



**AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS**

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Aan de minister van Justitie en Veiligheid
mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

Uw brief van
20 december 2017

Contactpersoon

Uw kenmerk
2166688

Onderwerp

Wetgevingsadvisering Wijziging Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 20 december 2017 heeft uw ambtsvoorganger de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaren van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen) (hierna: het conceptwetsvoorstel).

Met betrekking tot het conceptwetsvoorstel is een internetconsultatie opengesteld geweest van 20 december 2017 tot en met 28 februari 2018. Per brief van 22 januari 2018 heeft de AP aangegeven na verwerking van de opmerkingen uit de internetconsultatie ten aanzien van het conceptwetsvoorstel binnen 6 weken te zullen adviseren.

Per e-mail van 7 mei 2018 is de AP een aan de reacties van de internetconsultatie aangepast conceptwetsvoorstel toegezonden. U heeft daarbij aangegeven de reactie van de AP binnen twee weken te willen ontvangen. Gelet op dit verzoek en het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel brengt de AP hierbij met spoed en op hoofdlijnen advies uit.

Achtergrond conceptwetsvoorstel

De politie onderscheidt zich van andere overheidsorganisaties door de bijzondere en verstrekkende bevoegdheden die zij heeft voor de uitvoering van haar taken, waarvan de opsporings- en geweldsbevoegdheid de belangrijkste zijn. Voor de uitvoering van zijn taak heeft de ambtenaar van politie veelal toegang tot vertrouwelijke informatie. Een organisatie die zelf normen moet handhaven, kan echter



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

geen personen in haar midden hebben die diezelfde normen niet in acht nemen. Dit geldt ook voor alle andere ambtenaren van politie (ten behoeve van de technische, administratieve en andere taken en politievrijwilligers).

De politie neemt diverse maatregelen om de kans op integriteitsschendingen door ambtenaren van politie en het effect daarvan te verkleinen. De politie hanteert daarbij onder meer een screeningsbeleid. Iedere persoon die ambtenaar van politie wil worden ondergaat bij aanstelling een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek en kan in de loop van zijn aanstelling worden onderworpen aan een hernieuwd betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het tot aanstelling, schorsing en ontslag bevoegd gezag (hierna: het bevoegd gezag).

Gebleken is dat voor het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de ambtenaar van politie meer gegevens noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij onder meer om gegevens omtrent verslaving en andersoortige afhankelijkheden. Deze afhankelijkheden kunnen de ambtenaar gevoelig maken voor bijvoorbeeld chantage of omkoping en vormen daarmee een risico voor de integriteit van de politie.

Voorts gaat het om gegevens over personen uit de directe omgeving van de betrokkene. Deze personen zijn van invloed op diens betrouwbaarheid. Het huidige screeningsbeleid kent voorts als knelpunt dat het een momentopname is.

Daarnaast wordt door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen meer specifieke deskundigheid van de politie verwacht. Voor zover deze expertise niet binnen de politieorganisatie zelf te vinden is, zal het aantrekken van externen noodzakelijk zijn. Deze ontwikkelingen brengen mee dat externen ook gescreend dienen te worden, waarbij onder meer justitiële gegevens worden betrokken. Gelet op het bovenstaande is het huidige screeningsbeleid aan herziening toe, aldus de memorie van toelichting.

Inhoud conceptwetsvoorstel

Betrouwbaarheidsonderzoek

Het conceptwetsvoorstel biedt een grondslag om ten behoeve van het betrouwbaarheidsonderzoek de volgende gegevens te raadplegen: justitiële gegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens, politiegegevens als bedoeld in artikelen 8, 9, 10 en 13 van de Wet politiegegevens, gegevens over gezondheid die betrekking hebben op signalen wijzend op verslaving of een andersoortige afhankelijkheid, en andere bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens, waaronder gegevens uit open bronnen, betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden.

Screening, meldplicht, hernieuwd incidenteel betrouwbaarheidsonderzoek, hernieuwd

Voor de ambtenaar van politie die een initieel betrouwbaarheidsonderzoek heeft ondergaan, worden in het conceptwetsvoorstel ook de volgende maatregelen voorgesteld: continue screening, de meldplicht, het hernieuwd incidenteel betrouwbaarheidsonderzoek en het hernieuwd periodiek betrouwbaarheidsonderzoek.



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

VOG

Het conceptwetsvoorstel biedt de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde werkzaamheden binnen de politie aan te wijzen, waarin een VOG moet worden overgelegd. In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld dat de betrokken ambtenaar periodiek (2 jaar) opnieuw een VOG overlegt. Tevens is voorzien in de mogelijkheid voor het bevoegd gezag de betrokken ambtenaar opnieuw te verzoeken een VOG te overleggen.

Externen

Het conceptwetsvoorstel regelt voor externen dat de betrouwbaarheid van de externe wordt vastgesteld door middel van een VOG, die periodiek of op verzoek wordt herhaald. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald bij welke werkzaamheden de externe aan dezelfde maatregelen wordt onderworpen als die zijn voorgesteld voor het verrichten van werkzaamheden als ambtenaar van politie.

