



De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Turfmarkt 147
2500 EH Den Haag

Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk

Uw brief van

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies consultatie wetsvoorstel tot goedkeuring en uitvoering van het Benelux-politieverdrag

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 4 december 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en artikel 35b, eerste lid, van de Wet politiegegevens te adviseren over het wetsvoorstel tot goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160) (hierna: het concept, respectievelijk het Benelux-politieverdrag of het Verdrag).

De AP heeft de volgende opmerkingen bij het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Het concept strekt tot goedkeuring en uitvoering van het Benelux-politieverdrag. Het Benelux-politieverdrag vervangt het Verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden (Verdrag van Senningen) uit 2004 tussen de drie landen. Doel van het Verdrag is de samenwerking te intensiveren met het oog op het voorkomen, de opsporing en het onderzoek van strafbare feiten en met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid.¹

¹ Artikel 2 noemt deze doelen van het Verdrag en artikel 4 herhaalt deze als doelen ten behoeve van het uitwisselen van persoonsgegevens en informatie. Deze doelen zijn gelijk aan de doeleinden vermeld in artikel 1, eerste lid, van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (2016/680), met uitzondering van de doelen "vervolging van strafbare feiten" en "tenuitvoerlegging van straffen" aangezien deze doelen in de landen niet aan de politiediensten toekomen (Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Verdrag, blz. 5). Nota bene: Het Benelux-politieverdrag is het eerste Verdrag dat is ingebed in de



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-15241

Relevant voor de AP zijn met name de nieuwe mogelijkheden voor het uitwisselen van informatie, zoals de mogelijkheid elkaars databanken rechtstreeks te bevragen binnen gemeenschappelijke politieposten of tijdens gemengde patrouilles of controles. Ook wordt in het Verdrag de mogelijkheid geboden tot rechtstreekse bevraging van elkaars bevolkingsregisters. Om deze mogelijkheden effectief in praktijk te brengen, dienen de nodige uitvoeringsovereenkomsten tot stand worden gebracht.

Advies

Het Verdrag bepaalt dat de AVG, de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging² (hierna: de Richtlijn), en de respectievelijke uitvoerings- en implementatiewetten van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens krachtens het Verdrag.³

De AP heeft twee opmerkingen over de aansluiting van het Verdrag bij de Richtlijn en de implementatie daarvan, voor zover hier relevant, in de Wet politiegegevens.

a. 'Doorverstrekken' en verder verwerken

Artikel 9 van het Verdrag ziet op 'doorverstrekking' aan andere overheidsinstanties die geen 'bevoegde dienst'⁴ zijn in de zin van het Verdrag.⁵ In artikel 9, tweede lid, van het Verdrag is bepaald dat doorverstrekking geschiedt met eerbiediging van de Richtlijn en in het bijzonder de artikelen 4, 8 en 9 van deze richtlijn, of, in voorkomend geval, de AVG, en de respectievelijke implementatie- en uitvoeringwetten.⁶

Artikel 10 van het Verdrag werkt het principe van de doelbinding uit en bepaalt, aldus de toelichting, welk gebruik van de gegevens mag worden gemaakt: Uitgangspunt van dat artikel is dat verstrekte

institutionele structuur van de Benelux-Unie (vgl. het op 17 juni 2008 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag tot instelling van de Benelux Unie).

² Richtlijn 2016/680.

³ Artikel 7, tweede lid, alsmede artikel 9, tweede lid, van het Verdrag.

⁴ 'Bevoegde diensten' zijn voor het Koninkrijk der Nederlanden: het landelijk politiekorps als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Politiewet 2012, alsmede de Koninklijke Marechaussee voor zover aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bedoeld in artikel 4 van de Politiewet 2012. Vgl. artikel 1 en bijlage 1 bij het Verdrag. Zij zijn tevens 'bevoegde autoriteiten' in de zin van artikel 1 van de Richtlijn.

⁵ Artikel 9 luidt: 1. De persoonsgegevens en informatie die op basis van dit Verdrag door een bevoegde dienst van één van de Verdragsluitende Partijen worden verstrekt aan een bevoegde dienst van een andere Verdragsluitende Partij, kunnen door de ontvangende bevoegde dienst worden doorgezonden aan een andere overheidsinstantie van de Verdragsluitende Partij waartoe zij behoort die geen bevoegde dienst is in de zin van dit Verdrag, na voorafgaande schriftelijke toestemming daartoe, die in een concreet geval wordt verleend door de verstreckende Verdragsluitende Partij. 2 De doorverstrekking zoals bedoeld in dit artikel geschiedt met eerbiediging van Richtlijn (EU) 2016/680, en in het bijzonder de artikelen 4, 8 en 9 van deze richtlijn, of, in voorkomend geval, de algemene verordening gegevensbescherming, en de respectievelijke implementatiewetten en andere bepalingen ter uitvoering van deze instrumenten in het nationale recht van de Verdragsluitende Partijen.

⁶ De Richtlijn is van toepassing als de verwerking plaats heeft door (a) een bevoegde autoriteit met het oog op (b) een van de in de Richtlijn genoemde doelen (artikel 2, eerste lid, Richtlijn). Indien persoonsgegevens door een bevoegde autoriteit in de zin van de Richtlijn zijn doorverstrekkt aan een overheidsinstantie die geen bevoegde autoriteit is in de zin van de Richtlijn, is niet de Richtlijn van toepassing, maar de AVG (artikel 2, tweede lid, onderdeel d, AVG).



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-15241

persoonsgegevens gebruikt mogen worden voor alle doelen die in artikel 2 van het Verdrag zijn opgenomen.⁷

In de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Verdrag en de memorie van toelichting bij het concept wordt naar het oordeel van de AP niet duidelijk onderscheiden tussen het verder verwerken van persoonsgegevens door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke ten behoeve van enerzijds de doeleinden binnen artikel 2 van het Verdrag en anderzijds ten behoeve van andere doelen dan die als bedoeld in artikel 2.

