

Orde in de Unie

Omslagfoto: Met een lichtgewicht videocamera filmende politieman van de Mobiele Eenheid tijdens acties. © Copyright: ANP Photo.
Ontwerp omslag: Uitgeverij BOX Press

Verzorging binnenwerk: Miranda Walraven

Uitgeverij BOX Press

© 2009, I. Tappeiner

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enig vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reprorechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich eveneens te wenden tot de Stichting PRO.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from the author, or as expressly permitted by law.

Whilst the author(s) and publisher(s) have tried to ensure the accuracy of this publication, the publisher(s) and the author(s) cannot accept responsibility for any errors, omissions, misstatements or mistakes and accept no responsibility for the use of information presented in this book.

ISBN 978-90-8891-110-1
NUR 823

Orde in de Unie
Informatie-uitwisseling en bescherming van de privacy
bij grensoverschrijdende
openbare-ordehandhaving in de Europese Unie

Order in the Union
Cross-border maintenance of the public order in the European
Union: information exchange and protection of privacy

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. J.C. Stoof, ingevolge
het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 18 september 2009 des middags te 4.15 uur

door

Imelda Tappeiner

geboren op 15 november 1955
te Bozen-Bolzano, Italië

Promotoren: Prof.mr. H.R.B.M. Kummeling
Prof.dr. L.F.M. Besselink

VOORWOORD

‘Hij die niet twijfelt leert niet’¹

Het schrijven van dit proefschrift was inderdaad een beproeving. Een die ik schromelijk heb onderschat. Alle fouten die gemaakt kunnen worden heb ik gemaakt; in alle valkuilen die er zijn, ben ik gevallen. Nooit heeft iets mijn zelfvertrouwen zo diep aangetast. Wetenschappers past twijfel, bescheidenheid en nederigheid: een proefschrift schrijven is daarvoor de beste opleiding.

Werken aan een dissertatie is een eenzame bezigheid te midden van andere mensen, met name collega’s. Zij dragen daarmee bij aan het slagen van het project. Zij allen worden hiervoor bedankt en ook voor hun collegialiteit in moeilijke momenten.

Mijn promotoren Henk Kummeling en Leonard Besselink wil ik danken voor hun onuitputtelijke geduld en het vertrouwen dat zij in mij hebben gesteld. Mr. dr. Rian de Jong, Prof. dr. Monica den Boer, Prof. mr. Jon Schilder, Prof. mr. Rob Widdershoven, Prof. dr. Tom Zwart ben ik erkentelijk dat zij zitting hebben willen nemen in de leescommissie die mijn toelating tot de promotie moest beoordelen.

Dank aan Tinus Heijmans die mijn tekst heeft geredigeerd. Als niet-*‘native writer’* was ik bijzonder blij met zijn professionele redactie en, in de laatste fase, onmisbare steun. Ook ben ik veel dank schuldig aan Maria Broekman die de tekst zeer kritisch heeft gelezen. Om Miranda Walraven – een ware supporter – te danken, schieten woorden tekort: zij heeft niet alleen de tekst opgemaakt maar nog zo veel meer gedaan voor de voorbereiding van mijn promotie.

Allen die ik lange tijd heb verwaarloosd, maar die trouw zijn gebleven wil ik uit het diepste van mijn hart bedanken voor het kostbaarste dat zij mij hebben gegeven: vriendschap.

Mijn echtgenoot Aleidus bedank ik tenslotte voor zijn volmaakte integriteit. Hij heeft geen letter van dit proefschrift gelezen; hij heeft nooit een vraag van mij beantwoord of enige hulp – gevraagd of ongevraagd – aangeboden. Ik heb zijn enorme vakkennis, zijn geweldige deskundigheid en zijn verpletterende juridisch vernuft moeten missen. Ik moest het onderzoek doen en zo is het gegaan. Daar ben ik hem bijzonder dankbaar voor.

Imelda Tappeiner
Utrecht, juli 2009

¹ Dirck Volckertszoon Coornhert (1522-1590).

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	v
Lijst van gebruikte afkortingen.....	xiii
1 Inleiding.....	1
1.1 Het onderzoek.....	1
1.1.1 Onderwerp.....	1
1.2 Juridische relevantie.....	4
1.3 Afbakening.....	8
1.4 Begrippen.....	9
1.4.1 Openbare orde.....	9
1.5 Informatie over personen.....	16
1.6 Opzet van het onderzoek.....	18
2 Het Europese juridische kader van de openbare-ordehandhaving.....	23
2.1 Inleiding.....	23
2.2 Trevi en Schengen als grondslag voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving.....	28
2.3 Trevi.....	29
2.5 Het Verdrag betreffende de Europese Unie als grondslag voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving.....	33
2.6 De ingezette instrumenten voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving.....	38
2.6.1 De instrumenten ten tijde van Trevi.....	38
2.6.2 De instrumenten ten tijde van het Verdrag van Maastricht.....	39
2.6.3 Het gemeenschappelijke optreden.....	40
2.7 De instrumenten sinds het Verdrag van Amsterdam.....	47
2.7.1 Het besluit.....	48
2.8 Soft law.....	49
2.8.1 Algemene opmerkingen.....	49
2.8.2 Rechtsgrondslag voor het gebruik van soft law en verbindende.....	52
2.9 Conclusie.....	57
2.9.1 Bevoegdheid.....	57
2.9.2 Instrumenten.....	58

3	Het juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens	61
3.1	Inleiding	61
3.2	De informationele privacy als grondrecht.....	63
3.2.1	De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.....	63
3.2.2	Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden	65
3.2.2.1	Reikwijdte van artikel 8 eerste lid EVRM.....	65
3.2.2.2	Beperkingen: het tweede lid van artikel 8 EVRM	68
3.2.2.3	Verwerking van persoonsgegevens door handhavingsautoriteiten: de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	72
3.2.3	Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	82
3.2.4	Artikel 10 van de Nederlandse Grondwet	83
3.3	Beginselen van bescherming van persoonsgegevens	84
3.3.1	Het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981.....	85
3.3.1.1	Beginselen van dataprotectie	85
3.3.1.2	Grensoverschrijdend verkeer van persoonsgegevens.....	87
3.3.1.3	Het aanvullend Protocol van 2001	89
3.3.2	Aanbeveling R (87) 15 betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.....	90
3.3.3	Aanbeveling 1181 (1992) over politiesamenwerking en de bescherming van persoonsgegevens in de politiesector	97
3.4	Normen voor de bescherming van persoonsgegevens	98
3.4.1	Richtlijn 95/46/EG.....	98
3.4.2	De Wet Bescherming Persoonsgegevens	100
3.4.3	De Wet Politiegegevens	101
3.4.3.1	Reikwijdte van de wet	102
3.4.3.2	Systematiek van de wet.....	105
3.4.3.3	De grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens	108
3.4.4	Het Besluit Politiegegevens en de grensoverschrijdende verstrekking van gegevens	109
3.4.4.1	Artikel 5:1 Besluit Politiegegevens: de algemene verstrekkingen.	109
3.4.4.2	Specifieke verstrekkingen aan het buitenland	113
3.5	Conclusie.....	115
3.5.1	Beginselen van dataprotectie.....	118
3.5.1.1	Beginselen betreffende de gegevensverwerking	118
3.5.1.2	Beginselen betreffende de gegevens	121
3.5.1.3	Beginselen betreffende de burger	123
4	Europese handelingen over openbare-ordehandhaving.....	127
4.1	Inleiding	127
4.2	De handelingen over (politiële) samenwerking in het intergouvernementeel verband van Trevi en Schengen.....	127

INHOUDSOPGAVE

4.2.1	Trevi: De verklaring van Den Haag in 1991 over contactpunten openbare orde.....	128
4.2.2	Schengen: de ‘Schengen-handleiding samenwerking politie handhaving openbare orde en veiligheid’.....	129
4.3	De handelingen over (politiële) samenwerking in de Europese Unie.....	131
4.3.1	Het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 over openbare orde.....	132
4.3.1.1	De samenwerking.....	134
4.3.1.2	De informatie-uitwisseling.....	135
4.3.1.3	De centrale instanties.....	138
4.3.1.4	Evaluatie van het gemeenschappelijk optreden.....	140
4.4	Conclusie.....	141
4.4.1.1	Beginselen betreffende de gegevensverwerking.....	143
4.4.1.2	Beginselen betreffende de gegevens.....	145
4.4.1.3	Beginselen betreffende de burger.....	146
5	Europese handelingen ter bestrijding van voetbalvandalisme.....	149
5.1	Inleiding.....	149
5.2	De Raad van Europa: resoluties, aanbevelingen en de Overeenkomst van 1985.....	152
5.2.1	Resoluties en aanbevelingen.....	152
5.2.2	De Overeenkomst sportgeweld 1985.....	153
5.3	Trevi: verklaring en resolutie over sportevenementen.....	155
5.3.1	De verklaring over het ‘correspondentennetwerk’.....	156
5.3.2	De resolutie over een gemeenschappelijk beleid.....	156
5.4	De Europese Unie onder het Verdrag van Maastricht.....	157
5.4.1	Een tweetal aanbevelingen.....	157
5.4.1.1	Aanbeveling over informatie-uitwisseling met de landen van Midden- en Oost Europa.....	157
5.4.1.2	Aanbeveling met richtsnoeren ter voorkoming van ongeregelde heden van 22 april 1996.....	159
5.4.2	Het ‘Rapport Roth’ van het Europees Parlement over voetbalvandalisme en het vrije verkeer.....	161
5.4.3	De resolutie van de Raad van 9 juni 1997 over beteugeling van voetbalvandalisme.....	162
5.5	De Europese Unie na het Verdrag van Amsterdam.....	163
5.5.1	De Resoluties betreffende de Handboeken internationale politie samenwerking van 1999 en 2001.....	164
5.5.1.1	Resolutie en Handboek 1999.....	165
5.5.1.2	De aanloop naar de Resolutie en Handboek van 2001.....	167
5.5.1.3	Resolutie en Handboek 2001.....	170
5.5.1.3.1	De informatie-uitwisseling.....	171
5.5.1.3.2	De persoonsinformatie.....	173
5.5.1.3.3	De nationale informatiepunten.....	175

5.5.2	Besluit van 25 april 2002 ter oprichting van de nationale informatiepunten voetbal.....	181
5.5.2.1	Informatiebeheer door de nationale informatiepunten voetbal .	182
5.5.2.2	De nationale informatiepunten voetbal in de praktijk.....	187
5.5.3	De Resolutie van 17 november 2003 over stadionverboden.....	190
5.5.3.1	De informatie-uitwisseling	192
5.5.4	Het Handboek voor de Olympische spelen in 2004.....	195
5.5.5	Ontwerp-conclusies van de Raad over het werkprogramma ter bestrijding van voetbalvandalisme.....	196
5.5.6	Resolutie en Handboek 2006	197
5.6	Conclusie.....	202
5.6.1	Beginselen van dataprotectie.....	205
5.6.1.1	Beginselen betreffende de gegevensverwerking	205
5.6.1.2	Beginselen betreffende de gegevens	208
5.6.1.3	Beginselen betreffende de burger	209
6	Europese handelingen ter bestrijding van openbare-ordeverstoringen door demonstranten	211
6.1	Inleiding	211
6.2	Trevi en Schengen.....	214
6.3	De Europese Unie onder het Verdrag van Maastricht.....	214
6.3.1	De aanbeveling van de Raad van 1994 over informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten.....	215
6.4	De Europese Unie na het Verdrag van Amsterdam.....	215
6.4.1	De rellen in Göteborg en de bijeenkomst van magistraten.....	216
6.4.2	De Conclusies van de Raad van 13 juli 2001 over de veiligheid bij bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen.....	218
6.4.2.1	De voorstellen in de ontwerp-Conclusies	219
6.4.2.2	De Conclusies van 13 juli 2001	220
6.4.3	Het 'Watson-rapport' van het Europees Parlement over veiligheid bij evenementen	225
6.4.4	Op weg naar een Handboek voor politieke autoriteiten ter beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen ..	228
6.4.4.1	Checklist van maatregelen.....	229
6.4.4.2	Europese oproerpolitie	232
6.4.4.3	Nota's over veiligheid.....	234
6.4.4.3.1	Conclusies van het EUCPN	234
6.4.4.3.2	Evaluatie van de incidenten in Laken	234
6.4.4.4	Een concept-Handboek	236
6.4.4.5	Standaardformulier voor informatie-uitwisseling over terroristen.....	237
6.4.5	Het Handboek 2002	244
6.4.5.1	De informatie-uitwisseling	249
6.4.6	De Resolutie over de beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen.....	252

INHOUDSOPGAVE

6.4.6.1	De ontwerp-resolutie	252
6.4.6.2	De Resolutie over de beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen	255
6.4.7	Aanbeveling en Handboek 2007 voor de samenwerking van politie- en veiligheidsautoriteiten bij grote evenementen	258
6.4.7.1	De informatie-uitwisseling	262
6.5	Conclusies	268
6.5.1	Beginselen van dataprotectie	270
6.5.1.1	Beginselen betreffende de gegevensverwerking	270
6.5.1.2	Beginselen betreffende de gegevens	272
6.5.1.3	Beginselen betreffende de burger	273
7	Conclusies	275
7.1	Bescherming van persoonsgegevens	276
7.1.1	Beginselen betreffende de gegevensverwerking	278
7.1.2	Beginselen betreffende de gegevens	281
7.1.3	Beginselen betreffende de burger	282
7.2	Noodzakelijkheid en subsidiariteit	284
7.3	Tot slot	285
	Summary	287
	Literatuur	291
	Jurisprudentie	309
	Bijlage 1 Handelingen over openbare-ordehandhaving in Europees verband in het kort	313
	Bijlage 2 Handelingen over de openbare-ordehandhaving in Europees verband	315
	Bijlage 3 Samenwerking op het gebied van openbare orde en privacybescherming ..	321
	Curriculum vitae	323

Afkortingen

AB	<i>Administratiefrechtelijke beslissingen-Rechtspraak bestuursrecht</i>
AD	<i>Algemeen Dagblad</i>
A-G	Advocaat-Generaal
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (tot 2002 BVD)
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
art.	artikel
ASB	Anti-social behavior
BKA	Bundeskriminalamt
BPolg	Besluit Politiegegevens
Bpolr	Besluit politieregisters
BR	Brigate Rosse
BRD	Bundesrepublik Deutschland/Bondsrepubliek Duitsland
<i>Bull. EU</i>	<i>Bulletin van de Europese Unie</i>
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst (vóór de inwerkingtreding van de WIV 2002)
BVO	Betaald Voetbal Organisatie
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Ministerie/minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CATS	Coördinatie Comité van hoge ambtenaren (Comité van artikel 36)
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CCPR	Covenant on Civil and Political Rights (het IVBPR)
CELAD	Comité Européen de la Lutte Anti-Drugue
CETS	Council of Europe Treaty Series (voorheen: ETS)
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid (voorheen Criminele Inlichtingen Dienst)
CIV	Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme. Dient als nationaal informatiepunt voetbal (NIV) voor Nederland
CJ-PD	Project Group on Data Protection

<i>CMLRev</i>	<i>Common Market Law Review</i>
COM	Europese Commissie
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Comité van permanente vertegenwoordigers bij de EU)
COT	Crisis Onderzoek Team (thans Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement BV)
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DNA	Desoxyribonucleïnezuur
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD
DIN	Dienst Internationale Netwerken van het KLPD (thans Dienst Internationale Politiesamenwerking [DINPOL] van het KLPD)
DINPOL	Dienst Internationale Politiesamenwerking (voorheen de Dienst Internationale Netwerken [DIN] van het KLPD)
DIK	Districtelijk informatieknooppunt
diss.	dissertatie
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EDPS	European Data Protection Supervisor
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschappen
<i>EHRC</i>	<i>European Human Rights Cases</i>
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer (der Staten Generaal)
EK	Europees Kampioenschap
EK2000	Europees Kampioenschap (voetbal) 2000 in Nederland en België
<i>ELRev</i>	<i>European Law Review</i>
EJN	Europees Justitieel Netwerk (in strafzaken) – European Judicial Network (in criminal matters)
EP	Europees Parlement
EPA	Europese Politieacademie
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
ETS	European Treaty Series (thans CETS)
EU	Europese Unie
<i>EU Bull.</i>	<i>Bulletin van de Europese Unie</i>
EUCPN	EU Crime Prevention Network - Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie
EURO2000	European Football Championships 2000 in Nederland en België
EURO2004 TM	Europees Kampioenschap voetbal 2004 in Portugal
EURO2008 TM	Europees Kampioenschap voetbal 2008 in Zwitserland en Oostenrijk
Eurodac	EU-databank van vingerafdrukken

AFKORTINGEN

EVA	Europese Vrijhandelsorganisatie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst
G8	Groep van meest geïndustrialiseerde landen ter wereld
GBVB(-Raad)	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (Raad van de Europese Unie over). De tweede pijler van de EU
GCA-Douane	Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit voor het Douane Informatie Systeem
GCA-Schengen	Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit voor het Schengen Informatie Systeem
GCO-Europol	Gemeenschappelijke Controle Orgaan van Europol
Gem.w	Gemeentewet
GFIC	Gemengde Federale Informatiecel
Gw	Grondwet
GvEA	Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IMF	International Monetary Fond; Internationaal Monetair Fonds
IMSI	International Mobile Subscriber Identity. Nummer dat zich in een SIM-kaart bevindt van een pre-paid GSM toestel
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IPR	Internationaal Privaatrecht
IRA	Irish Republican Army
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake de Burgerlijke en Politieke Rechten
JAI	Justice and Home Affaires (zie: JBZ)
JBZ(-Raad)	Justitie en Binnenlandse Zaken (Raad van de Europese Unie over). De derde pijler van de EU. Vóór het Verdrag van Amsterdam. Na het Verdrag van Amsterdam werd het strikt genomen PJSS(-Raad), maar JBZ(-Raad) is, ook in eigen kring, toch de gangbare benaming gebleven
JSA	Joint Supervisory Authority. Het Gemeenschappelijke Controleorganen voor Gegevensbescherming ingesteld bij de Europolovereenkomst, de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied en de Schengenuitvoeringsovereenkomst
K.4 Comité	Comité van artikel K.4 (onder het Verdrag van Maastricht)
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond

LCOO	Landelijk Coördinatiepunt Openbare Orde (in 2003 opgegaan in NIK)
LIC	Locale Informatiecel (in België)
LIC	Locale Informatie Coördinatie (in Nederland)
LKA	Landeskriminalamt (BRD)
LKA/NRW	Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen. Het onderdeel ZIS dient tevens als nationaal informatiepunt voetbal voor de Bondsrepubliek Duitsland
LMOE	Landen van Midden- en Oost Europa
LZPD	Zentrale Polizeiliche Dienste
MR	Migrantenrecht
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NCBB	Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum
NCIS	National Criminal Intelligence Service. De Football Intelligence Unit van de NCIS dient tevens als nationaal informatiepunt voetbal (NIV) voor het Verenigd Koninkrijk. De NCIS is per 1 april 2006 opgegaan in de Serious Organised Crime Agency (SOCA)
NFIP	National Football Information Point
NGO	Non Governmental Organisation; niet-gouvernementele organisatie
NIV	Nationaal Informatiepunt Voetbal
NIK	Nationaal Informatie Knooppunt
NJB	<i>Nederlands Juristenblad</i>
NJCM	Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten
NRI	(Dienst) Nationale Recherche Informatie van het KLPD
NTER	<i>Nederlands Tijdschrift voor Europees en economisch recht</i>
NVER	Nederlandse Vereniging van Europees Recht
NvT	Nota van Toelichting
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
<i>PbEG</i>	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (tot nr. 27 van 2003)
<i>PbEU</i>	Publicatieblad van de Europese Unie (vanaf nr. 27 van 2003)
PID	Plaatselijke Inlichtingendienst (thans RID)
PJSS(-Raad)	Politiële en Justitiële Samenwerking in Strafzaken (Raad van de Europese Unie over). Sinds het Verdrag van Amsterdam. De oude 'Maastrichtse' benaming JBZ(-Raad) is echter, ook in eigen kring, gangbaar gebleven.
PNR	Passenger Name Record

AFKORTINGEN

PPLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
Polw	Politiewet 1993
PW-CD	Police Working Cooperation Group (Werkgroep policiële samenwerking)
RAF	Rote Armee Fraktion
<i>Rev.sc.crim.</i>	<i>Revue de science criminelle et de droit pénal comparé</i>
RFID	Radio Frequency Identification/Radio Frequentie Identificatie
RID	Regionale Inlichtingendienst
RIK	Regionaal Informatie Knooppunt
PICC	Police Intelligence Co-ordination Centre
<i>P&I</i>	<i>Privacy en Informatie</i>
PILC	Police Intelligence Local Centre
SG	Staten Generaal
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry. De instanties (bureaus-Sirene) die met de uitwisseling van informatie zijn belast in het kader van het SIS
SIS	Schengen Informatie Systeem
SIS II	Nieuwste SIS of tweede generatie SIS
SOCA	Serious Organised Crime Agency. In deze organisatie is per 1 april 2006 in de National Criminal Intelligence Service (NCIS) opgegaan
<i>Stert.</i>	<i>Staatscourant</i>
<i>Stb.</i>	<i>Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden</i>
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
SZH	Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus. Dient als nationaal informatiepunt voetbal (NIV) voor de Zwitserse Confederatie
TFCP	Task Force Chiefs of Police
TK	Tweede Kamer (der Staten Generaal)
<i>Trb.</i>	<i>Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden</i>
Trevi	Terrorism, Radicalism, Extremism et Violence International
UEFA	Union of European Football Associations
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
Vc	Vreemdelingencirculaire
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VN	Verenigde Naties
VU	Vrije Universiteit
VVS	Voetbal Volg Systeem
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WIV	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
WK	Wereldkampioenschap
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
Wpolg	Wet Politigegevens
Wpolr	Wet Politiregisters

WvSv	Wetboek van Strafvordering
WSJG	Wet strafrechtelijke en justitiële gegevens
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze. Dient als nationaal informatiepunt voetbal (NIV) voor de Bondsrepubliek Duitsland

1 INLEIDING

*Jemand mußte Josef K.
verleumdet haben, denn ohne
daß er etwas Böses getan hätte,
würde er eines Morgens verhaftet.*

Franz Kafka,¹

1.1 Het onderzoek

1.1.1 Onderwerp

Onderwerp van dit onderzoek zijn de handelingen die in Europees verband tot stand zijn gekomen, in het bijzonder die van de Raad van de Europese Unie (de Raad) die beogen de samenwerking tussen de nationale politiediensten van de lidstaten te versterken op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Openbare-ordeverstoringen doen zich geregeld voor tijdens internationale evenementen in de landen van de Europese Unie. Het gaat daarbij om evenementen die grote massa's mensen trekken zoals voetbalwedstrijden of -toernooien en *summits* van machtige internationale fora. Ter versterking van de politieke samenwerking roept de Raad de lidstaten van de Europese Unie op tot de uitwisseling van informatie, waaronder die over (groepen) personen die een (potentiële) bedreiging vormen voor de openbare orde. In dit onderzoek worden die handelingen in kaart gebracht, geanalyseerd en getoetst aan de juridische eisen die de bescherming van persoonsgegevens stelt.

Het onderzoek betreft de handhaving van de openbare orde in de zin van handhaving van orde, rust en veiligheid in het openbare leven en in het publieke domein tijdens (grote) evenementen met een internationale dimensie waar de verwachting gerechtvaardigd is dat grote aantallen mensen, individueel en/of in groepsverband, uit andere lidstaten van de Europese Unie (en derde landen) het evenement zullen bezoeken. De handelingen zijn gebaseerd op de in Titel VI van het huidige Verdrag van de Europese Unie (VEU)² geregelde politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, de zogenaamde derde pijler van de Europese Unie (PJSS).³ De Raad streeft ernaar om de

¹ Franz Kafka, *Der Prozeß*.

² Met huidig wordt bedoeld het op het moment van afronding van het proefschrift eind 2008 van kracht zijnde Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten; met Protocolen en Verklaringen, Nice, 26 februari 2001, *PbEG* 2001, C 80 en *Trb.* 2001, 47.

³ Met het Verdrag van Maastricht is de Europese Unie ontstaan met de zogenaamde driepijlerstructuur. De politieke samenwerking werd geregeld in Titel VI van dat Verdrag en heette toen 'Bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken' (JBZ). Met het Verdrag van Amsterdam is de naam van Titel VI veranderd in 'Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken' (PJSS). Desondanks is het nog steeds gangbaar, zelfs bij de Raad,

transnationale samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, in het bijzonder de politiediensten van de lidstaten, op het gebied van de openbare-ordehandhaving te versterken, teneinde (potentiële) verstoringen van de openbare orde aan te pakken daar waar de risico's voor wanordelijkheden het grootst zijn. Het betreft internationale sportevenementen en -toernooien zoals wereldkampioenschappen (WK's) en Europese kampioenschappen (EK's) voetbal én samenkomsten van internationale organisaties, fora en gremia zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad, de G8,⁴ het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Wereldbank en dergelijke. De handelingen van de Raad kan men daarom verdelen in twee categorieën: die betreffende de openbare-ordeverstoringen door voetbalsupporters en die betreffende wanordelijkheden in verband met (politieke) demonstraties en acties. De Raad ziet het als cruciaal dat de handhavingsautoriteiten (*law enforcement authorities*) over informatie beschikken. Zijn handelingen bevatten daarom aanbevelingen voor de uitwisseling van informatie van operationele, strategische en tactische aard.⁵ De autoriteiten van de lidstaten worden daarbij ook aangespoord om informatie over groepen personen en persoonsgegevens van (potentiële) ordeverstoorders aan elkaar te verstrekken. De uitwisseling van informatie over (potentiële) ordeverstoorders wordt gezien als een effectief middel om de openbare orde te handhaven. Preventie, voorbereiding op en beheersing van wanordelijkheden in een kader van grensoverschrijdende coöperatie zijn de onderliggende doelen. Risicoanalyses moeten de autoriteiten van het gastland in staat stellen om zich adequaat voor te bereiden en de nodige maatregelen te treffen, is de redenering. De aan elkaar verstrekte informatie en in het bijzonder de persoonsgegevens kunnen daarbij gebruikt worden om preventief op te treden om, bijvoorbeeld aan de grens in het kader van het vreemdelingtoezicht, de toegang te weigeren aan bepaalde personen die gezien worden als (potentiële) ordeverstoorders⁶ of de

om voor de derde pijler de benaming JBZ te gebruiken; in respectievelijk het Engels en het Frans JHA (Justice and Home Affairs) en JAI (Justice et des Affaires Intérieures).

- ⁴ De Groep van Acht of G8 is een intergouvernementeel forum van de acht belangrijkste industriële en economisch sterkste landen. De G8 houdt jaarlijks een bijeenkomst waar economische en politieke zaken besproken worden. Ze werd in 1975 opgericht als G6, als een informele bijeenkomst van de leiders van de toen belangrijkste industriestaten: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en de Verenigde Staten. Canada werd in 1976 lid en Rusland in 1998. Sindsdien heet ze de G8. Sinds 1977 wordt ook de Europese Unie uitgenodigd, waardoor men soms al over de G9 spreekt. De nieuwe industriemachten China, India en Brazilië nemen tegenwoordig op beperkte schaal eveneens deel aan het overleg.
- ⁵ Operationele informatie is de informatie die de autoriteiten in staat stelt om zich een correct beeld te vormen van de gebeurtenissen rondom het evenement; strategische informatie omvat gegevens die het evenement in al zijn dimensies omschrijven met bijzondere aandacht voor de veiligheidsrisico's die het evenement inhoudt; de tactische informatie tenslotte omvat gegevens die de verantwoordelijken op operationeel gebied in staat stellen gepast te handelen in het raam van de ordehandhaving en veiligheid rond het evenement. Zie verder de omschrijving van de begrippen in: Resolutie van de Raad van 6 december 2001 betreffende een handboek met aanbevelingen voor de internationale politesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelde rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken, *PbEG* 2002, C 22/1.
- ⁶ Zo heeft de Nederlandse Koninklijke Marechaussee (KMar) tijdens het Europees kampioenschap voetbal in 2000 (EK 2000) in de toernooiperiode van 5 juni tot 2 juli 1986 'EK gerelateerde personen' aan de grens de toegang tot Nederland geweigerd. COT, *Evaluatie EK 2000. Openbare orde en veiligheid*, Alphen a/d Rijn: Samsom, 2000, p. 46-48.

handhaving mogelijk te maken van eventueel door de eigen autoriteiten opgelegde uitreisverboden.⁷

De door de Raad nagestreefde onderlinge verstrekking van persoonsgegevens tussen politieke autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie en soms ook van derde landen, raakt het informatiele privacyrecht van vele Europese burgers. Het betreft persoonsgegevens die verwerkt worden door politieke autoriteiten in het kader van de rechtshandhaving. Dat zijn, uit de aard der zaak, gegevens die bijzonder delicaat zijn en die bovendien meestal zonder medeweten van de betrokkene worden verwerkt. De verwerking kan zelfs zogeheten ‘gevoelige gegevens’ betreffen, dat wil zeggen gegevens over iemands godsdienst of levensovertuiging, lidmaatschap van een vakvereniging, politieke gezindheid, ras, gezondheid en seksuele leven, waarvan de verwerking bijzondere bescherming geniet.⁸ Dat is bij actievoerders en demonstranten zeker niet uitgesloten, zij maken juist hun politieke gezindheid, levensovertuiging of lidmaatschap van vakvereniging kenbaar. De verspreiding van persoonsinformatie en persoonsgegevens is niet zonder gevaren. Het valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat ergens in de keten van verstrekkingen foute informatie wordt verwerkt of andere fouten worden gemaakt die uiteindelijk tot onrechtmatige verwerking leiden waar de burger de dupe van is. Het geval van de gebroeders Boore vormt hiervan een voorbeeld. Zij waren drie vreedzame voetbalsupporters uit Wales. Door registraties in verschillende landen die met elkaar werden uitgewisseld, stonden zij op een gegeven moment als gewelddadig te boek. Daardoor werden zij telkens als ze naar het buitenland afreisden, door de lokale autoriteiten aangehouden en terug naar huis gestuurd. Zes jaar hebben zij moeten vechten om uit de verschillende databanken verwijderd te worden en hun reputatie gezuiverd te krijgen.⁹ Het gevaar bestaat dat de verkeerde persoon in de databestanden terecht komt en dat die persoon vervolgens door de hele Europese Unie als relschopper gebrandmerkt door het leven gaat. Identiteitsverwisseling of zelfs identiteitsfraude kan tot gevolg hebben dat onschuldige mensen als ordeverstoorder te

⁷ Bijvoorbeeld: in het Verenigd Koninkrijk zijn volgens de statistieken van het ministerie van binnenlandse zaken (*Home Office*) 3.203 ‘banning orders’ opgelegd aan voetbalsupporters (stand: 9 augustus 2007). Deze stadionverboden gelden tevens voor internationale wedstrijden waardoor uitreisverboden met inhouding van paspoort en met meldingsplicht bij de autoriteiten kunnen worden bevolen. Zie voor de gegevens: Home Office, *Statistics on football-related arrests & banning orders*. Season 2006-2007, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/football-arreststatistics-2007?view=Binary>.

⁸ In total 2,370 known troublemakers were prevented from travelling to the tournament [Euro 2004] by virtue of their banning orders. This represents a significant increase on the 105 prevented from travelling to Euro 2000 and 1,053 prevented from travelling to the 2002 World cup in Japan and Korea.’ In: Report to Parliament, November 2005, Paragraph 9.1, geciteerd in: *footballbanningorders.net* 2006-2008: <http://www.footballbanningorders.net/background.htm>.

⁹ Zie artikel 6 van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 dat het verwerken van die gevoelige gegevens verbiedt, tenzij de wet daarvoor passende waarborgen biedt; beginsel 2.4. van Aanbeveling R (87) 15 die hun verwerking eveneens verbiedt, tenzij het absoluut noodzakelijk is voor een bijzonder [politieel] onderzoek; en artikel 5 Wet Politiegegevens (WPoig) dat als volgt luidt: ‘De verwerking (...) vindt slechts plaats in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens en voor zover dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk is.’

⁹ Statewatch: <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/19Bsis.htm>; *The Observer*, 21 juli 1996; *Sunday Mirror*, 9 januari 2000.

boek komen te staan.¹⁰ Een ander gevaar is dat er een praktijk ontstaat van het aanleggen van ‘zwarte lijsten’ die in de Europese Unie blijven circuleren en bij elk evenement uit de ‘archieven’ gehaald worden. De ‘zachte informatie’ over onverdachte (groepen) burgers die verkregen is door onderzoeks- en inlichtingenwerk uitsluitend ter versterking van de informatiepositie van de politie, zou eveneens kunnen leiden tot problemen voor burgers, indien deze informatie niet als zodanig is gemarkeerd of gecodeerd.¹¹ Kortom: er kunnen zich alle risico’s voordoen die verbonden zijn aan de verwerking van politieke persoonsgegevens, maar dan vermenigvuldigd met de factor ‘grensoverschrijdende verstrekking’, waarbij 27 EU-lidstaten betrokken zijn en, afhankelijk van het evenement, eventueel ook derde landen. Deze laatste kunnen daarnaast wellicht een minder hoog beschermingsniveau van persoonsgegevens garanderen dan de EU-landen. Omdat de transnationale verstrekkingen bovendien tot gevolg kunnen hebben dat burgers, bijvoorbeeld indien zij met in- en/of uitreisverboden worden geconfronteerd, beperkt worden in de uitoefening van andere fundamentele rechten zoals (a) hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie, (b) hun recht op bewegingsvrijheid en het recht een land te verlaten, (c) hun recht op vrijheid van meningsuiting en (d) vrijheid van vergadering en betoging, is aandacht voor de informatiele privacy op zijn plaats. Om deze te waarborgen is een stelsel van beginselen en daarvan afgeleide normen ontwikkeld dat ertoe dient de persoonsgegevens te beschermen en tevens de betrokken burgers tegen willekeur en bovenmatige informatieverwerking door overheidsautoriteiten.

Het bovenstaande resulteert in de volgende onderzoeksvraag waar het bovenstaande in resulteert, luidt als volgt:

Wordt in de handelingen van de Raad van de Europese Unie bij de voorgestelde uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de transnationale handhaving van de openbare orde binnen de Europese Unie aan de juridische eisen van de bescherming van persoonsgegevens voldaan?

1.2 Juridische relevantie

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn er argumenten om de aandacht voor de bescherming van de informatiele privacy bij het vraagstuk van de politieke Europese samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving te rechtvaardigen. De

¹⁰ Een goed voorbeeld levert het onderzoek van de Nationale Ombudsman over een man die 13 jaar lang het slachtoffer is geweest van identiteitsfraude. Een crimineel had ’s mans identiteit aangenomen waardoor op naam van het slachtoffer de politieke en justitiele registraties verliepen voor de misdaden van de crimineel (een strafblad met 43 criminele antecedenten, een gevarenclassificatiecode voor harddruggebruiker en een signalering als ongewenst vreemdeling). Dramatisch was dat het de autoriteiten niet was gelukt om de talloze informatiesystemen waarin de zeer belastende informatie over de onschuldige man terecht was gekomen om te zetten op de naam van de echte dader en zo de registraties van het slachtoffer op te schonen. De Nationale Ombudsman, 21 oktober 2008, rapportnummer 2008/232.

¹¹ Zie artikel 10 lid 1 onder c Wet Politiegegevens j° artikel 5:1 lid 6 Besluit politiegegevens. Deze bepalingen maken het mogelijk om dit soort gegevens, zachte informatie, aan buitenlandse politieke autoriteiten te verstrekken na instemming van de betrokken burgemeester.

aandacht – en daarmee de onderzoeksvraag – is om twee redenen juridisch relevant: ten eerste vanwege de aard van de handelingen van de Raad en ten tweede vanwege de gebondenheid van de Unie aan de eerbiediging van grondrechten.

Wat het eerste punt betreft – de aard van de handelingen van de Raad – wordt de samenwerking op het gebied van de openbare orde door de Raad voornamelijk gecoördineerd door het gebruik van zogeheten *soft law*-instrumenten zoals resoluties, aanbevelingen en conclusies, waarvan het rechtskarakter niet onomstotelijk vaststaat. Het is niet duidelijk of, en zo ja in welke mate, deze de lidstaten in rechte binden en waartoe precies. Als het waar zou zijn dat deze handelingen doorgaans geen bindende kracht bezitten en daarom de lidstaten juridisch niet verplichten om de in de handelingen geformuleerde voorstellen uit te voeren, zoals de Nederlandse regering telkens jegens het parlement benadrukt, rijst de vraag waarom het dan noodzakelijk zou zijn dat deze handelingen aan de eisen van dataprotectie voldoen. Het antwoord is dat juist vanwege de aard van de handelingen de grondrechtenbescherming bijzondere aandacht vraagt. De meeste handelingen mogen naar *communis opinio* niet bindend zijn, maar dat betekent allerm minst dat zij juridisch betekenisloze en louter politieke stellingnames van de Raad zijn. Ze sorteren namelijk hoe dan ook effect. De lidstaten geven er gehoor aan en handelen er min of meer naar.¹² Dat is op zich niet erg verwonderlijk, daar het immers de lidstaten zelf zijn die via hun vertegenwoordigers in de ambtelijke werkgroepen van de derde pijler de voorstellen doen en over de inhoud van de handelingen onderhandelen, totdat de ministers in de Raad de voorstellen unaniem aannemen. Eenmaal handelingen van de Raad geworden fungeren de resoluties, aanbevelingen en conclusies als basis voor de totstandbrenging van bepaalde structuren (zoals ‘centrale instanties’ of ‘centrale coördinatie- of informatiepunten’) en samenwerkingsvormen tussen de handhavingsautoriteiten (zoals de verschillende handboeken en checklisten inderdaad aanbevelen). Ze vormen dan een paraplu waaronder de lidstaten conform

¹² Zie bijvoorbeeld *Leidraad Veiligheidsmaatregelen WK 2006*, opgesteld ter gelegenheid van het WK voetbal 2006 in Duitsland door: Politie, KMar, IND, OM, Justitie, AIVD, BZK en BZ, 18 mei 2006, te raadplegen via:

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/publicaties?ActItdt=81819>

Daarin staat als bijlage een Gemeenschappelijke verklaring van de Duitse en Nederlandse ministers van binnenlandse zaken en ministers van justitie dat zij ‘wensen nauw te willen samenwerken in overeenstemming met de inhoudelijke aspecten’ van onder andere het Handboek voor politieke samenwerking bij voetbalwedstrijden en het Handboek ter bestrijding van terrorisme en handhaving van de openbare orde. Deze handboeken zijn een bijlage van Resoluties van de Raad die in de hoofdstukken vijf en zes nader aan de orde zullen komen. Ook voor het EK 2008 in Oostenrijk en Zwitserland (geen EU-lidstaat!) steunde de politieke samenwerking op het EU-Handboek voetbal (curs. IT): ‘Während der EURO 2008 werden in der Schweiz neben Kräften aus Deutschland oder Frankreich auch Polizeibeamte aus Teilnehmer-, Transit- und Anrainerstaaten zum Einsatz kommen. (...) Der Einsatz entspricht den Bestimmungen und Empfehlungen des Europaratsübereinkommens über Gewalttätigkeiten und Fehlverhalten von Zuschauern bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fussballspielen (SR 0.415.3) und *lebt sich an das entsprechende EU-Handbuch an.*’

http://www.switzerland.com/de.cfm/euro_2008/themen/tip.cfm?category=Security&subcat=FAQ#_Toc191368062

de wensen van de Raad gaan opereren. De handelingen legitimeren zo de stelling dat het door de Raad voorgestelde handelen van de lidstaten, waaronder de uitwisseling van persoonsgegevens van supporters en demonstranten, noodzakelijk is in het kader van de transnationale samenwerking en dus uitvoering vereist. Ze beogen doorgaans geen direct en onmiddellijk rechtsgevolg, maar ‘duwen’ de lidstaten in de, door de lidstaten zelf, gewenste richting. Sluipend en op termijn kunnen de handelingen echter wel degelijk een rechtsgevolg sorteren dat de burgers raakt, terwijl ze juist door hun *soft law*-karakter weinig aandacht besteden aan de bescherming van grondrechten. Door hun *soft law*-karakter hebben bovendien de Europese instituties zoals het Europese Parlement (EP) en het Hof van Justitie van de EG (HvJ EG) noch de nationale parlementen zeggenschap over hun totstandkoming en inhoud. Zo vermindert de werking van de rechtsstatelijke beginselen van legaliteit, grondrechtenbescherming, controle en verantwoording naar een minimaal niveau. Door het onbestemde juridische karakter en de nogal diffuse werking van de handelingen die bovendien in een gebrekkige rechtsstatelijke configuratie tot stand komen, is het des te noodzakelijker om de rechten van burgers in de architectuur van de handelingen te verwerken teneinde het risico op willekeurigheid en rechtsongelijkheid op het gevoelige terrein van de politieke samenwerking tot een minimum te beperken.

Wat het tweede punt betreft – de plicht tot eerbiediging van grondrechten door de EU – bestaat deze plicht ook ten opzichte van de boven omschreven handelingen die niet bedoeld zijn om de lidstaten rechtens te binden en die zelf niet de wettelijke grondslag voor de verstrekking en uitwisseling van persoonsgegevens vormen. Eerbiediging van grondrechten is daarbij zowel in het algemeen als in het bijzonder geboden.

In het algemeen op grond van artikel 6 lid 1 VEU dat stelt dat de Unie gegrondvest is op de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat. Het tweede lid van artikel 6 specificeert verder dat de Unie de grondrechten eerbiedigt zoals die zijn gewaarborgd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)¹³ en zoals ze voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. In een zaak tussen het Europese Parlement en de Raad benadrukte het Hof van Justitie in 2006 nog uitvoerig de gebondenheid van de Unie aan de grondrechten zoals vervat in de constituties, het EVRM en andere internationale mensenrechtenverdragen.¹⁴ In *Kadi* heeft het Hof van Justitie een krachtige uitspraak gedaan over de constitutionele vereiste van de eerbiediging van grondrechten in en door de Unie, zelfs wanneer het de verplichte uitvoering betreft van VN-resoluties ter bescherming van de nationale veiligheid.¹⁵ De bescherming van het privéleven waaronder de bescher-

¹³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No. 005.

¹⁴ HvJ EG 27 juni 2006, Zaak C-540/03, *Parlement/Raad*, r.o. 35-38. In deze specifieke zaak refereerde het HvJ EG ook aan het IVBPR, het Verdrag inzake de rechten van het kind, het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Sociale Handvesten en de jurisprudentie van het EHRM.

¹⁵ HvJ EG 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P *Kadi*. In dit arrest benadrukt het Hof van Justitie de autonomie van het communautaire rechtstelsel waarvan de grondrechten een integrerend deel uitmaken ook ten opzichte van bij internationale overeenkomst opgelegde verplichtingen (in casu bindende resoluties van de VN-Veilighedsraad). Het Hof stelt daarbij dat de eerbiediging van de mensenrechten een vereiste is voor de wettigheid van communautaire maatregelen.

ming van persoonsgegevens is een grondrecht dat de Unie en haar instituties dienen te eerbiedigen omdat het is gewaarborgd door het EVRM (artikel 8) waaraan, volgens het Hof van Justitie van de EG, bijzondere betekenis toekomt.¹⁶ De bescherming van de privacy, waaronder de informatiele privacy, maakt bovendien deel uit van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, doordat alle lidstaten van de Europese Unie partij zijn bij het EVRM en bij het Dataprotectieverdrag van Straatsburg van 1981 van de Raad van Europa.¹⁷ Dit brengt een constitutionele en wettelijke verankering mee van de bescherming van de privacy en de persoonsgegevens in alle EU-lidstaten. Bovendien zijn alle EU-lidstaten verplicht tot implementatie van Richtlijn 95/46/EG en Richtlijn 2002/58/EG.¹⁸ Tevens is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,¹⁹ hoewel niet bindend, van belang, omdat het de gebondenheid van de Unie aan de grondrechten bevestigt. Het Handvest beschermt de persoonlijke levenssfeer in artikel 7 en uitdrukkelijk de informatiele privacy in artikel 8.

Eerbiediging van grondrechten, waaronder de bescherming van persoonsgegevens, is ook in het bijzonder geboden bij de Raadshandelingen. Het gezamenlijke optreden van de lidstaten op het gebied van de politieke samenwerking omvat op grond van artikel 30 lid 1 onder b VEU de verwerking, waaronder de uitwisseling, van persoonsgegevens. Dit echter onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens. Hierin valt primair een opdracht aan de Uniewetgever te lezen om voor de ‘passende bepalingen’ te zorgen, en daarmee ook een verwijzing naar het belang van dataprotectie op het gebied van de politieke samenwer-

len en dat maatregelen die onverenigbaar zijn met de eerbiediging van deze rechten in de Gemeenschap niet toelaatbaar zijn.

¹⁶ HvJ EG 27 juni 2006, Zaak C-540/03, *Parlement/Raad*, r.o. 35.

¹⁷ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 108. Het verdrag is in alle lidstaten van de Europese Unie, behalve geratificeerd, ook in werking getreden.

¹⁸ Richtlijn 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, L 281/31 en Richtlijn 2002/58/EG van het Europese Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), *PbEG* 2002, L 201/37. Richtlijn 95/46/EG is niet van toepassing op de materie van dit onderzoek, maar betekent wel dat de bescherming van persoonsgegevens deel uitmaakt van het EG-recht.

¹⁹ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *PbEG* 2000, C 364/1. Het Handvest werd geïntegreerd in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Europese Grondwet) van 2004. Na de verwerping van de Grondwet door de Franse en Nederlandse burgers werd het Handvest voor de Grondrechten gewijzigd: Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, Straatsburg 12 december 2007, *PbEU* 2007, C 303/1. Na de verwerping van de Europese Grondwet werd ook een nieuw wijzigingsverdrag gesloten, het Verdrag van Lissabon (Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *PbEU* 2007, C 306/1), waarin was vastgelegd dat met zijn inwerkingtreding het Handvest verdragsstatus zou verkrijgen. Na de afwijzing van het Verdrag van Lissabon door de Ierse burgers is de kwestie nog niet definitief geregeld.

king.²⁰ Het Unie-Verdrag zelf draagt de lidstaten en de Raad op om burgers de nodige grondrechtenbescherming te bieden. Aan deze plicht dienen de instellingen van de EU in hun handelen te voldoen en dus is het noodzakelijk dat ook de hier onderzochte handelingen van de Raad recht doen aan de eisen van dataprotectie.

Het voorgaande kan samenvattend zo geformuleerd worden. Het op zich niet bindend bedoelde karakter van de handelingen waarmee de autoriteiten van de lidstaten voortdurend worden opgeroepen om persoonsgegevens EU-breed te verstrekken, kan niet als argument gelden om niet te voldoen aan de rechtsplicht om zorg te dragen voor de bescherming van grondrechten binnen de Europese Unie. Het zijn uiteraard de handhavingsautoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van persoonsinformatie en persoonsgegevens. Indien de handelingen van de Raad van de Europese Unie oproepen tot wederzijdse verstrekking van politiegegevens, dan kan dat voor zover en op de wijze waarop de nationale (formele) wet van de lidstaten dat toestaat. Net als voor de verwerking van persoonsgegevens dient ook voor transnationale verstrekkingen een nationale wettelijke grondslag te bestaan die het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse handhavingsautoriteiten materieel en formeel normeert. De lidstaten dienen op rechtmatige wijze te handelen binnen het kader van hun nationale (privacy)wetgeving. Dat ontslaat de Raad er echter niet van om in zijn handelingen zelf het rechtmatigheidskader aan te geven. Zoals de Raad, conform het Unie-Verdrag, aandringt op samenwerking van de handhavingsautoriteiten door uitwisseling van informatie, zo moet hij ook, conform hetzelfde Unie-Verdrag, voldoen aan en attenderen op het juridische kader waarbinnen die uitwisseling rechtmatig mogelijk is.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de verhouding tussen de handelingen van de Raad van de Europese Unie die aandringen op intensivering van de uitwisseling van informatie waaronder persoonsgegevens en de beginselen die ten grondslag liggen aan de bescherming van de informationele privacy. Het onderzoek betreft de vraag of de handelingen die oproepen tot uitwisseling van (persoons)informatie als onmisbaar preventief instrument, daarbij ook de beginselen van dataprotectie in hun architectuur verwerken als grondrechtelijk tegenwicht.