Advies

Het conceptwetsvoorstel geeft de AP aanleiding tot het maken van de volgende op- en aanmerkingen.

Vooraf

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. In dat kader acht de AP het van belang het volgende op te merken. De AVG beoogt in de gehele Europese Unie een uniforme toepassing van de regels inzake bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens te bewerkstelligen. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk dat de toezichthoudende autoriteiten in de lidstaten van de EU gezamenlijk bijdragen aan de ontwikkeling van een uniforme uitleg van bepalingen van de AVG. Inzichten met betrekking tot de toepassing van de AVG – door bijvoorbeeld benodigde afstemming met andere toezichthouders – kunnen in de toekomst invloed hebben op het oordeel van de AP.

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), de AVG en artikel 10 van de Grondwet.

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.



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol. 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. 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.

Algemeen

Onderbouwing noodzaak conceptwetsvoorstel

De AP onderkent het belang van integer politiepersoneel, maar constateert dat het in het conceptwetsvoorstel neergelegde herziene screeningsbeleid een forse inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar van politie, de externe en daar waar het omgevingsonderzoek wordt uitgevoerd naar personen uit de directe omgeving, tevens de persoonlijke levenssfeer van die personen.

De noodzaak voor het wetsvoorstel is volgens de AP in de memorie van toelichting¹ echter nog onvoldoende onderbouwd. Daarin wordt volstaan met een enkele verwijzing naar "recente gebeurtenissen" die de aanleiding zijn voor de herziening van het screeningsbeleid. In de memorie van toelichting² wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, gerechtvaardigd met een passage die luidt: "(...)Om die reden wordt in dit wetsvoorstel niet geregeld dat deze gegevens van iedere ambtenaar van politie of externe worden verzameld, maar wordt een onderscheid gemaakt dat is gebaseerd op de werkzaamheden die de ambtenaar of externe verricht bij of voor de politie". Deze overweging kan de inbreuk op zichzelf onvoldoende dragen. Daar komt bij dat uit het in de memorie van toelichting aangehaalde WODC onderzoek³ naar voren komt dat bij de bestaande uitvoering van het screenen van medewerkers veel te verbeteren valt. Samengevat zouden minder medewerkers dan beoogd worden onderworpen aan de zwaardere screening, de onderzoeken zouden minder uitvoerig zijn en tussentijdse screening zou te weinig plaatsvinden. Uit de memorie van toelichting is niet af te leiden of ook inzet zal worden gepleegd op verbetering van het gebruik van de mogelijkheden die het huidige screeningsbeleid biedt en zo ja of hier niet, in eerste instantie, mee kan worden volstaan.

De AP adviseert, gelet op de ernst van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer de noodzaak van het conceptwetsvoorstel te onderbouwen en specifieker in te gaan op de vraag waarom het bestaande instrumentarium niet voldoet, ook indien dit in lijn met de bevindingen van het WODC intensiever zou worden toegepast. Tevens adviseert de AP ten behoeve van de transparantie aandacht te schenken aan de relatie tussen het conceptwetsvoorstel en de reeds bestaande vormen van screening voor overheidspersoneel op functies die een hoge mate van integriteit vereisen.

¹ Memorie van toelichting, p. 3;

² Memorie van toelichting, p.4;

³ "Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties", WODC, 2017, p. 100;



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

Het omgevingsonderzoek

Het conceptwetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot het uitvoeren van een zogenaamd omgevingsonderzoek: een onderzoek naar personen uit de directe omgeving van de betrokkene. Dit onderzoek maakt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen dan de sollicitant. Deze inbreuk vindt zijn rechtvaardiging, aldus de memorie van toelichting van het conceptwetsvoorstel⁴ erin dat bepaalde functies een verhoogd risico voor de integriteit van de politie met zich brengen en dat *"Gelet op de aard van deze werkzaamheden kan niet worden volstaan met een onderzoek naar de gegevens met betrekking tot de betrokkene zelf. In het kader van dit wetsvoorstel is bekeken of het gerechtvaardigd is om bij het betrouwbaarheidsonderzoek ook gegevens met betrekking tot personen uit de directe omgeving van de betrokkene te betrekken"*. Daarbij wordt verwezen naar een verkennend onderzoek van Berenschot getiteld "Vriend en Dienst, verkennend onderzoek naar de sociaal psychologische relevantie van screening van de sociale omgeving van politiepersoneel" (2010), dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd, dat in het conceptwetsvoorstel opgenomen omgevingsonderzoek zou onderschrijven.

De AP begrijpt uit het onderzoek en de daarin opgenomen conclusies⁵ dat de sociale omgeving weliswaar invloed heeft op het individuele gedrag van (aspirant) politieambtenaren, maar dat de vraag of deze risico's ook daadwerkelijk leiden tot normoverschrijdend gedrag van de politiefunctionaris vooral afhangt van andere aspecten zoals de persoonskenmerken, de stabiliteit van de leefwereld, de aandacht voor het professionele normenkader en de aard van het contact met de sociale relatie. Berenschot adviseert in de selectieprocedure bij nieuwe medewerkers expliciet aandacht te besteden aan de persoonlijkheid van de sollicitant en met name de persoonskenmerken die kwetsbaar maken voor niet-integer gedrag.

AP is van oordeel dat de hiervoor aangehaalde conclusies van het rapport in de memorie van toelichting behoren te worden geadresseerd. Indien deze op zichzelf worden beschouwd zou het uitvoeren van een omgevingsonderzoek en daarmee gepaard gaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen dan betrokkenen niet zonder meer gerechtvaardigd zijn. Ook is de AP benieuwd naar de uitkomsten van het genoemde vervolgonderzoek van Berenschot (naar de juridische haalbaarheid) of eventueel waarom de uitkomsten van dat onderzoek kennelijk niet konden worden afgewacht, zodat het eventueel kon worden betrokken bij het opstellen van het conceptwetsvoorstel.

Verwerking gegevens omtrent de gezondheid

Ten aanzien van de verwerking van gegevens omtrent de gezondheid stelt de memorie van toelichting als reactie op het advies van de Politievakbond⁶:

"In reactie op deze opmerking wijs ik er onder verwijzing naar paragraaf 7.4 op dat de voorwaarde voor het verwerken van de in dit wetsvoorstel bedoelde persoonsgegevens is gelegen in de grondslag "noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke" (artikel 6, eerste lid, onder f, van de Algemene

⁴ Memorie van toelichting, p. 11;

⁵ Vriend en dienst, Verkennend onderzoek naar de sociaal psychologische relevantie van de screening van de sociale omgeving van politiepersoneel, Berenschot, definitieve conceptrapportage, 2 juni 2010; p. 2-3;

⁶ Memorie van toelichting, p. 34;



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

verordening gegevensbescherming). Aan de verwerking van persoonsgegevens is uitdrukkelijk niet ten grondslag gelegd dat de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de verwerking van persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden (artikel 6, eerste lid, onder a, van die verordening). Van een toestemming als bedoeld in artikel 4, onder 11, van de Algemene verordening gegevensbescherming zal gelet op de verhouding tussen het bevoegd gezag en de betrokkene immers geen sprake zijn”.

De AP wijst erop dat bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens de uitzonderingsgronden van artikel 9 van de AVG aan de orde zijn. Gerechtvaardigd belang is immers een verwerkingsgrond van gewone persoonsgegevens, zoals geregeld in artikel 6 lid 1 onder f, van de AVG. Daarnaast geldt ook dat een overheidsinstantie voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van zijn taken geen beroep kan doen op gerechtvaardigd belang. De AP adviseert dit in de memorie van toelichting aan te passen.

Verwerking strafrechtelijke gegevens

Ook de verwerking van strafrechtelijke gegevens kan onmiskenbaar noodzakelijk zijn (ook nu al in het huidige screeningsbeleid) voor het uitvoeren van de screening. De memorie van toelichting⁷ van het conceptwetsvoorstel stelt echter ten aanzien van de verwerking van strafrechtelijke gegevens: *“Ten aanzien van de verwerking van “persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen” bepaalt de verordening (artikel 10) dat deze alleen mogen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan voldaan, doordat het verwerken van de justitiële gegevens en politiegegevens geschiedt door de overheid zelf en uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de betrokkene”.*

De AP acht deze redenering iets te kort door de bocht. Onterecht lijkt hierdoor de indruk te ontstaan dat elk overheidsorgaan gerechtigd is tot verwerking van deze gegevens. Ook adviseert de AP aan te geven in welke passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen wordt voorzien.

Relatie met wijziging Wjsg inzake de weigeringsgronden VOG

Per brief van 19 september 2017⁸ heeft de AP advies uitgebracht ten aanzien van het wetsvoorstel 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. De memorie van toelichting refereert aan dat betreffende wetsvoorstel⁹, maar geeft echter niet aan hoe de wijziging van de Wjsg zich verhoudt tot het conceptwetsvoorstel. De AP adviseert die verhouding nader te expliciteren.

⁷ Memorie van toelichting, p. 23;

⁸ Advies AP van 19 september 2017, z2017-03746;

⁹ Memorie van toelichting, p. 14;



Datum
30 mei 2018

Ons kenmerk
z2017-11034

"(..)bij en ofkrachtens"

De AP constateert dat het conceptwetsvoorstel nogal wat delegatiebepalingen bevat. De AP onderkent dat bepaalde onderdelen van het conceptwetsvoorstel nader dienen te worden uitgewerkt, maar doordat de inhoud van de uitvoeringsregels nog niet bekend is, is de beoordeling of het stelsel als geheel uit privacy oogpunt acceptabel is op dit moment nog niet goed mogelijk. Daar waar in het conceptwetsvoorstel sprake is van uitvoeringsregels wijst de AP erop dat, anders dan voorheen het geval was (zie artikel 51, tweede lid, van de Wbp), onder de AVG ministeriële regelingen ook voor advies moeten worden voorgelegd aan de AP (artikel 57, eerste lid, sub c, van de AVG).

Dictum

De AP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,


Voorzitter