De Richtlijn maakt namelijk onderscheid tussen (a) persoonsgegevens die door een bevoegde autoriteit zijn verzameld voor een van de doelen als bedoeld in artikel 1, eerste lid,⁸ en vervolgens door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een *ander doel binnen* de doelen van de richtlijn verder worden verwerkt⁹ en (b) persoonsgegevens die door bevoegde autoriteiten zijn verzameld en vervolgens voor doeleinden *buiten de richtlijn* verder worden verwerkt.¹⁰

Voor de situatie onder (a) houdt artikel 3, derde lid, van de Wet politiegegevens¹¹ in dat gegevens die zijn verkregen voor, kort samengevat, de uitvoering van een van de politietaken, kunnen worden verwerkt voor een ander doel binnen de politietaak voor zover deze wet of Unierecht uitdrukkelijk daarin voorziet en de verwerking voor dat andere doel noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel.

Voor het verder verwerken in de situatie onder (b) stelt artikel 9, eerste lid, van de Richtlijn dat persoonsgegevens die door bevoegde autoriteiten voor de in artikel 1, eerste lid, omschreven doeleinden worden verzameld, niet worden verwerkt voor andere doeleinden, tenzij die verwerking krachtens het Unierecht of het lidstatelijke recht is toegestaan. Wanneer persoonsgegevens voor zulke andere doeleinden worden verwerkt, is de AVG van toepassing. Artikel 3, vierde lid, van de Wet politiegegevens bepaalt ter implementatie hiervan onder meer dat politiegegevens voor een ander doel dan de uitvoering van de politietaak, kunnen worden verwerkt door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of wetgeving van de Europese Unie zijn aangewezen.¹²

Uit de toelichting blijkt naar het oordeel van de AP niet duidelijk hoe de artikelen 9 en 10 inzake 'doorverstrekken' aan een andere overheidsinstantie en verder verwerken voor een ander doel dan

⁷ Artikel 10, eerste lid, luidt: Persoonsgegevens en informatie die op basis van dit Verdrag door een bevoegde dienst van één van de Verdragsluitende Partijen worden verstrekt aan een bevoegde dienst van een andere Verdragsluitende Partij, kunnen door de bevoegde diensten van deze laatste en elke andere overheidsinstantie waaraan ze met inachtneming van artikel 9 van dit Verdrag werden doorverstrekkt, gebruikt worden voor alle doeleinden bedoeld in artikel 2 van dit Verdrag in de mate dat deze doeleinden tot de taken behoren van deze diensten of overheidsinstanties. Artikel 10, tweede, derde, en vierde lid bevatten uitzonderingen op het uitgangspunt dat verstrekte persoonsgegevens gebruikt mogen worden voor alle doelen die in artikel 2 van het Verdrag zijn opgenomen.

⁸ De doelen van de Richtlijn zijn het voorkomen, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

⁹ Vgl. artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn en artikel 3, derde lid, Wet politiegegevens.

¹⁰ Vgl. artikel 9 van de Richtlijn en, onder meer, artikel 3, vierde lid, van de Wet politiegegevens.

¹¹ Ter implementatie van artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn.

¹² Ter implementatie van artikel 9, eerste lid, van de Richtlijn.



Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-15241

waarvoor de gegevens werden verstrekt, aansluiten bij de artikelen 4 en 9 van de Richtlijn en de implementatie van die bepalingen in de Wet politiegegevens, en de AVG. Dit geldt in het bijzonder het geval dat persoonsgegevens die door bevoegde diensten voor de in artikel 2 omschreven doeleinden zijn verzameld, worden doorverstrekt voor een ander doel dan de doelen van artikel 2.

De AP adviseert in de memorie van toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. Wettelijke basis als grondslag voor verwerken persoonsgegevens

Artikel 4 van het Verdrag ziet op de doelen van uitwisseling van persoonsgegevens. Volgens artikel 4, derde lid, kunnen de bevoegde diensten elkaar, “in de mate dat het nationale recht van de aangezochte Verdragsluitende Partij zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet”, op verzoek persoonsgegevens verstrekken voor de uitvoering van hun wettelijke opdrachten ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen door overheidsinstanties die daartoe bevoegd zijn ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Volgens artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn zorgen lidstaten ervoor dat de verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering door een bevoegde autoriteit van een taak voor de in artikel 1, eerste lid, van de Richtlijn bedoelde doeleinden, en dat die verwerking gebaseerd is op het Unierecht of het lidstatelijke recht.¹³

In het licht van deze legaliteitseis is de voorwaarde voor verstrekking van persoonsgegevens door bevoegde diensten in artikel 4 van het Verdrag ‘dat het nationale recht zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet’ opvallend ruim, te meer nu het om gevoelige gegevens in een strafrechtelijke context gaat.

De AP adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding van artikel 4, derde lid, van het Verdrag op grond waarvan een verdragspartij op verzoek persoonsgegevens kan verstrekken “in de mate dat het nationale recht van de aangezochte Verdragsluitende Partij *zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet*” (..), tot de grondslag voor rechtmatige verwerking in artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn van een wettelijke basis in het Unierecht of nationaal recht en de implementatie daarvan in de Wet politiegegevens.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken geanonimiseerd openbaar te maken op haar website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat de AP ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,

¹³ Vgl. met name artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wet politiegegevens: 1. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden. 2. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit behoorlijk en rechtmatig is, de gegevens rechtmatig zijn verkregen en de gegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
20 februari 2020

Ons kenmerk
z2019-15241

Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter