

Reactie op Wetsvoorstel zoekmiddelen urgente vermissingen

Den Haag, 29 augustus 2017

Geachte minister Blok,

Onlangs gaf u het wetsvoorstel "*zoekmiddelen urgente persoonsvermissingen*" [in consultatie](#). Met dit wetsvoorstel kan de officier van justitie bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens onverdachte mensen inzetten die normaal alleen beschikbaar zijn bij misdrijven waar vier jaar of meer gevangenisstraf op staat. Dat is nogal wat.

Privacy Barometer onderschrijft dat in bepaalde gevallen hulp geboden kan worden om mensen terug te vinden. Aan de andere kant betekent de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden een zware inbreuk op iemands privéleven, en dat terwijl er geen sprake is van een misdrijf. Om die reden zou de afbakening van de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden scherper in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen. De minister moet daarbij aantonen in welke vermissingszaken de huidige bevoegdheden ontoereikend zijn.

Bovendien moet de vermiste jegens wie de opsporingsbevoegdheden zijn ingezet meer mogelijkheden krijgen om de rechtmatigheid van de inzet te controleren. Bij een misdrijf oordeelt meestal een rechter of inzet van bevoegdheden wel door de beugel kan. Bij vermissingen komt er geen rechter aan te pas en zullen betrokkenen zelf moeten waken dat de overheid zich niet onnodig bemoeit met hun privéleven. Hiertoe moeten de betrokkenen stevigere instrumenten krijgen.

Hieronder treft u onze opmerkingen in meer detail aan.

Inhoudsopgave

- A. Betere afbakening inzet
 - 1. Maak concretere definitie urgente vermissingen
 - 2. Toon aan dat bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn
 - 3. Voeg evaluatie- en horizonbepaling toe
 - 4. Alleen op uitdrukkelijk verzoek
 - 5. Toets continu de inzet van opsporingsbevoegdheden
- B. Betere waarborgen rechten van vermiste
 - 6. Verplicht de notificatieplicht
 - 7. Bewaar gegevens niet onnodig
 - 8. Biedt een laagdrempelige klachtenprocedure
 - 9. Voorkom oneigenlijk gebruik verzamelde gegevens
- C. Opmerkingen per artikel

A. Betere afbakening inzet

Zoals de Memorie van Toelichting (MvT) al aangeeft, heeft de overheid in principe geen taak om mee te kijken waar mensen zich in het dagelijks leven bevinden. In het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is dit vastgelegd in [artikel 8](#). Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat alleen in situaties waarin het leven van mensen in gevaar is de overheid een hulpverlenende taak heeft, waarbij een inbreuk op dit artikel mogelijk is. Het recht op leven is immers ook een mensenrecht zoals vastgelegd in [artikel 2](#) van het EVRM.

Alleen in uitzonderlijke situaties zou de overheid zichzelf dus bevoegdheden mogen toekennen om mensen op te sporen terwijl er geen sprake van een misdrijf is. Omdat het de grondrechten van mensen raakt, is dit alleen toegestaan als het noodzakelijk en proportioneel is. Vanwege de zware inbreuk die de bijzondere opsporingsbevoegdheden op het privéleven maken, behoren de criteria voor de inzet zo concreet mogelijk te zijn. Ook dient de inzet van de bevoegdheden zo scherp mogelijk te zijn afgebakend tot het hoogst noodzakelijke.