Het onderzoek gaat niet in op de vraag hoe de lidstaten in de praktijk uitvoering geven aan de door de Raad gewenste uitwisseling van informatie en persoonsgege-

²⁰ Heijmans ziet in artikel 30 lid 1 onder b VEU een bevoegdheid tot autonome harmonisatie. Zie H. Heijmans, *De derde pijler in de praktijk: leven met gebreken. Over de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten*, Preadvies voor de NVER, november 2006, in het bijzonder de punten 17 en 45, <http://www.nver.nl/documenten.html>. Deze harmonisatie is er nog steeds niet. Een ontwerp-kaderbesluit voor dataprotectie toegespitst op de derde-pijlersamenwerking is, op het moment van het afronden van deze tekst, nog steeds niet aangenomen (ontwerp Kaderbesluit van de Raad van 11 december 2007 inzake bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (Raadsdocument 16069/07 CRIMORG 184 DROIPEN 117).

vens. Dit onderzoek toetst dus niet de werkwijze van de politieke autoriteiten aan de normen die de bescherming beogen van de informatieprivacy bij de grensoverschrijdende verstrekking van persoonsgegevens.

1.4 Begrippen

1.4.1 *Openbare orde*

In dit onderzoek worden voorstellen geanalyseerd die de autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie in staat zouden moeten stellen om, kort gezegd, verstoringen van de openbare orde te voorkomen en de orde te handhaven. De onderzochte documenten spreken over openbare orde, maar definiëren dit begrip niet. Dit betekent echter niet dat het onduidelijk is waarop de onderzochte handelingen in grote lijnen betrekking hebben. Het is de bekende roze olifant die iedereen voor zich ziet als je hem zo noemt, maar niet wanneer je hem omschrijft. Dat de Raad deze roze olifant bedoelt, valt af te leiden uit de aanleiding en de considerans van de handeling, de inhoud ervan en de beschrijving van situaties waarop de handeling doelt. Zoals eerder gezegd, betreffen de handelingen de handhaving van de openbare orde in de zin van handhaving van orde, rust en veiligheid in het openbare leven en in het publieke domein tijdens (grote) evenementen met een internationale dimensie waar de verwachting gerechtvaardigd is dat grote aantallen mensen, individueel en/of in groepsverband, uit andere lidstaten van de Europese Unie (en uit derde landen) het evenement zullen bezoeken. De handhaving van de openbare orde behelst dan telkens drie elementen: het voorkomen van openbare-ordeverstoringen, de voorbereiding op eventuele verstoringen en het herstellen van de openbare orde, indien deze zou zijn aangetast. De handelingen van de Raad concentreren zich sterk op het eerste aspect (de preventie), minder op het tweede en amper op het derde. Hier zij echter eveneens opgemerkt dat in de handelingen van de Raad ook andere aspecten van de rechtshandhaving, vaak terloops, aan de orde komen, zoals bestrijding van criminaliteit en terrorismebestrijding.

Omdat een definitie handig is, zal ik vooral aanhaken bij een aantal nationaalrechtelijke definities met betrekking tot de Gemeentewet en de Politiewet. De nationale betekenis van het begrip is van belang, omdat de handelingen van de Raad ook de Nederlandse autoriteiten en in het bijzonder de politie oproepen tot transnationale samenwerking binnen de Europese Unie. Indien de Nederlandse politieautoriteiten persoonsgegevens verstrekken ter bescherming van de openbare orde in een andere lidstaat, zullen zij gegevens verstrekken van personen die naar Nederlands begrip openbare-ordeverstoorders zijn en dus verstoorders zijn van de openbare orde zoals naar Nederlands inzicht gedefinieerd. De nationale definities zijn van belang juist omdat de handelingen van de Raad een definitie van ‘voetbalvandaal’ of ‘gewelddadig demonstrant’ ontberen.

In de Gemeentewet heeft het begrip openbare orde, volgens Hennekens, de betekenis van ‘*ordelijke verloop van het gemeenschapsleven ter plaats*’ en komt dus meer overeen met wat in de Grondwet negatief wordt bedoeld met ‘voorkomen van wanordelijkheden’.²¹ In het algemeen is men het erover eens dat in deze context openbare orde te omschrijven is als *de ordelijke of rustige of normale toestand in het leven dat zich in de publieke ruimte afspeelt*.²² Suyver omschrijft de openbare orde als ‘*een – naar tijd en plaats veranderlijke – ordelijke gang van zaken op straat en op andere publieke plaatsen en een zekere bescherming van persoon en goed*’.²³ Volgens Van der Meulen – zich baserend op Suyver – is openbare orde ‘*de – naar tijd en plaats bepaalde – normale gang van zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen, welke gang van zaken wordt gekenmerkt door een overwegende mate van algemene vrijheid deze plaatsen overeenkomstig hun bestemming te gebruiken in veiligheid voor goed en persoon*’.²⁴ Na een analyse van de parlementaire behandelingen van de Gemeentewet en de Politiewet komt De Jong tot de conclusie dat de definitie neerkomt op ‘*een situatie van orde en rust in het openbare leven*’.²⁵ Dölle en Elzinga sluiten bij Hennekens aan door openbare-ordehandhaving, en dus indirect openbare orde, te definiëren als: ‘Een optreden tegen een verstoring van het *ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte*, waarbij een *direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast*’.²⁶ In een recente uitspraak stelt de Hoge Raad dat wil sprake zijn van verstoring van de openbare orde het [dan] zal moeten gaan om een verstoring van enige betekenis *van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte*.²⁷ De annotatoren Brouwer en Schilder vinden een dergelijke definitie tautologisch en ‘anno 2007 niet langer opportuun’ vanwege zijn vaagheid. Zij stellen een andere definitie voor die beter past bij de inmiddels voortgeschreden praktijk waarbij een corpus van door de regelgever duidelijk omschreven gedragingen het begrip concretiseert. Voor hen is de openbare orde: ‘*het resultaat van de naleving van een stelsel van concrete gedragsaanwijzingen zoals neergelegd in regels afkomstig van de gemeenteraad – in incidentele gevallen van de burgemeester – en niet-lokale regelgevers. Van verstoring van de openbare orde is sprake als er één of meerdere van die voor de openbare ruimte geschreven gedragsaanwijzingen niet worden nageleefd*.’ Deze omschrijving sluit weliswaar aan bij het vereiste van voorzienbaarheid die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt, maar definieert, mijns inziens, het begrip openbare orde als zodanig niet; wat de openbare orde is, kan immers uitsluitend contextueel (in plaats en tijd) bepaald worden.

²¹ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer, 2004, p. 4 en H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer, 2007, p. 4.

²² Zie M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, diss. Utrecht, 2000, p. 21.

²³ J.J. Suyver, *Politie in de rechtsorde*, Tjeenk Willink, Zwolle 1986, p. 45 en J.J. Suyver, *Politie in de rechtsorde*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994, p. 56.

²⁴ B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen*, diss. VU Amsterdam, 1993, p. 21.

²⁵ M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, diss. Universiteit Utrecht, 2000, p. 20 (uitgebreider: p.17-20).

²⁶ A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 389. In D.J. Elzinga e.a., *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 42 en 157 wordt dezelfde definitie gebruikt.

²⁷ HR 30 januari 2007, AB 2007, 131, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

In de Politiewet (artikelen 2 j° 12 Polw) gebruikt de wetgever het begrip openbare orde om bevoegdheden te begrenzen. Artikel 2 Polw is van groot belang, omdat hierin de wettelijke grondslag ligt voor het Nederlandse gezagsdualisme inherent aan het begrip ‘handhaving van de rechtsorde’ waardoor de openbare-ordehandhaving onder het bestuurlijk gezag van de burgemeester (artikel 12 Polw j° artikel 172 lid 2 Gemw) en de strafrechtelijke handhaving onder het justitiële gezag van de officier van justitie valt (artikel 13 Polw). Gezien dit gezagsdualisme en de nogal ingrijpende scheiding van bevoegdheden zou het te verwachten zijn dat de wetgever afbakent door middel van definities. Dat is echter niet het geval. Bij de behandeling van de wetsvoorstellen over de herziening van de Politiewet en de Gemeentewet werd hierover gediscussieerd, maar een eenduidige definitie is er niet uitgekomen. Vooral tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Politiewet spitste het debat zich toe op de definitie van openbare orde.²⁸ Een definitie daarvan kwam er niet, wel een indicatie van handhaving van de openbare orde als zijnde ‘het hanteren van bestuurlijke maatregelen gericht op het tegengaan en voorkomen van *onrechtmatig gedrag dat de rust en de veiligheid in de gemeente bedreigt*’.²⁹ Hier gaat het dus om de rust en veiligheid van de gemeente. De Jong stelt hierover dat er voor handhaving van de openbare orde eigenlijk ook geen inhoudelijke definitie is ontstaan, maar dat er is gekozen voor een instrumentele benadering waarbij behoud en herstel van orde en rust in het openbare leven worden beoogd.³⁰ In het Integraal Veiligheidsprogramma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties³¹ wordt evenmin een poging gedaan om openbare orde (en de handhaving ervan) te definiëren. Er wordt wel gerefereerd aan de ‘kleine ergernissen’ in de openbare ruimte. De gedragingen die tot deze ergernissen leiden,³² zijn aantastingen van de openbare orde.

Samenvattend kan men een aantal elementen van het begrip openbare orde destilleren: orde, rust en veiligheid; het openbare leven en het publieke domein; naleving van de regels die voor orde, rust en veiligheid zorgen; rechten van anderen in het openbare leven en in het publieke domein. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat de Raad van de Europese Unie, die zelf geen definitie heeft gegeven, het begrip in de gangbare betekenis van orde, rust en veiligheid in het openbare en publieke leven en openbare domein bezigt en dan toegespitst op (grote) evenementen met een internationale dimensie waaraan massaal mensen uit andere (lid)staten individueel en/of in groepsverband deelnemen.

Het begrip ‘openbare orde’ heeft in het recht echter meer betekenissen die evenmin gemakkelijk zijn te omschrijven. Hierover heerst in de Nederlandse literatuur eensge-

²⁸ In de latere behandeling van het derde wetsvoorstel Politiewet en het wetsvoorstel voor de nieuwe Gemeentewet werd hieraan gerefereerd. Zie M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, diss. Universiteit Utrecht, 2000, p. 17-20 en D.J. Elzinga e.a., *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1995, p. 150-155.

²⁹ TK 1985-1986, 19 535, nr. 3, p. 6.

³⁰ M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, diss. Utrecht, 2000, p. 20 (uitgebreider: p.17-20).

³¹ TK 1998-1999, 26 604, nr. 1, *Integraal Veiligheidsprogramma*, p. 3.

³² Genoemd worden het illegaal storten van vuilnis(zakken), hondenpoep, graffiti, fout parkeren, fietsen op de stoep.

zindheid. Van Maarseveen sprak over een ‘juridisch omnibusbegrip (...) een container gevuld met allerlei gereedschappelijke definities, waaruit men een keuze kan doen naar gelang enerzijds de wettelijke context (...) en anderzijds de concrete doelstellingen die men ermee wil dienen.’³³ Burkens spreekt, in verband met de beperking op grond van openbare orde vervat in artikel 8 Gw, over een ‘allesverslindende clausulering’.³⁴ Hennekens benadrukt dat het begrip zeer omvangrijk is en veel uiteenlopende interpretaties omvat.³⁵ Dat komt omdat het begrip in alle uithoeken van het recht voorkomt, in zowel publiekrecht als privaatrecht, zowel nationaal als Europees en internationaal recht, zowel materieel als procesrecht, zowel nationale wetgeving als verdragen.

In de Grondwet komt het begrip openbare orde voor in artikel 8 waar de vrijheid van vereniging in het belang van de openbare orde mag worden beperkt. Het begrip betekent hier niet dat het grondrecht mag worden beperkt ter voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden, zoals in de artikelen 6 lid 2 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en 9 lid 2 (vrijheid van vergadering en betoging). Het heeft een veel ruimere betekenis die doelt op de fundamentele grondslagen van de rechtsstaat en is daardoor, gezien in verband met het recht op vereniging meer verwant aan de betekenis zoals gebezigd in het privaatrecht.³⁶

In het vreemdelingenrecht is het begrip niet gedefinieerd, maar in de Vreemdelingenwet 2000 wordt onder openbare orde ook steeds begrepen de openbare rust. Onder gevaar voor de openbare orde valt het gevaar voor de goede zeden, de internationale betrekkingen en de volksgezondheid.³⁷ Ook het lidmaatschap van of de deelneming aan activiteiten van een organisatie, waarvan de activiteiten als een gevaar voor de maatschappij zijn aangemerkt, kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een actuele bedreiging van de openbare orde.³⁸ Dit is van belang binnen het kader van het vrije verkeer van personen in de Europese Unie.

³³ H. van Maarseveen, *Openbare orde*, NJB 1985, p. 740, geciteerd in: D.J. Elzinga e.a., *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1995, p. 41.

³⁴ M.C. Burkens, *Grondrechten in een nieuwe Grondwet*, NJB 1976, p. 710. Geciteerd in: A.K. Koekoek, *De Grondwet*, Deventer: Tjeenk Willink, 2000, p. 139.

³⁵ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer, 2004, p. 4.

³⁶ In het privaatrecht fungeert het begrip als een begrenzing bijvoorbeeld van de contracteervrijheid daar waar een rechtshandeling die in strijd is met de openbare orde nietig is (artikel 3:40 lid 1 BW). L.E.H. Rutten omschrijft de openbare orde van deze bepaling als *het geheel van normen en beginselen, welke inachtneming noodzakelijk is voor de instandhouding van de maatschappij*. Een met de openbare orde strijdige overeenkomst komt in strijd met de *fundamentele beginselen van de huidige maatschappelijke organisatie, met de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtstelsel*. In: C. Asser (bewerkt door A.S. Hartkamp), *C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Asser serie 4, Verbintenissenrecht*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 272. Het begrip dient ook ter begrenzing van de verenigingsvrijheid (artikel 8 Gw) zoals in artikel 2:20 BW. Uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling (TK 1984-1985, 17 476, nr. 5 (MvA), p. 2-3) kan men de volgende betekenis afleiden: *de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtstelsel* en het handelen in strijd met de openbare orde als *een aantasting van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou zijn voor de samenleving*.

³⁷ Zie de Memorie van Toelichting op de Vreemdelingenwet 2000, TK 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 4.

³⁸ Zie Vc 2000, suppl. 42, december 2004, B10, 7.2.1.

‘Openbare orde’ is een begrip dat in mensenrechtenverdragen een rechtvaardiging voor beperking kan opleveren, maar het is niet omschreven of gedefinieerd.³⁹ Dit kameleontische bestaan is opmerkelijk in het licht van het feit dat de openbare orde als grondslag dient voor bevoegdheden die zeer diep kunnen ingrijpen in de rechten van burgers en voor beperkingen van grondrechten. Van der Meulen stelt dat de wetgever zich van vage normen bedient, indien deze in ‘beschrijvingsnood’ is en/of aan het bestuur ruimte wil laten om in te spelen op veranderde omstandigheden en maatschappelijke opvattingen. Volgens hem kan het bestuur hierdoor het begrip invullen naargelang de concrete omstandigheden en de actuele stand van de rechtsontwikkeling.⁴⁰ Dit geldt ook voor de rechter. Een goed voorbeeld biedt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat het begrip heeft ingevuld en het gebruik daarvan door de lidstaten heeft afgegrensd zonder zich te hebben laten verleiden tot het formuleren van een precieze definitie.

Het begrip ‘openbare orde’ (*public policy, ordre public*) komt in het EG-Verdrag voor als rechtvaardigingsgrond ter beperking van het vrije verkeer van personen (Titel III). Daar biedt het verdrag de mogelijkheid aan de lidstaten om in het belang van de openbare orde beperkingen op te leggen aan het recht op vrij verkeer van personen die tot dat vrije verkeer gerechtigd zijn.⁴¹ Dat kan in de vorm van geen toegang verlenen tot het grondgebied van een andere lidstaat of in de vorm van uitzetting na bijvoorbeeld het plegen van strafbare feiten.⁴² Op de oproeping van deze openbare-orde-exceptie was lange tijd Richtlijn 64/221/EEG⁴³ van toepassing, aangevuld door Richt-

³⁹ Voor een overzicht van de UVRM, het IVBPR en het EVRM waar de bescherming van de openbare orde als beperkingsclausule is voorzien, zie: J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootbeden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*, diss. Universiteit Leiden, 2005, p. 235-241.

⁴⁰ B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen*, diss. Amsterdam VU, 1993, p. 14.

⁴¹ Wie recht hebben op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie is een complexe kwestie die geregeld is door het primaire EG recht (Titel III), het secundaire gemeenschapsrecht (in het verleden vele richtlijnen en verordeningen en thans de nieuwe omvattende Richtlijn 2004/38/EG), de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG, verdragen die de EEG/EG met andere landen heeft gesloten (de Associatie- of Samenwerkingsovereenkomsten met derde landen, de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte [EER] en de Overeenkomst met de Zwitserse Bondsstaat) en het nationaliteits- en vreemdelingenrecht van de lidstaten.

⁴² Zie artikel 39 lid 3 EG; artikel 46 lid 1, artikel 49 EG en de schakelbepaling van artikel 55 EG. Zoals in de vorige noot vermeld is deze materie nu geregeld in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (Voor de EER relevante tekst), *PbEG* 2004, L 158/77.

⁴³ Richtlijn van de Raad voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Richtlijn 64/221/EEG, 25 februari 1964, *PbEG* 1964, P 56/850. In een mededeling van de Commissie over Richtlijn 64/221/EEG vindt men een overzicht van de toenmalige stand van zaken (de mededeling is van 1999): Mededeling COM(1999)372 def.

lijn 72/194/EEG⁴⁴ en Richtlijn 75/35/EEG.⁴⁵ De nieuwe Richtlijn 2004/38/EG vervangt deze oudere richtlijnen en is nu van kracht. De jurisprudentie van het Hof van Justitie over de oude artikelen 48 EEG (artikel 39 EG – nieuw), 56 EEG (artikel 46 EG – nieuw) en 53 (artikel 49 EG – nieuw) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de interpretatie van het begrip openbare orde en de toepassing ervan, maar, zoals gezegd, heeft het Hof zelf nooit een precieze definitie gegeven. In *Bouchereau* stelde het Hof dat een beroep van de nationale instanties op het begrip openbare orde ‘in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan veronderstelt van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.’⁴⁶ Deze ‘formule’ blijft het Hof hanteren.⁴⁷ In *Rutili* stelde het Hof dat het begrip in strikte zin moet worden verstaan, maar dat de lidstaten vrij blijven de eisen van openbare orde op hun nationale behoeften af te stemmen.⁴⁸ De openbare-orde-exceptie mag evenwel niet als algemene clausule gelden om onderdanen van een andere lidstaat buiten de grenzen te houden (*Van Duyn*⁴⁹), verblijf te weigeren (*Adoui en Cornuaille*⁵⁰) en het land zomaar uit te zetten (*Bouchereau*, *Calfa*,⁵¹ *Orfanopoulos en Oliveri*,⁵² *Oulane*⁵³). Tot 2002 mocht een lidstaat evenmin het verblijf in bepaalde landsdelen ontzeggen (*Rutili*⁵⁴); dit is nu wel mogelijk, zij het niet onbegrensd (*Oteiza Olazabal*⁵⁵). Een te ruime en algemene opvatting van het begrip openbare orde door de lidstaten staat het Hof niet toe om te voorkomen dat het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen en diensten én het beginsel van non-discriminatie worden uitgehold. In recentere jurisprudentie toetst het Hof de toepassing van de openbare-orde-exceptie bovendien tevens aan het evenredigheidsbeginsel en aan de grondrechten.⁵⁶ Tegelijkertijd leeft bij het Hof het besef dat

⁴⁴ Richtlijn van de Raad ter uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijn van 25 februari 1964 (...) tot de werknemers die het recht uitoefenen om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld. Richtlijn 72/194/EEG, 18 mei 1972, *PbEG* 1972, L 121/32.

⁴⁵ Richtlijn van de Raad houdende uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijn van 25 februari (...) tot de onderdanen van een Lid-Staat die het recht op voortgezet verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat uitoefenen na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend. Richtlijn 75/35/EEG, 17 december 1974, *PbEG* 1975, L 14/10.

⁴⁶ HvJ EG 27 oktober 1977, zaak 30/77 *Bouchereau* (r.o. 35). Dit criterium is thans gecodificeerd in artikel 27 lid 2 tweede volzin van de nieuwe Richtlijn 2004/38/EG: ‘Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.’

⁴⁷ Voor een recent voorbeeld van jurisprudentie waarin het Hof ingaat op de openbare-orde-exceptie en de criteria herhaalt, zie HvJ EG 10 juli 2008, Zaak C-33/07, *Jipa*.

⁴⁸ HvJ EG 28 oktober 1975, zaak 36/75 *Rutili* (r.o. 26-27).

⁴⁹ HvJ EG 4 december 1974, zaak 41/74 *Van Duyn*.

⁵⁰ HvJ EG 18 mei 1982, gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui en Cornuaille*.

⁵¹ HvJ EG 19 januari 1999, zaak C-348/96 *Calfa*.

⁵² HvJ EG 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01 *Orfanopoulos en Oliveri*.

⁵³ HvJ EG 17 februari 2005, zaak C-215/03 *Oulane*.

⁵⁴ HvJ EG 28 oktober 1975, zaak 36/75 *Rutili*.

⁵⁵ HvJ EG 26 november 2002, zaak C-100/01 *Oteiza Olazabal*.

⁵⁶ HvJ EG 26 november 2002, zaak C-100/01 *Oteiza Olazabal*. In *Jipa* herhaalt het Hof het belang van de proportionaliteit van de maatregel, maar laat het aan de nationale rechter over om eraan te toetsen ‘dat artikel 18 EG en artikel 27 van richtlijn 2004/38 niet in de weg staan aan een nationale wet-

het begrip ‘openbare orde’ onlosmakelijk is verbonden met de verenigbaarheid van bepaalde gedragingen met het geheel van waarden en normen dat op een specifiek historisch moment ten grondslag ligt aan een nationaal rechtssysteem. In *Van Duyn* en *Bouchereau* stelde het Hof vast dat de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen waardoor aan de bevoegde nationale instanties een beoordelingsmarge moest worden toegekend. Deze moet echter wel binnen de grenzen van de communautaire wetgeving blijven.⁵⁷ Men mag er, mijns inziens, van uitgaan dat de lidstaten de openbare-orde-exceptie mogen invoeren ter beperking van het vrije verkeer en ter voorkoming van ernstige verstoringen van de openbare orde in de zin van wanordelijkheden, maar de grenzen waarbinnen de lidstaten de openbare-orde-exceptie mogen invoeren om de regel van het vrije verkeer van personen en diensten opzij te zetten, zijn door het Hof afgebakend. Zo mogen de lidstaten de openbare-orde-exceptie niet invoeren voor afschrikkende preventieve doeleinden.⁵⁸ Uitzetting om redenen van algemene en/of bijzondere preventie is niet toegestaan, omdat maatregelen op grond van openbare orde uitsluitend moeten berusten op het persoonlijke gedrag van betrokkene. Dat betekent dat er geen rechtvaardigingen mogen worden aangevoerd die losstaan van het individuele geval. Zo is het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling op zichzelf geen reden om een openbare-ordemaatregel op te leggen. In *Bouchereau* preciseerde het Hof dat een strafrechtelijke veroordeling slechts ter zake doet, voor zover uit de omstandigheden die tot de veroordeling hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.⁵⁹ Hier kan men denken aan recidivegevaar. Dit is later bevestigd in de *Orfanopoulos en Oliveri*-uitspraak waarin het Hof voor het begrip ‘actueel’ een tijdspanne-criterium vaststelde. Indien lange tijd verstrijkt tussen het nemen van een uitzettingsbesluit en de rechterlijke toetsing van dat besluit, staat de lange tijdspanne in de weg aan de veronderstelling dat er een actuele dreiging bestaat voor de openbare orde.⁶⁰

telijke regeling die het mogelijk maakt, het recht van een burger van een lidstaat om naar een andere lidstaat te reizen, te beperken, met name op grond dat hij daaruit eerder is uitgezet wegens “illegaal verblijf”, mits in de eerste plaats het persoonlijk gedrag van die burger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, en in de tweede plaats de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in de bij hem aanhangige zaak het geval is.’

