementatiemaatregel.
- In artikel 22, tweede lid, Kaderbesluit wordt een groot aantal maatregelen opgesomd ter beveiliging van de verwerking van gegevens. In de transponeringstabel wordt voor de implementatie hiervan verwezen naar twee definitiebepalingen in de WPG en de WJSG.¹ De Raad wijst erop dat de WPG en de WJSG ook een inhoudelijk kader bieden voor beveiligingsmaatregelen voor de verwerking van gegevens. De Raad adviseert in de transponeringstabel en de toelichting te verwijzen naar de bepalingen die de inhoudelijke implementatie van artikel 22, tweede lid, Kaderbesluit vormen.
- Artikel 22, vierde lid, van het Kaderbesluit is niet opgenomen in de transponeringstabel.
- Artikel 25, vierde lid, van het Kaderbesluit is niet opgenomen in de transponeringstabel. Evenmin is zonder toelichting voldoende duidelijk hoe de daarin opgenomen verplichting is geïmplementeerd.

¹ Artikel 1, onderdeel f, WPG en artikel 1, onderdeel g, WJSG.