

ZOEKMIDDELEN BIJ URGENTE PERSOONSVERMISSINGEN



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ZOEKMIDDELEN BIJ URGENTE PERSOONSVERMISSINGEN

- samenvatting -

Auteurs:
Ger Homburg
Ad Schreijenberg
Janneke Stouten

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, februari 2015
Publicatienummer RegioPlan: 13225

© 2015; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

SAMENVATTING

Juridische belemmeringen bij persoonsvermissingen

In Nederland worden bij de politie jaarlijks enkele tienduizenden meldingen van persoonsvermissingen gedaan. Als er geen concrete aanwijzingen zijn dat een vermissing in verband staat met een misdrijf, valt het politieonderzoek onder de hulpverleningstaak van de politie. Anders dan bij strafrechtelijke onderzoeken heeft de politie bij hulpverleningsonderzoeken geen bijzondere bevoegdheden om informatie over de verblijfplaats van de vermiste persoon te verzamelen.

Onderzoek naar een verruiming van bevoegdheden

In de praktijk blijkt het voor de politie niet altijd mogelijk om de gegevens te krijgen die zij nodig acht. Dit kan volgens de ervaring van politiemedewerkers ernstige en zelfs dodelijke gevolgen hebben voor de vermiste personen. In rapporten van de Landelijke Werkgroep Vermiste Personen (LWVP) en de Nationale ombudsman wordt geconcludeerd dat het huidige juridische kader voor het onderzoek naar persoonsvermissingen te beperkt is. Dit onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de juridische belemmeringen bij het uitoefenen van de bevoegdheden om urgent vermiste personen te kunnen traceren en op de mogelijkheden om die belemmeringen op te lossen.

Knelpunten

Met betrekking tot de bevoegdheid om zoekmiddelen te kunnen inzetten, doen zich knelpunten voor bij urgente persoonsvermissingen zonder concrete aanwijzingen voor een misdrijf. Persoonsvermissingen zijn urgent bij substantiële aanwijzingen dat de persoon in gevaar is (doordat de vermissing in complete tegenstelling tot het normale gedrag van de persoon is), bij substantiële aanwijzingen dat er rond de vermiste persoon een gevaar voor de samenleving en/of anderen is of bij aanwijzingen dat de vermiste persoon slachtoffer is van een misdrijf. De gesignaleerde knelpunten hebben deels organisatorische oorzaken, in het bijzonder onvoldoende benutting van de expertise van coördinatoren en specialisten vermiste personen bij de politie. Organisatorische verbeteringen door vernieuwing van werkprocessen zullen de knelpunten naar verwachting verminderen, maar niet geheel wegnemen. Er zijn blijvende knelpunten van juridische aard, omdat bevoegdheden voor het inzetten van zoekmiddelen die ingrijpen op de privacy ontbreken.

Cijfermatige onderbouwing ontbreekt

De kwantitatieve omvang van de juridische knelpunten is moeilijk te bepalen. Er zijn geen betrouwbare registratiegegevens. De beste indicatie is dat het om enkele honderden zaken per jaar gaat. Wat betreft de aard van de zaken waarin de bevoegdheden tekortschieten, zijn er evenmin kwantitatieve gegevens beschikbaar. Naar de opvatting van de politiemedewerkers zijn de kenmerken van individuele zaken te beargumenteren, maar zijn er geen

algemeen geldende factoren die de zaken karakteriseren. Het gebrek aan cijfermatige gegevens is een probleem, omdat het expertoordeel over de knelpunten en de noodzaak van extra bevoegdheden er beter mee zou kunnen worden onderbouwd.

Spanning tussen het zoeken naar vermiste personen en de privacy

De achtergrond van de gesignaleerde juridische knelpunten is dat zoekmiddelen voor het traceren van een vermiste persoon kunnen ingrijpen op de privacy. Het gebruik van zoekmiddelen die inbreuk kunnen maken op de privacy wordt begrensd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Inbreuken op de privacy moeten noodzakelijk zijn en bij wet geregeld. De relevante wetgeving is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Bedrijven als telecomproviders en banken mogen op verzoek van de politie vrijwillig gegevens verstrekken als dat noodzakelijk is voor de vrijwaring van een vitaal belang van een vermiste personen. Zij moeten steeds afwegen of de verstrekking van de gegevens legitiem is. Voor de bedrijven is het niet altijd duidelijk hoe ze de relevante belangen moeten afwegen en of ze al dan niet rechtmatig (in het belang van een vitaal belang van de klant) handelen als ze op verzoek van de politie gegevens over een vermiste persoon verstrekken. Ze kunnen ook terughoudend zijn, omdat sommige vormen van gegevensverstrekking tijdrovend zijn (zoals het opzoeken van camerabeelden). De politie krijgt de gegevens die zij nodig acht daarom niet altijd of niet tijdig.

Behoeftte aan bevoegdheden

Politied medewerkers pleiten voor het verruimen van de wettelijke bevoegdheden. Zij noemen met name bevoegdheden om de volgende zoekmiddelen in te zetten:

- historische telefoongegevens (printlijst);
- plaatsbepaling mobiele telefoon;
- bankgegevens;
- OV-transacties en incheckgegevens luchtvaart;
- camerabeelden;
- doorzoeken van computers;
- gegevens social media.

Officieren van justitie noemen een beperkter scala aan bevoegdheden en zoekmiddelen, namelijk historische telefoongegevens, plaatsbepaling mobiele telefoon en pintransacties.

Inbreuken op de privacy versus bescherming van burgers

Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM stellen grenzen aan het inzetten van bevoegdheden die inbreuk maken op de privacy van vermiste personen. Daar staat tegenover dat de overheid volgens artikel 2 van het EVRM een plicht heeft om het leven van burgers te beschermen en daarom soms actief moet optreden. De bescherming van de privacy van een vermiste persoon (een 'recht om te verdwijnen') weegt niet per definitie zwaarder dan de positieve verplichting tot bescherming van leven en gezondheid. Het hangt

van de omstandigheden af welk grondrecht de doorslag geeft. Bij de vermissing van kwetsbare personen, zoals jonge kinderen of demente ouderen, slaat de balans eerder naar het recht op bescherming van leven en gezondheid door. Voor minder kwetsbare groepen kan het recht op privacy prevaleren. Dit laat onverlet dat inbreuken op de privacy, ook als ze noodzakelijk worden geacht om een vermiste persoon te beschermen, bij wet moeten worden geregeld.

Oplossingsrichtingen zonder nieuwe bevoegdheden

Politied medewerkers signaleren dat bedrijven en instellingen vaak wel willen meewerken aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen, maar (te) terughoudend zijn vanwege onduidelijkheid over de uitleg van de Wbp. Om dit probleem te verkleinen, kan een zienswijze worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). In een zienswijze neemt het Cbp een standpunt in over de uitleg van de wet in bepaalde omstandigheden. Daarnaast kan aan een wettelijke vrijwaring voor de gevolgen van de verstrekking van gegevens voor hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen worden gedacht. Hiervoor kunnen aanknopingspunten worden gezocht in de Wbp.

Oplossingsrichtingen door nieuwe wettelijke bevoegdheden

Als er nieuwe wettelijke bevoegdheden worden gecreëerd, is het de vraag onder welk wettelijk regime deze het best passen. In eerdere rapporten zijn de Politiewet, de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de terrorismewetgeving of een volledig nieuwe wet als kaders genoemd. Argumenten voor een keuze zijn te vinden in het karakter van het onderzoek waarvoor de bevoegdheden worden ingezet (hulpverlening) in relatie tot de terreinen die door de onderscheiden wettelijke regimes worden bestreken. Het regime van de Politiewet lijkt het meest geschikt als wettelijk regime voor het vastleggen van bevoegdheden in het kader van de opsporing van vermiste personen. De hulpverleningstaak van de politie biedt een goede kapstok. Opsporingsonderzoeken naar vermiste personen zonder verdenking van een misdrijf hoeven niet op een andere manier gedefinieerd te worden, als een soort quasi-strafrechtelijke onderzoeken, zoals het geval zou zijn bij onderbrenging onder het regime van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De Gemeentewet is minder geschikt, omdat de hulpverlening bij persoonsvermissingen niet primair een verantwoordelijkheid van de burgemeester of andere gemeentelijke actoren is, maar van de politie.

Proportionaliteit

Bij het creëren van nieuwe bevoegdheden is de proportionaliteit wezenlijk. Deze is gebaat bij een onderscheid naar doelgroepen en omstandigheden. Er zijn (kwetsbare) groepen waarbij het eerder aannemelijk is dat een vermissing niet samenhangt met een vrijwillig vertrek dan bij andere groepen. Daarnaast gaat het om omstandigheden (waaronder de persoon of personen die de vermissing bij de politie melden) en het belang en het doel van het zoeken. Uiteindelijk zouden dergelijke 'vermissingsprofielen' met specifieke

bevoegdheden en gegevens verbonden kunnen worden. Naarmate de toepassing van bevoegdheden scherper is toegesneden op doelgroepen en omstandigheden, wordt beter voldaan aan het criterium van voorzienbaarheid: burgers kunnen weten onder welke omstandigheden de overheid bepaalde zoekmiddelen zal kunnen inzetten als zij worden vermist.