⁵⁷ HvJ EG 4 december 1974, zaak 41/74 *Van Duyn* (r.o. 18-19) en HvJ EG 27 oktober 1977, zaak 30/77 *Bouchereau* (r.o. 32-34).

⁵⁸ HvJ EG 26 februari 1975, zaak 67/74 *Bonignore* (r.o. 5-7).

⁵⁹ HvJ EG 27 oktober 1977, zaak 30/77 *Bouchereau* (r.o. 28). Deze jurisprudentie is recentelijk nog bevestigd in *Jipa* (zie noot 56).

⁶⁰ HvJ EG 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01 *Orfanopoulos en Oliveri*. Het Hof stelt het volgende: ‘(...) artikel 3 van richtlijn 64/221 verzet zich tegen een nationale praktijk volgens welke de nationale rechterlijke instanties bij de rechtmatigheidstoetsing van de uitzetting van een onderdaan van een andere lidstaat geen rekening dienen te houden met feiten die zich na het laatste overheidsbesluit hebben voorgedaan en die ertoe kunnen leiden dat de actuele bedreiging die het gedrag van de betrokkene voor de openbare orde vormde, verdwijnt of sterk vermindert. Dit is vooral het geval indien er tussen de datum van het besluit tot uitzetting en de datum waarop de bevoegde rechter dit besluit toetst, een lange periode is verstreken.’ (r.o. 82 in de zaak *Oliveri*). Dat betekent dat de nationale rechter in de omstandigheden waarin ‘een lange periode’ (wat dat precies be-

Samenvattend kan de openbare-orde-exceptie die geldt ten aanzien van het vrije verkeer worden ingeroepen, indien aan de voorwaarden is voldaan dat (a) uitsluitend het (persoonlijke) gedrag van betrokkene, (b) een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, (c) waarbij eventuele strafrechtelijke veroordeling(en), mits gepaard gaande met een actuele bedreiging van de openbare orde, meegewogen kunnen worden en (d) indien de maatregel proportioneel is.⁶¹

Het begrip ‘openbare orde’ komt verder voor in de vierde titel van het EG-Verdrag over visa, asiel en immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen waar ook een deel van het Schengen-*acquis* is opgenomen. Artikel 64 lid 1 EG fungeert hier niet als exceptie, maar als vrijwaringsclausule.⁶² Exact dezelfde formulering is te vinden in het Unie-Verdrag, namelijk in artikel 33. Hier volstaat het te zeggen dat in deze vrijwaringsclausules het begrip ook de betekenis heeft van orde en rust in het openbare domein. De clausules benadrukken dat op het terrein van de openbare orde en de nationale veiligheid de Unie de lidstaten volledig bevoegd acht om zelfstandig de openbare orde te handhaven en de staatsveiligheid te beschermen op het eigen territorium. Aan deze twee bepalingen is dan ook de uitsluiting van rechtsmacht van het Hof van Justitie van de EG verbonden respectievelijk via artikel 68 lid 2 EG⁶³ en artikel 35 lid 5 VEU.⁶⁴

1.5 Informatie over personen

Onderwerp van dit onderzoek is de uitwisseling van persoonsgegevens. De Raad geeft hiervan geen definitie. Sterker nog, hij spreekt zowel over ‘informatie over personen’ als over ‘persoonsgegevens’. Er moet van uitgegaan worden – en de context waarin hij die laatste term bezigt, ondersteunt dit standpunt – dat hij de term ‘persoonsgegevens’ reserveert voor de informatie over personen in de betekenis die het Verdrag van de Raad van Europa van 28 juni 1981 tot bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Dataprotectieverdrag van Straatsburg 1981) geeft: ‘persoonsgegeven is elke informatie betreffende een geïdenti-

tekt, zegt het Hof niet) verstrikt tussen het nemen van het besluit en de rechterlijke toetsing daarvan, *ex nunc* moet toetsen.

⁶¹ Een overzicht van de stand van zaken en de jurisprudentie biedt HvJ EG 7 juni 2007, zaak C-50/06, *Commissie/Nederland*.

⁶² De bepaling luidt: ‘Deze titel laat de uitoefeningen van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.’

⁶³ Artikel 68 lid 2 luidt: ‘Het Hof van Justitie is in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.’

⁶⁴ Artikel 35 lid 5 luidt: ‘Het Hof van Justitie is niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met de wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.’

ficeerd of identificeerbaar individu’,⁶⁵ of die Richtlijn 95/46/EG geeft: ‘iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’ waarbij als identificeerbaar wordt beschouwd ‘een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit’;⁶⁶ en in het bijzonder de definitie vervat in Aanbeveling R (87) 15 over het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector: ‘*For the purposes of this recommendation, the expression “personal data” covers any information relating to an identified or identifiable individual. An individual shall not be regarded as identifiable” if identification requires an unreasonable amount of time, cost and manpower.*’⁶⁷

De term ‘verwerken’ wordt hier gebruikt in de ruime betekenis van ‘elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in elk geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens’.⁶⁸ In dit onderzoek wordt de term ‘verstrekken’ van persoonsgegevens gebezigd waar bedoeld wordt het aan derden beschikbaar stellen van die gegevens ongeacht of het politieke autoriteiten betreft of anderen.⁶⁹

In het onderzoek worden de handelingen van de Raad getoetst aan de beginselen die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens of dataprotectie. Deze beginselen zijn ontwikkeld om de zogenaamde informationele privacy te beschermen. Dat is het deel van het privéleven dat betrekking heeft op informatie over het individu. De informationele privacy behoeft bescherming binnen het ruimere recht op privacy of privéleven dat het individu geniet. De aandacht richt zich vooral op de persoonsgegevens

⁶⁵ Zo luidt artikel 2 Dataprotectieverdrag van Straatsburg 1981.

⁶⁶ Zo luidt artikel 2 onder a van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, L 281/31.

⁶⁷ Zie onder ‘Scope and definitions’ in Council of Europe, Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector, 17 September 1987, <http://cm/coe.int/ta/rec/1987/87r15.htm>. De Wet Politiegegevens definieert een ‘politiegegeven’ als ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitvoering van de politietaken wordt verwerkt.’

⁶⁸ Zo luidt artikel 1 onder c van de Wet Politiegegevens en ook artikel 1 onder b Wet bescherming persoonsgegevens die op haar beurt is gebaseerd op artikel 2 onder b van Richtlijn 95/46/EG dat als volgt luidt: “‘verwerking van persoonsgegevens’, hierna “verwerking” te noemen, elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.’

⁶⁹ In de Wet Politiegegevens (artikel 1 onder d en e) worden twee termen gebezigd: ‘verstrekken’ als algemene term voor het bekend maken en beschikbaar stellen van politiegegevens ongeacht de wijze waarop en ‘beschikbaar stellen’ wanneer de gegevens worden verstrekt aan degenen die geautoriseerd zijn voor de verwerking van die gegevens, dus wanneer de gegevens binnen de politie en de Koninklijke Marechaussee verstrekt worden (zie: TK 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 25-26).

waarover de overheid en in het bijzonder de politie beschikken en die door de politie worden verwerkt, omdat de handelingen van de Raad een samenwerking tussen de politiediensten van de lidstaten op dit gebied beogen.

1.6 Opzet van het onderzoek

Het hierna volgende onderzoek bestaat uit zes hoofdstukken.

In het tweede hoofdstuk komt het juridische kader aan de orde, waarbinnen de transnationale samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving in de Europese Unie plaatsvindt. Daarbij speelt de kwestie van de bevoegdheid van de Raad om regelend en coördinerend op te treden met het doel de politieke samenwerking op dit specifieke gebied te bevorderen. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk komt dus de vraag aan de orde of de Raad op grond van Titel VI van het Unie-Verdrag deze bevoegdheid heeft.

Daarop volgt een analyse van de instrumenten die de Raad heeft ingezet en nog steeds inzet, om de Europese samenwerking ter bestrijding van openbare-ordeverstoringen in verband met voetbalevenementen of politieke acties door demonstranten gestalte te geven. Er wordt uitsluitend aandacht besteed aan de instrumenten die de Raad daadwerkelijk heeft ingezet op grond van het Verdrag van de Europese Unie. Op grond van artikel K.3 lid 2 van het Verdrag van Maastricht was dat een Gemeenschappelijk Optreden en op grond van artikel 34 lid 2 van het huidige Unie-Verdrag was dat een Besluit. De andere instrumenten die de Raad zou kunnen gebruiken, zoals het ‘gemeenschappelijk standpunt’ en de ‘overeenkomst’ (onder de Verdragen van Maastricht en Amsterdam) en het ‘kaderbesluit’ (onder het Verdrag van Amsterdam en Nice), komen niet aan de orde. Om de samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren en te coördineren op het terrein van de openbare-ordehandhaving bedient de Raad zich bovenal van *soft law*. Centraal in dit tweede deel staat de vraag welke juridische betekenis toekomt aan de ingezette instrumenten en in het bijzonder de vraag naar hun betekenis en verbindendheid voor de lidstaten.

In hoofdstuk drie wordt het juridische kader beschreven van de privacybescherming c.q. de bescherming van de informationele privacy. Dit recht is in een ruim juridisch spectrum geregeld.

Aan de orde komt het grondrecht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer zowel in het internationale recht zoals de Universele verklaring van de rechten van de Mens (UVRM), het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) als in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De informationele privacy is als specifiek grondrecht beschermd in het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie en in het nationale recht in artikel 10 van de Nederlandse Grondwet.

Met betrekking tot de beginselen van dataprotectie komt het internationale Verdrag van de Raad van Europa van 28 juni 1981 tot bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Dataprotectiever-

drag van Straatsburg 1981) aan de orde alsmede de belangrijke Aanbevelingen R(87) 15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.

Uit deze constellatie wordt een aantal beginselen samengevat die een fundamenteel karakter hebben in de bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder daar waar het de grensoverschrijdende verstrekking van persoonsgegevens betreft. Dit ‘beginselenkader’ is nodig om de handelingen van de Raad waarin de uitwisseling van informatie ter bestrijding van openbare-ordeverstoringen door voetbalsupporters en demonstranten aan de orde komt, te kunnen toetsen op hun ‘dataprotectieconformiteit’ en dus om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Aandacht wordt ook besteed aan het wettelijke kader voor de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse politiediensten in het nationale recht zoals dat is geregeld in de sectorale wetgeving van de Wet Politiegegevens (WPolg) en het Besluit Politiegegevens (BPolg). De aandacht hierop vestigen heeft vooral een illustratieve functie. Het laat zien hoe de beginselen van dataprotectie omgezet zijn in concrete normen die gelden voor het politieel handelen en hoe de Europese samenwerking deze normstelling beïnvloedt.

Na lange onderhandelingen is op 28 november 2008 het kaderbesluit 2008/997/JBZ aangenomen over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de derde pijler van de Europese Unie.⁷⁰ In november 2010 moeten de lidstaten de normen die daarin zijn vervat hebben geïmplementeerd. Dit kaderbesluit is in dit onderzoek niet meer meegenomen. Dat doet echter niet af aan de conclusies van dit onderzoek; het bevestigt juist het belang van de dataprotectie niet alleen bij de strafrechtelijke en justitiële samenwerking, maar ook wanneer de Raad de lidstaten op niet bindende wijze oproept hun samenwerking te intensiveren bij de handhaving van de openbare orde.