1. Maak concretere definitie urgente vermissingen

Het wetsvoorstel is te vaag over de definitie van een urgente vermissing. In de MvT worden drie criteria beschreven naast het algemene criterium dat het in het belang van de vermiste moet zijn om gevonden te worden:

- a. *er zijn aanwijzingen dat vermiste in gevaar is doordat de vermissing in complete tegenstelling is tot het normale gedrag;*
- b. *er zijn aanwijzingen dat de vermiste een onmiddellijk gevaar is voor zichzelf;*
- c. *er zijn aanwijzingen dat de gezondheid of veiligheid van de vermiste in gevaar is.*

Deze criteria voor het inzetten van de bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn te abstract en geven daarmee te veel ruimte voor interpretatie. Deze criteria geven onvoldoende houvast om vast te stellen of een inbreuk op artikel 8 van het EVRM wel is toegestaan. Het is met deze criteria onvermijdelijk dat er in de praktijk concretere criteria in de vorm van een checklist of vragenlijst gehanteerd zullen worden. Om onnodige inbreuk op grondrechten te voorkomen, dient veel duidelijker in het wetsvoorstel aangegeven te worden wanneer bij een vermissing bijzondere bevoegdheden ingezet mogen worden. Zo zouden de concretere criteria die in een vragenlijst of checklist worden gebruikt onderdeel van de wetsbehandeling moeten worden zodat duidelijk is waar de grenzen liggen.

Volgens het onderzoek "[Persoonsvermissingen](#)" van het ministerie van Veiligheid en Justitie (pagina 20) worden in België duidelijkere en werkbare criteria genoemd. Ook het [onderzoeksrapport](#) van de Nationale Ombudsman beschrijft concretere criteria.

Onderstaande criteria zouden de beschreven criteria bij artikel 3 dienen te vervangen om de urgente vermissingen duidelijker af te bakenen.

"Er is sprake van een urgente persoonsvermissing indien het in het belang van de vermiste kan worden geacht dat de verblijfplaats van de vermiste wordt vastgesteld en

- a. *er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is minder dan dertien jaar oud;*

- b. *er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is lichamelijk of geestelijk gehandicapt en mist de nodige zelfredzaamheid;*
- c. *er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is afhankelijk van onontbeerlijke medicatie of medische behandeling;*
- d. *op basis van de beschikbare informatie kan vermoed worden dat de vermiste persoon zich in een voor hem of haar levensbedreigende situatie bevindt."*

Het criterium "de vermissing is in complete tegenstelling tot het normale gedrag" dient uit de definitie te worden verwijderd, omdat een dergelijke vangnetconstructie teveel ruimte toelaat om bijzondere bevoegdheden in andere zaken dan strikt noodzakelijke vermissingen in te zetten.

2. Toon aan dat bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn

Het wetsvoorstel baseert zich voor het onderbouwen van de noodzaak met name op het hierboven genoemde onderzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie uit 2014. Dit onderzoek twijfelt of verruimen van bevoegdheden echt noodzakelijk is. De onderzoekers schrijven (pagina 26): *"In de huidige situatie wordt de noodzaak van aanvullende wettelijke bevoegdheden bepleit door professionals die nauw bij de problematiek betrokken zijn. Dit expertoordeel is zeker niet onbelangrijk, maar het zou aan kracht winnen als het met meer gedetailleerde gegevens over omvang en aard van de knelpunten onderbouwd zou kunnen worden."* Uit het rapport blijkt dat die gegevens er niet zijn (pagina 17): *"Er zijn geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over de mate waarin zich organisatorische of juridische knelpunten bij het onderzoek naar persoonsvermissingen voordoen. Dit is al eerder in het rapport van de Werkgroep vermiste personen vastgesteld. Het aantal vermissingen is niet precies bekend en het aantal urgente vermissingen evenmin. De politie weet niet bij hoeveel vermissingszaken de bevoegdheden werkelijk tekortschieten."*

Het is dus onduidelijk in welke mate deze opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn. Ook is niet duidelijk voor welke type vermissingen de opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn. Vooralsnog is er geen enkele onderbouwing anders dan de inschatting van enkele experts. Dat is onvoldoende om een zware inbreuk op het privéleven van mensen te maken. De minister moet daarbij kunnen aantonen voor welk type vermissing welke opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn.

3. Voeg evaluatie- en horizonbepaling toe

Ook vanwege het vorige punt dient op zijn minst een evaluatiebepaling te worden toegevoegd zodat na een periode kan worden vastgesteld hoe vaak en in welke situaties deze opsporingsbevoegdheden zijn gebruikt en of dat daadwerkelijk noodzakelijk en proportioneel was.

Omdat de noodzaak van deze bevoegdheden in de gedefinieerde situaties op voorhand niet is aangetoond, dient ook een horizonbepaling te worden toegevoegd aan het wetsvoorstel. Hierin wordt bepaald dat het wetsvoorstel na vijf jaar vervalt tenzij dit actief door het parlement wordt verlengd. Dit geeft de mogelijkheid de inzet van bevoegdheden bij te stellen en de criteria van urgente vermissingen beter af te bakenen met de ervaringen uit de praktijk.

4. Alleen op uitdrukkelijk verzoek

Centraal in het wetsvoorstel staat dat het lokaliseren van vermisten een onderdeel is van de hulpverlening door de politie en dat daarbij het belang van de vermiste centraal staat. Toch kan een

officier van justitie zelfstandig bepalen of een vermissing als urgent moet worden aangemerkt. Het valt niet te rijmen met het hulpverleningsdoel als degene aan wie de hulp geboden wordt daarbij geen rol heeft. Het is ook onwenselijk dat de officier van justitie zelfstandig een niet gelokaliseerd persoon als een urgente vermissing kan aanmerken om vervolgens bijzondere bevoegdheden jegens deze persoon in te zetten.

Een vermissing zou alleen als urgent aangemerkt mogen worden als daarvoor een verzoek door een huisgenoot, naast familielid of een verzorgende is gedaan. Dit dient te worden toegevoegd aan het wetsvoorstel bij artikel 2.

5. Toets continu de inzet van opsporingsbevoegdheden

In de MvT wordt erop gewezen dat er continu getoetst dient te worden of de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden nog noodzakelijk en proportioneel is. Dit is echter onvoldoende in het wetsvoorstel zelf vastgelegd. Voorkomen moet worden dat het gedrag van een persoon geïventariseerd wordt of dat een persoon in zijn dagelijks leven gevolgd wordt. Het gaat immers slechts om het lokaliseren van de vermiste. Zodra dat is gebeurd, dient de inzet te stoppen. In het wetsvoorstel dient daarom bij artikel 4 expliciet te worden opgenomen dat elke inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden eindigt zodra de vermiste is gelokaliseerd.

B. Betere waarborgen rechten van vermiste

Bij een strafrechtelijke procedure zal uiteindelijk een rechter beoordelen of de ingezette opsporingsmiddelen rechtmatig zijn ingezet. Bij een vermissingszaak komt er echter geen rechter of andere instantie aan te pas. Er is dus geen enkele controle op de rechtmatigheid van de inzet van de bevoegdheden. Het is aan de betrokkenen en dan met name de (gelokaliseerde) vermiste zelf om daar een oordeel over te vormen. Omdat onafhankelijk toezicht of rechter per zaak ontbreekt, moeten de betrokkenen voldoende middelen krijgen om zicht te krijgen op de inzet van de opsporingsbevoegdheden en om zich te kunnen verweren tegen mogelijk onrechtmatig gebruik daarvan.

6. Verplicht de notificatieplicht

Zo is de voorgestelde notificatieplicht een fundamentele schakel voor betrokkenen om te kunnen beoordelen of hun rechten zijn gewaarborgd. Zoals hierboven is aangegeven is deze notificatieplicht belangrijker dan in een strafproces. Omdat uit verschillende evaluaties bekend is dat de notificatieplicht door de overheid slecht wordt nageleefd, moet de notificatieplicht in dit wetsvoorstel verplichtender worden geformuleerd. De ontsnappingsclausule dat er alleen genotificeerd wordt als dat "*redelijkerwijs mogelijk*" is, dient daarom uit het wetsvoorstel te worden verwijderd.

Ook dient de notificatie inhoudelijke informatie te bevatten over welke bevoegdheden zijn ingezet, wat daarvoor de motivatie was en welke gegevens daarbij zijn verzameld.

7. Bewaar gegevens niet onnodig

Voor de rechten van de vermiste of betrokkenen wordt verwezen naar de Wet bescherming persoonsgegevens. Dat is onvoldoende. Natuurlijk hebben zij het recht op inzage en op correctie van

onjuiste gegevens, maar de vermiste en betrokkenen horen ook het recht op vernietiging van de gegevens te krijgen. Zij hebben immers niets misdaan en er is geen sprake van een misdrijf. De politie heeft geen enkel recht op de gegevens zodra de vermiste is gelokaliseerd.

Een bewaartermijn van de verzamelde gegevens van een jaar is te lang, omdat bij voorbaat al duidelijk is dat dit niet noodzakelijk en niet proportioneel is. Zeker niet als er ook nog een kans bestaat dat deze gegevens verder door de politie verwerkt kunnen worden wat in het wetsvoorstel niet uitgesloten wordt.

Zodra de vermiste is gelokaliseerd en vastgesteld is dat er inderdaad geen sprake is van een misdrijf moeten zo snel mogelijk alle inhoudelijke gegevens bij de politie worden vernietigd. Slechts de processen-verbaal en andere stukken over het opereren van de politie blijven voor evaluatiedoeleinden bewaard. Alleen als de betrokkenen er specifiek om vragen kunnen gegevens langer worden bewaard.

8. Biedt een laagdrempelige klachtenprocedure

Bij vermissingen komt er geen rechter aan te pas en zullen de betrokkenen zelf moeten waken dat de overheid zich niet onnodig bemoeit met het privéleven. Hiertoe moeten de betrokkenen stevigere instrumenten krijgen. In het wetsvoorstel dient te worden opgenomen dat er een laagdrempelige klachtenprocedure beschikbaar is. Zodra een betrokkene wordt geïnformeerd dat er bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens hem of haar zijn ingezet, wordt tegelijkertijd melding gedaan van de rechten van de betrokkenen en wordt uitgelegd hoe een klacht kan worden ingediend.

9. Voorkom oneigenlijk gebruik verzamelde gegevens

De verzamelde gegevens mogen volgens artikel 16 verder verwerkt worden voor eventuele opsporingsdoeleinden. Dit zou slechts toelaatbaar moeten zijn als de vermissing het gevolg is van een misdrijf. Elke andere verwerking van gegevens voor opsporing dient uitgesloten te worden.

Dit wetsvoorstel regelt dat er een net over de verdachte en eventueel de betrokkenen wordt uitgeworpen op zoek naar aanknopingspunten over zijn of haar locatie. Dat net kan van alles naar boven halen over de persoon in kwestie zoals mogelijk drugsgebruik of illegaal gedownloade films. Het is onwenselijk en niet het doel van deze wet dat de vermiste hiermee vervolgens wordt geconfronteerd.

De MvT zegt hierover: "Als er onverhoopt sprake zou zijn van onrechtmatig verkregen gegevens op basis van een van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel, die worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure, dan is het uiteindelijk aan de strafrechter om af te wegen wat de consequenties hiervan zijn voor de strafzaak. Dit is conform de bestaande wijze van omgang met onrechtmatig verkregen bewijs in het strafrecht."

Dat biedt te weinig rechtszekerheid voor de vermiste. In goed vertrouwen wordt de politie ingezet voor de hulpverleningstaak om vervolgens de vermiste als een verdachte in het strafbankje te doen belanden. Dat moet uitgesloten worden. Er dienen strenge waarborgen te gelden dat aldus gevonden gegevens op geen enkele wijze in een strafproces worden gebruikt tenzij de gegevens ook op een andere wijze verkregen zouden zijn.

De verzamelde gegevens mogen niet in dezelfde systemen worden opgenomen als systemen die voor de opsporing worden gebruikt. Dit om buiten de big data toepassingen voor criminaliteit te blijven.

C. Opmerkingen per artikel

Artikel 2 lid 2: Achter "De hulpofficier van justitie kan een persoonsvermissing aanmerken als een urgente persoonsvermissing" wordt toegevoegd "op verzoek van een huisgenoot, naast familielid, voogd of een directe verzorgende". Voorkomen moet worden dat de officier van justitie zelfstandig een vermissing als urgent aanmerkt en op die wijze bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens de betrokkenen kan inzetten. Dit gehele wetsvoorstel is bedoeld om hulp te verlenen. Dat moet in het wetsvoorstel terugkomen door degene aan wie de hulp geboden wordt een rol te geven bij de inzet van de bevoegdheden. Dat is tegelijk een waarborg dat het wetsvoorstel niet te makkelijk voor een mogelijk ander doel wordt gebruikt (function creep).

Artikel 3: Aangezien urgente vermissingen veelal om mogelijke zelfdodingen, kindervermissingen of verwarde personen lijken te gaan, zou dat specifiek tot uitdrukking moeten komen om hiermee de categorie "urgente vermissingen" scherper af te bakenen. Dit is in lijn met het advies van de National Ombudsman en in lijn met wettelijke criteria zoals deze in België worden gehanteerd. Artikel 3 komt dan als volgt te luiden.

"Er is sprake van een urgente persoonsvermissing indien het in het belang van de vermiste kan worden geacht dat de verblijfplaats van de vermiste wordt vastgesteld en

- a. er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is minder dan dertien jaar oud;*
- b. er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is lichamelijk of geestelijk gehandicapt en mist de nodige zelfredzaamheid;*
- c. er aanwijzingen zijn dat (de gezondheid van) de vermiste in gevaar is en de vermiste is afhankelijk van onontbeerlijke medicatie of medische behandeling;*
- d. op basis van de beschikbare informatie kan vermoed worden dat de vermiste persoon zich in een voor hem of haar levensbedreigende situatie bevindt."*

Met deze formulering kan het criterium vervallen dat "er aanwijzingen zijn dat de vermiste in gevaar is doordat de vermissing in complete tegenstelling is tot het normale gedrag". Dit is een open formulering waar alles onder verstaan kan worden en is daarmee ongeschikt om als criterium te dienen om als urgente vermissing te worden opgenomen. Op zijn minst dient verder afgebakend te worden met bijvoorbeeld een vragenlijst wat er onder "complete tegenstelling tot normaal gedrag" wordt bedoeld.

Artikel 4: Aan artikel 4 wordt het volgende lid toegevoegd: "De bevoegdheid tot inzet van zoekmiddelen vervalt zodra de vermiste is gelokaliseerd." De MvT schrijft hierover (pagina 29): "Er dient hierbij aldus sprake te zijn van een doorlopende toetsing van de inzet van de bevoegdheden: zodra op grond van de feiten en omstandigheden duidelijk wordt dat er geen sprake is van een urgente persoonsvermissing vervalt de grondslag voor de inzet van de bevoegdheden." En verderop: "De inzet van bevoegdheden eindigt ook wanneer de vermiste wordt gelokaliseerd, of wanneer duidelijk wordt dat de vermiste zeer waarschijnlijk is overleden." Dit zal dus ook duidelijk in het wetsvoorstel zelf vastgelegd moeten worden.

Artikel 4 lid 2: In dit artikel is opgenomen dat de inzet van opsporingsbevoegdheden eindigt als *"een redelijk vermoeden is dat de vermiste persoon niet gelokaliseerd wil worden."* Dat is een omgekeerde formulering van de rechten van de vermiste. Hierdoor wordt het grondrecht van mensen om in vrijheid te bepalen waar zij zich bevinden aangetast. De inzet van de opsporingsbevoegdheden zou alleen gecontinueerd mogen worden als er een serieus vermoeden bestaat dat de vermiste gevonden wil worden zoals ook in artikel 3 is bepaald.

Artikel 9: Voor het vorderen van camerabeelden dient er ook toestemming door de officier van justitie (OvJ) gegeven te worden. Er is geen enkele noodzaak deze drempel te verlagen, zeker niet omdat de OvJ toch al betrokken is om de zaak als een urgente vermissing aan te merken. De OvJ zal voor de gehele zoekactie een afweging moeten maken welke zoekmiddelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Het vorderen van camerabeelden past in dat palet en daarvoor is het niet vertragend voor het proces om de toestemming wel of niet te geven. Er is kortom geen enkele reden de privacy van mensen nodeloos te verzwakken.

Artikel 14 nieuwe lid na lid 4: Na lid 4 wordt een nieuw lid toegevoegd. *"Het bevel zoals bedoeld in artikel 1 vervalt per direct op het moment dat de vermiste is gelokaliseerd."* De duur van de inzet van middelen dient beter te worden afgebakend. Voorkomen moet worden dat een persoon gevolgd wordt of dat zijn gedrag geïnventariseerd wordt. Het gaat immers slechts om het lokaliseren van de vermiste. Zodra dat is gebeurd, dient de inzet direct te stoppen. Vier weken afluisteren is daarbij niet meer relevant. Dit wordt weliswaar in de MvT toegelicht, maar het is niet in het wetsvoorstel zelf vastgelegd. Dat dient alsnog te gebeuren.

Artikel 15 lid 3: De zinsnede: *"De mededeling blijft achterwege, indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is."* Moet worden verwijderd. Dit is een ontsnappingsclausule waarvan op andere terreinen al bekend is dat die al te makkelijk door de overheid wordt gebruikt. Soms wordt daarbij als reden opgegeven dat het teveel werk is en daarom *"redelijkerwijs niet mogelijk is"*. Het is een belangrijk recht dat mensen hierover worden geïnformeerd. Het is de enige manier voor betrokkenen om te worden geïnformeerd over de zware opsporingsbevoegdheden die tegen hen zijn ingezet. Daar moet men niet gemakzuchtig onderuit kunnen komen.

Artikel 16: De gegevens worden slechts bewaard als de vermiste daar zelf om vraagt. In andere situaties worden de inhoudelijke gegevens zo snel mogelijk en in ieder geval binnen 14 dagen vernietigd nadat de vermissingszaak is opgehelderd. Slechts de stukken van de politie en de officier van justitie zelf waaruit de gevolgde processtappen blijken, worden voor evaluatiedoeleinden bewaard.

De verzamelde gegevens mogen op geen enkele wijze tegen de verdachte worden gebruikt tenzij de vermissing een gevolg is van een misdrijf. De verzamelde gegevens worden buiten de politiestructuren opgeslagen om te voorkomen dat zij onderdeel worden van een big data analyse met betrekking tot misdaadbestrijding.

Artikel 16a. Na artikel 16 wordt een nieuw artikel opgenomen met daarin een evaluatiebepaling met de volgende strekking. *"Deze wet wordt binnen vijf jaar geëvalueerd, waarbij in ieder geval kwantitatief wordt vastgesteld hoe vaak een zaak als "urgente vermissing" is aangemerkt, op welke criteria dat is gebeurd, welke zoekmiddelen zijn ingezet en wat de uiteindelijk uitkomst van de*

vermissing was." Ook wordt een horizonbepaling toegevoegd waarin is opgenomen dat dit wetsvoorstel na vijf jaar vervalst. Het parlement zal opnieuw goedkeuring moeten geven als de bevoegdheden langdurige gegevens zouden moeten worden en in welke gevallen dat zou moeten.

Vriendelijke groet,

Reinout Barth,
namens Privacy Barometer.