Materiële en procedurele invalshoeken

Hoewel een gesloten stelsel op basis van materiële criteria de voorkeur heeft, is dit wellicht niet te realiseren voor de zoekmiddelen bij onderzoeken naar urgente persoonsvermissingen. Op dit moment zijn er geen gegevens beschikbaar waarmee vermissingsprofielen kunnen worden opgesteld. Het is onzeker of dat in de toekomst, met een betere registratie, wel lukt. Als de situatie onveranderd blijft, bemoeilijkt dit de totstandkoming van een gesloten stelsel. Een goed alternatief is gebaseerd op procedurele waarborgen. Voor de inzet van een zoekmiddel dat op de privacy ingrijpt is dan altijd toetsing door een autoriteit nodig. Hoe zwaarder een zoekmiddel op de privacy ingrijpt, hoe hoger de autoriteit moet zijn die tot toepassing van de bevoegdheid mag overgaan. Voor zoekmiddelen die minder sterk op de privacy ingrijpen, komt toetsing door de officier van justitie in aanmerking; voor toetsing van zoekmiddelen die zwaarder op de privacy ingrijpen kan aan toetsing door de rechter-commissaris worden gedacht.

Dit is in lijn met de regeling in België, waar lichtere middelen (zoals het opvragen van telecomgegevens) bij onrustwekkende persoonsvermissingen min of meer routinematig met toetsing van een officier van justitie kunnen worden ingezet in het zogenoemde mini-onderzoek. Inzet van andere zoekmiddelen is alleen mogelijk na toetsing door de onderzoeksrechter.

Een beperkte set van bevoegdheden

Er zijn bezwaren in te brengen tegen een dergelijke besluitvormingsstructuur voor procedurele waarborgen. Vanuit de politiepraktijk wordt opgezien tegen de organisatorische en logistieke complicaties. En de inzet van de rechter-commissaris in de context van de Politiewet is een noviteit, die weliswaar met argumenten onderbouwd kan worden, maar ook als krampachtig en geforceerd zal worden betiteld. Hier is een afweging in het geding. Naarmate er meer bevoegdheden nodig worden geacht met een grotere inbreuk op de privacy, is een zwaardere toetsing gewenst. Naarmate het aantal bevoegdheden wordt beperkt en de inbreuk op de privacy eveneens minder groot is, kan met een veel lichtere vorm van toetsing worden volstaan.

Als voor de laatste optie gekozen wordt, impliceert dat een beperking tot de bevoegdheden waarvoor beargumenteerd kan worden dat toetsing door de officier van justitie volstaat. Het gaat dan om de volgende zoekmiddelen voor plaatsbepaling en de vaststelling van een mogelijk misdrijf:

- (kortstondige) plaatsbepaling mobiele telefoon;
- printlijst telefoon (historische gegevens gesprekken over beperkte periode);
- plaats en tijd pintransacties (en bijkomende camerabeelden);
- plaats en tijd openbaarvervoertransacties (en bijkomende camerabeelden).

Een voordeel van een dergelijke regeling is dat er één weg is voor het verkrijgen van toestemming voor de inzet van de wettelijk geregelde bevoegdheden. Door de nauwe samenwerking tussen politie en OM is er sprake van een relatief lichte barrière, die geen zware belemmering vormt voor de voortvarende uitvoering van het politieonderzoek.

De consequentie van deze optie is dat alle overige zoekmiddelen buiten een wettelijke regeling worden gehouden en alleen met vrijwillige medewerking benut kunnen worden.

Besluit

In het onderzoek is aannemelijk geworden dat meer bevoegdheden wenselijk zijn om de politie in staat te stellen tot adequaat optreden bij urgente persoonsvermissingen. Vanuit het oogpunt van de proportionaliteit van nieuwe wet- en regelgeving is een betere cijfermatige onderbouwing daarbij zeer wenselijk.

Voor het oplossen van de juridische knelpunten zijn er op hoofdlijnen twee sporen:

- verduidelijking van de eisen vanuit de privacywetgeving aan vrijwillige medewerking van bedrijven en instellingen aan hulpverleningsonderzoeken naar vermiste personen, eventueel ook vermindering van de gevolgen door een wettelijke vrijwaring;
- het creëren van wettelijke bevoegdheden, met de Politiewet als het meest logische regime.

Deze twee sporen zijn niet per definitie alternatieven, maar ze kunnen elkaar aanvullen. Een verduidelijking van de privacywetgeving neemt niet alle belemmeringen voor vrijwillige medewerking weg. Ze heeft bijvoorbeeld geen invloed op terughoudendheid vanwege een beslag op capaciteit van bedrijven en instellingen. En een wettelijke regeling, zeker als die beperkt blijft tot enkele zoekmiddelen, laat onverlet dat er in voorkomende gevallen een beroep op vrijwillige medewerking kan worden gedaan.

Beide sporen zouden dus prima naast elkaar gevolgd kunnen worden.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl