



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

Uw brief van
2 mei 2017

Contactpersoon

Uw kenmerk
2070652 en 2116874

Onderwerp

Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens

Geachte heer

Bij brief van 2 mei 2017 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) gevraagd te adviseren op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens (hierna: het conceptwetsvoorstel). Met betrekking tot het conceptwetsvoorstel heeft u een internetconsultatie opengesteld van 17 mei 2017 tot 12 juli 2017.

De AP heeft in haar reactie van 30 mei 2017 laten weten dat de AP zal adviseren na ommekomst van de internetconsultatie-termijn en nadien om uitstel van advisering tot eind augustus/begin september verzocht. Bij brief van 15 augustus jl. heeft u de AP bericht dat de internetconsultatie niet heeft geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel. De AP heeft u gemeld dat zij u medio september zal informeren. Met deze brief voldoet de AP aan uw verzoek om advies.

I. Inhoud conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel heeft volgens de Memorie van Toelichting tot doel te bewerkstelligen dat voor specifieke functies relevante politiegegevens een zelfstandige weigeringsgrond kunnen vormen voor de afgifte van een Verklaring Omtrent het Gedrag van natuurlijke personen (verder: VOG).



Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

Dit is thans nog niet mogelijk. Binnen het huidige kader van de Wjsg kunnen politiegegevens slechts worden meegewogen bij de beoordeling van de justitiële gegevens.¹ De politiegegevens waarop het voorgestelde artikel 35a Wjsg ziet², moeten relevant zijn met het oog op de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Het enkele feit dat de aanvrager voorkomt in de politiestructuren is onvoldoende grond om de afgifte van de VOG te weigeren³. Het beoordelingskader voor de politiegegevens zal in de Beleidsregels VOG van Justis verder worden uitgewerkt. Het conceptwetsvoorstel wordt beperkt tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen functies waarbij de aanvrager van de VOG van onbesproken gedrag dient te zijn. Het gaat daarbij om functies die een hoge mate van integriteit vereisen. De functies worden vervolgens bij ministeriële regeling vastgesteld. Bij deze functies wordt vooralsnog gedacht aan functies binnen het veiligheidsdomein zoals bij de DJI, BOA's en het OM.⁴

De gegevensuitwisseling tussen de politie en Dienst Justis ten behoeve van het wetsvoorstel zal gebaseerd zijn op de Wet politiegegevens (verder: Wpg) en het Besluit politiegegevens (verder: Bpg)⁵, gelijk de huidige gegevensuitwisseling waarbij politiegegevens worden meegewogen bij de beoordeling van justitiële gegevens. Er zal worden toegewerkt naar een geautomatiseerde hit/no hit bevraging van de politiegegevens door Justis. Hiertoe zal het Bpg worden gewijzigd op het moment dat het wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Justis zal dan als ontvanger worden toegevoegd aan artikel 4:6 Bpg⁶. Tot slot wordt met het conceptwetsvoorstel een tekstuele wijziging doorgevoerd in artikel 36 Wjsg: "*de gegevens uit de politieregisters*" wordt vervangen door: "*de politiegegevens*" nu de term politieregisters niet langer wordt gebruikt.

II. Beoordeling

Wetsvoorstellen dienen te voldoen aan artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), artikel 16 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet. Voor wat betreft het voorgestelde artikel 35a van de Wjsg moet tevens getoetst worden aan het huidige Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieregisters en justitiële samenwerking in strafzaken, waarvan de Wjsg een uitwerking is. Dit kaderbesluit wordt vervangen door de Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Deze Richtlijn moet uiterlijk op 6 mei 2018 in de nationale wetgeving zijn geïmplementeerd. De Richtlijn zal onder meer worden geïmplementeerd in de Wpg en Wjsg. De wijzigingen die in dat implementatietraject worden aangebracht in de Wjsg zullen ook doorwerken in het conceptwetsvoorstel.

¹ MvT, pagina 4, paragraaf 3, onder "Het beoordelingskader".

² Lid 2: uitsluitend politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig artikelen 8, 9, 10 eerste lid onderdelen a en c en 13 Wpg.

³ MvT, pagina 7, paragraaf 4, onder "Het soort politiegegevens waarop het wetsvoorstel ziet".

⁴ MvT, pagina 6, paragraaf 4, onder "Politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-beoordeling".

⁵ Art. 18 lid 1 Wpg jo art. 4:3, eerste lid, onder a, vierde gedachtestreepje BPG.

⁶ MvT, pagina 7, paragraaf 4, onder "De verstrekking van politiegegevens".



Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

Artikel 8 van het Handvest bepaalt onder meer dat persoonsgegevens eerlijk en voor bepaalde doeleinden moeten worden verwerkt, en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Artikel 16 VWEU bepaalt dat eenieder in de Europese Unie recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Op grond van artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen.

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol.⁷ Deze beginselen volgen uit het woord 'noodzakelijk' zoals opgenomen in elk van de bovengenoemde grondslagen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.⁸ Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkt.⁹

De AP wil met het oog op de hierboven genoemde bepalingen het volgende opmerken.

II.a. Onderbouwing noodzaak – verhouding conceptwetsvoorstel tot andere vormen van screening

De Memorie van Toelichting¹⁰ benadrukt dat bepaalde functies vereisen dat betrokkenen van onbesproken gedrag zijn. Het gaat daarbij om functies die een hoge mate van integriteit vereisen, met het oog op grote verantwoordelijkheden en/of verstreckende geweldsbevoegdheden en/of een bijzondere informatiepositie. Ter onderbouwing van de noodzaak om politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond te kunnen hanteren, wordt gerefereerd aan de wens van verschillende organisaties, zoals het Openbaar Ministerie en wordt een tweetal voorbeelden gegeven.

De AP onderkent de noodzaak van integer overheids personeel op dergelijke functies maar vraagt zich af hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot andere vormen van screening waaronder de integriteitsscreening door het Landelijk Bureau Bibob, het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO) bij de politie en de (zware) screening door de AIVD/MIVD ten behoeve van het afgeven van een verklaring van geen bezwaar (VGB) voor vertrouwensfuncties.

⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8-9.

¹⁰ MvT, pagina 6, paragraaf 4, onder "Politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-beoordeling".



Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

Dergelijke vertrouwensfuncties bestaan thans ook bij politie en OM, zijnde organisaties waarop het conceptwetsvoorstel ziet. De Staatssecretaris gaf in 2016¹¹, bij gelegenheid van een Algemeen Overleg, aan dat er gevallen zijn waarin de "*bestaande middelen niet toereikend zijn*" en dat het conceptwetsvoorstel in een leemte zou kunnen voorzien. De Memorie van Toelichting geeft echter geen onderbouwing van dat standpunt, derhalve is de onderbouwing van de noodzaak onvolledig. De AP adviseert de noodzaak van het conceptwetsvoorstel nader te onderbouwen en daarbij aandacht te schenken aan reeds bestaande vormen van screening voor overheidspersoneel op functies die een hoge mate van integriteit vereisen, waarbij specifiek dient te worden omschreven waarom het bestaande instrumentarium niet zou voldoen.

Voorts meent de AP dat veel specifiekier dient te worden aangeduid op welke functies het wetsvoorstel zal zien. In de Memorie van Toelichting is slechts aangegeven dat wordt gedacht aan "*functies binnen het veiligheidsdomein zoals bij de DJI, BOA's en het OM*". De AP meent dat per functie dient te worden aangegeven waarom het gebruik van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond noodzakelijk en proportioneel zou zijn. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt naar zwaarte/niveau van de verschillende functies en waarin het relevante integriteitsrisico schuilt waartoe het voorstel zou noodzaken.

De AP zou te zijner tijd graag de AMvB voorgelegd krijgen waarmee de functies worden aangewezen waarop het voorgestelde artikel 35a Wjsg ziet.

II.b. Wettelijke grondslag en eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid

De afgifte van een VOG kan alleen worden geweigerd indien er met betrekking tot de aanvrager "*relevante*" politiegegevens bestaan met het oog op de functie waarvoor de VOG is aangevraagd¹². Volgens de Memorie van Toelichting zal bij de beoordeling "*bijvoorbeeld*" rekening worden gehouden met "*het soort gegeven, de frequentie en de actualiteit van de gegevens*". Het beoordelingskader zal verder worden uitgewerkt in de Beleidsregels VOG. In het bij het conceptwetsvoorstel horende IAK-document¹³ wordt aangegeven dat voorkomen dient te worden dat politiegegevens te breed worden ingezet en dat het conceptwetsvoorstel om die reden "*de nodige waarborgen geeft*" om dit te voorkomen. De AP ziet de waarborgen echter niet terug in het wetsvoorstel.

Nu het conceptwetsvoorstel een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager, met mogelijk ingrijpende gevolgen, vraagt dit om een zorgvuldig onderbouwd beoordelingskader, bij voorkeur op het niveau van formele wet. Een eerdere brief van de Staatssecretaris uit 2016 deed ook vermoeden dat het beoordelingskader op het niveau van formele wet zou worden geregeld¹⁴.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 279, nr. 336, pagina 28.

¹² MvT, pagina 7, paragraaf 4, onder "Het soort politiegegevens waarop het wetsvoorstel ziet".

¹³ Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) bij het wetsvoorstel VOG politiegegevens, zie het antwoord op vraag 5.

¹⁴ TK, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VI, nr. 78, p.2. De Staatssecretaris gaf in deze brief aan: "*Omdat bij politiegegevens de schuld van betrokkene aan een strafbaar feit nog niet vast staat en het OM nog niet tot vervolging is overgegaan, ben ik van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met deze gegevens. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zal ik aan deze terughoudendheid invulling geven door de nodige aandacht te besteden aan eisen van zorgvuldigheid. Hierbij betrek ik onder andere de soort, aard, ernst en frequentie van de politiemeldingen.*" TK, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VI, nr. 78, p.2.



Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

De vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid die aan een formele wet worden gesteld, noodzaken daar ook toe. Dit klemt eens te meer nu de huidige Beleidsregels VOG nog geen beoordelingskader voor het huidige gebruik van politiegegevens kennen waarbij kan worden aangesloten. De AP constateert dat er geen Privacy Impact Assessment (PIA) lijkt te zijn uitgevoerd. Een PIA had de voor- en nadelen van het conceptwetsvoorstel en de daarmee gepaard gaande privacyrisico's vroegtijdig inzichtelijk kunnen maken, hetgeen had kunnen bijdragen aan het opstellen van een gedegen beoordelingskader

De AP adviseert om alsnog een PIA verrichten en het conceptwetsvoorstel zodanig aan te passen dat het algemene beoordelingskader bij formele wet wordt gegeven. In dit beoordelingskader dient volgens de AP in elk geval te zijn uitgewerkt hoe de verschillende categorieën politiegegevens¹⁵ en de verschillende categorieën van personen die daarin worden verwerkt (verdachten, veroordeelden, slachtoffers, derden) dienen te worden gewogen in relatie tot de verschillende functies (die nog bij AMvB moeten worden aangewezen), met in achtname van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Voorts dient in het beoordelingskader expliciet aandacht te worden besteed aan het feit dat politiegegevens privacygevoelige gegevens bevatten welke veelal niet geverifieerd zijn. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de zogenaamde "zachte" gegevens die zijn vervat in artikel 10 Wpg gegevens. In de aangenomen motie van de leden Swinkels en Van Tongeren¹⁶ werd om die reden gepleit om in beginsel af te zien van het gebruik van niet geverifieerde politiegegevens en alleen geverifieerde gegevens te gebruiken die een directe relevantie hebben voor de baan waarvoor de verklaring aangevraagd wordt. Een uitgangspunt waar de AP zich bij aansluit.

De AP wijst in dat kader op het belang van een juiste implementatie van de Richtlijn gegevensbescherming Politie & Justitie¹⁷, waarin wordt bepaald dat een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen persoonsgegevens betreffende verschillende categorieën van betrokkenen (zoals verdachten, veroordeelden, slachtoffers en derden) en waarin wordt bepaald dat persoonsgegevens die op feiten zijn gebaseerd – voor zover mogelijk – moeten worden onderscheiden van persoonsgegevens die op een persoonlijk oordeel zijn gebaseerd. Bevoegde autoriteiten dienen alle redelijke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat onjuiste, onvolledige of niet meer actuele gegevens worden doorgezonden of beschikbaar gesteld. De politie zal hiertoe, waar mogelijk, de kwaliteit van de persoonsgegevens dienen te controleren vóórdat de gegevens worden doorgezonden of beschikbaar gesteld. Voor zover mogelijk dient de politie bij de doorzending van persoonsgegevens de noodzakelijke aanvullende informatie toe te voegen aan de hand waarvan de ontvangende bevoegde autoriteit (in dit geval Dienst Justis) de mate van juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van persoonsgegevens kan beoordelen, alsmede de mate waarin zij actueel zijn.

Het feit dat er zal worden toegewerkt naar een geautomatiseerde hit/no hit bevraging van de politiegegevens door Justis¹⁸ maakt bovenstaande niet anders. De AP begrijpt deze werkwijze als een vorm van rechtstreekse toegang tot politiegegevens ex artikel 23 lid 2 Wpg jo artikel 4:6 Bpg waarmee bij AMvB aangewezen medewerkers van Dienst Justis in staat worden gesteld om rechtstreeks te verifiëren óf er al dan niet

¹⁵ Politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig artikelen 8, 9, 10 eerste lid onderdelen a en c en 13 Wpg.

¹⁶ TK Vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 347, motie van de leden Swinkels en Van Tongeren, voorgesteld 14 september 2016. Aangenomen bij gelegenheid van de vergadering 27 september 2016, Handelingen TK 2016-2017, vergaderingnummer 4.

¹⁷ Artikelen 6 en 7 Richtlijn politie justitie.

¹⁸ MvT, pagina 7, paragraaf 4, onder "De verstrekking van politiegegevens".



Datum
19 september 2017

Ons kenmerk
z2017-03746

politiegegevens met betrekking tot een betrokkene worden verwerkt "door middel van geautomatiseerde vergelijking van persoonsgegevens met bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van politiegegevens"¹⁹.

De AP vraagt zich overigens af hoe het aanwijzen van categorieën van politiegegevens bij AMvB (ex art. 23 lid 2 Wpg) zich verhoudt tot de limitatieve opsomming van het soort politiegegevens in het voorgestelde tweede lid van artikel 35a Wpg.

De AP zou te zijner tijd graag de AMvB voorgelegd krijgen waarmee voornoemde medewerkers bij Dienst Justis worden aangewezen en – mogelijk ook – de categorieën van politiegegevens waarmee geautomatiseerde vergelijking van persoonsgegevens kan plaatsvinden.

III. Dictum

De AP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hoogachtend,
Autoriteit persoonsgegevens.

Vicevoorzitter

¹⁹ Art. 23 lid 2 Wpg.