In de hoofdstukken vier, vijf en zes volgt een analyse van de concrete handelingen ter bescherming van de openbare orde in het licht van de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk vier komen drie verschillende handelingen aan de orde die aangenomen zijn ter bescherming van de openbare orde in algemene zin, dus niet in het bijzonder gericht op de beteugeling van wanordelijkheden veroorzaakt door voetbalsupporters en/of demonstranten. Het betreft een verklaring van de Trevi-ministers die geen grondslag vindt in het EG-recht en een intergouvernementeel karakter heeft; de Schengen-Handleiding samenwerking politie handhaving openbare orde en veiligheid tot stand gekomen in de context van de Schengen-verdragen en tenslotte het Gemeenschappelijke Optreden over openbare orde aangenomen door de Raad van de Europese Unie onder het regime van het Verdrag van Maastricht. Dit laatste Gemeenschappelijke Optreden vormt telkens de grondslag voor de latere en specifiekere handelingen van de Raad binnen het kader van het Unie-Verdrag.

De specifieke handelingen waarin de transnationale openbare-ordehandhaving bij voetbalevenementen centraal staat, komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Daar geldt als

⁷⁰ Kaderbesluit 2008/997/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politie en justitiële samenwerking in strafzaken, *PbEU* 2008, L 350/60.

startpunt de Overeenkomst sportgeweld 1985 van de Raad van Europa die de aanzet heeft gegeven tot de Europese samenwerking ter preventie van aan sport gerelateerd geweld. De Raad van de Europese Unie voert het verdrag uit door handelingen aan te nemen op dit gebied. De specifieke handelingen ter preventie van ordeverstoringen veroorzaakt door demonstranten die (politieke) actie voeren, zijn het onderwerp van hoofdstuk 6.

In deze drie hoofdstukken is een indeling naar grondslag gevolgd. De analyse begint telkens met verklaringen van de ministers van justitie en binnenlandse zaken tijdens hun Trevi-samenwerking, de intergouvernementele samenwerking op politieel gebied buiten het institutionele kader van de EEG vóórdat het verdrag van Maastricht van kracht werd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de handhaving van de openbare orde binnen de Schengen-samenwerking. Het leeuwendeel van de hoofdstukken is echter gewijd aan de handelingen van de Raad van de Europese Unie. Deze zijn op hun beurt verdeeld naar het onderliggende verdragsregime: het Verdrag van Maastricht⁷¹ en vanaf het Verdrag van Amsterdam.⁷² Met ‘vanaf Amsterdam’ is uiteraard het Verdrag van Amsterdam zelf bedoeld, maar ook het tijdens het onderzoek geldende EU-Verdrag: het Verdrag van Nice. Het Verdrag van Nice krijgt echter geen aparte plaats, omdat het voor de derde pijler en het onderwerp van dit onderzoek geen veranderingen teweeg heeft gebracht ten opzichte van het Verdrag van Amsterdam. Het Verdrag voor een Grondwet voor Europa⁷³ is eveneens buiten beschouwing gelaten, omdat het tijdens de onderzoeksperiode in referenda weggestemd werd door de burgers van Frankrijk en Nederland. Eerlijk gezegd heb ik dat grondwettelijke verdrag toen als dood beschouwd. Zijn wonderlijke wederopstanding tijdens het Duitse voorzitterschap in de tweede helft van 2007 kwam te laat om nog in dit onderzoek te betrekken. Bovendien is het nog maar de vraag welk lot dit Verdrag van Lissabon⁷⁴ beschoren zal zijn na zijn verwerping door de Ierse burgers in juni 2008.

In de hoofdstukken vijf en zes wordt ook kort aandacht besteed aan rapporten van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken van het Europese Parlement, respectievelijk het rapport Roth over vrij verkeer van personen en voetbalsupporters en het rapport Watson over openbare orde, Eurotops en vergelijkbare evenementen. In deze rapporten komt de bezorgdheid van het Europese Parlement tot uiting enerzijds over het vandalistische gedrag door supporters en de openbare-ordeverstoringen door antiglobalisten en anderzijds over de reacties hierop van de Raad in de vorm van de handelingen die onderwerp van het onderzoek zijn. Gekozen is voor een chronologische aanpak omdat deze zichtbaar maakt hoe de ontwikkelingen naar een redelijk gestructureerde samenwerking zich hebben voltrokken. De handelingen die de revue passeren, worden inhoudelijk besproken om globaal aan

⁷¹ Verdrag betreffende de Europese Unie, met Protocolen, Maastricht, 7 februari 1992 *PbEG* 1992, C 191 en *Trb.* 1992, 74.

⁷² Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, *PbEG* 1997, C 340 en *Trb.* 1998, 11.

⁷³ Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *PbEU* 2004, C 310.

⁷⁴ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; met Protocolen, Bijlagen, Slotakte en Verklaringen, Lissabon, 13 december 2007, *PbEU* 2007, C 306/1 en *Trb.* 2008, 11.

te geven wat zij beogen, maar de analyse betreft met name de onderdelen en aanbevelingen die voor dit onderzoek van belang zijn: die over de uitwisseling van informatie en in het bijzonder die over informatie over personen en de persoonsgegevens. De handelingen terzake worden getoetst aan het beginselenkader voor de bescherming van persoonsgegevens, dat voortvloeit uit het derde hoofdstuk.

Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en de aanbevelingen.

In sommige hoofdstukken is een aantal aparte, ingekaderde teksten te vinden. Zij bevatten feitelijke informatie zonder juridische analyses of problematisering met uitsluitend het doel de lezer nader inzicht te geven in bepaalde aspecten van de problematiek. In het zevende hoofdstuk dat de conclusies bevat, zijn daarentegen uitsluitend de aanbevelingen ingekaderd. Sommige gebruikte bronnen zijn te vinden op het internet: de aangegeven internetadressen zijn nog in juli 2009 gecontroleerd en dus tot die datum was de bron daar te raadplegen. Waar dat niet meer mogelijk is omdat de gebruikte informatie niet meer op het aangegeven internetadres te vinden is, is dat vermeld.

Het onderzoek bevat een aantal bijlagen: een overzicht ‘in één A4-tje’ van de onderzochte handelingen (bijlage 1); hetzelfde overzicht, maar dan niet ingekort en met de precieze namen en vindplaatsen (bijlage 2) en een schema van de op persoonsgegevens van supporters en demonstranten toepasselijke regelingen (bijlage 3). Het onderzoek is in september 2008 afgerond.

2 HET EUROPESE JURIDISCHE KADER VAN DE OPENBARE-ORDEHANDHAVING

2.1 Inleiding

Het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) berichtte in mei 2007 het volgende:

‘Duitsland voert in verband met de komende top van de zeven belangrijkste industrielanden en Rusland, de G8, opnieuw grenscontroles in. De maatregel geldt ook voor Schengenlanden, zoals Nederland. Dat maakte het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken woensdag bekend.

De top in de kustplaats Heiligendamm, aan de Oostzee, duurt van 6 tot 8 juni. Op vliegvelden, in havens en aan de landsgrenzen zullen reizigers worden gecontroleerd om te voorkomen dat potentiële reischoppers en criminelen het land in komen om te demonstreren. De ogen zullen vooral open worden gehouden voor gewelddadige antiglobalisten, aldus het departement.

De maatregelen zullen volgens het ministerie misschien sporadisch leiden tot vertragingen voor grensoverschrijdend verkeer. Ze worden ingevoerd naargelang van de situatie.

De Duitse politie deed woensdag op veertig plaatsen invallen bij linkse groeperingen. Het Openbaar Ministerie verdenkt actievoerders van lidmaatschap van een ‘terroristische organisatie’, die de G8-top wil verstoren. Onder meer in Berlijn, Hamburg en Bremen werden huiszoekingen gedaan bij groepen die tevens verdacht worden van eerdere ‘kleine aanvallen’. Aan de acties werkten ruim negenhonderd politiemensen mee. Actiegroepen reageerden woedend op de invallen. Een lid van de Berlijnse anti-G8-groep ‘Gipfelsoli’ noemde de invallen ‘een golf van repressie’. ‘Alle pogingen ons te criminaliseren zullen ons er niet van weerhouden het onrecht in de wereld tijdens de G8-top aan de kaak te stellen’, aldus de activiste.

Bijeenkomsten van de G8 zijn voor antiglobalisten doorgaans een gelegenheid om te demonstreren. Dat leidde in het verleden meerdere keren tot hevige rellen.¹

En het AD/Utrechts Nieuwsblad meldde het volgende in mei 2008:

‘Vijftienhonderd Nederlandse voetbalfans mogen niet naar wedstrijden tijdens het EK voetbal in juni [2008] in Zwitserland en Oostenrijk. Ze kunnen geen kaartjes kopen voor duels van Oranje. Bovendien houdt de politie hen ter plaatse in de gaten als ze naar Zwitserland reizen. De vijftienhonderd hebben in Nederland een stadionverbod, omdat ze zich onlangs hebben schuldig gemaakt aan wangedrag bij voetbalduels

¹ Algemeen Nederlands Persbureau (ANP), 9 mei 2007.

in ons land. Hun stadionverbod geldt ook voor het EK, meldt de KNVB. De namen van deze risicosupporters zijn doorgegeven aan de Zwitserse en Oostenrijkse autoriteiten.

Bovendien controleert de Nederlandse politie alle namen van fans die een plaatsje hebben gereserveerd op een van de EK-campings. “Als blijkt dat risicosupporters op die campings zitten, dan houden we hen samen met de Zwitserse politie in de gaten,” zegt voetbalvandalisme-expert Henk Groenevelt van de Nederlandse politie. “We zoeken die fans ook op en laten weten dat we van hun aanwezigheid op de hoogte zijn.” (...) Ook bij voorgaande toernooien gaven de politie en de KNVB de namen van risicosupporters door aan het organiserende land. (...)”²

Deze berichten over de voorbereidingen in de zomer van 2007 van de G8-top in Duitsland³ en de voorbereiding van het EK voetbal in de zomer van 2008 beschrijven in een notendop het onderwerp van dit onderzoek. Zij bieden tegelijk een inkijk in de problematiek die in dit hoofdstuk aan de orde zal komen, namelijk het juridische kader van de transnationale samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving binnen de Europese Unie.

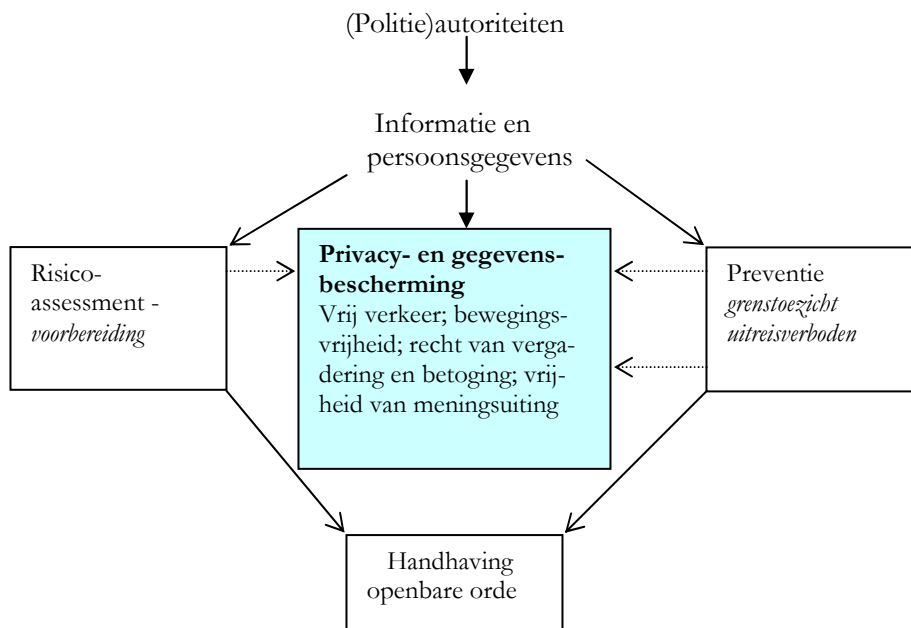
Voor de politie van het gastland van een massa-evenement die bevoegd en verplicht is de openbare orde te handhaven, is de behoefte aan informatie groot om twee met elkaar samenhangende doelen te bereiken. Het eerste is een tijdige en correcte *risk-assessment*. Die is essentieel om de juiste strategische, operationele en tactische beslissingen te kunnen nemen om de openbare orde zo optimaal mogelijk te kunnen handhaven. De informatiepositie is van belang om de risico's goed in te kunnen schatten, zodat men zich adequaat kan voorbereiden. De kern van de Europese handelingen die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 geanalyseerd zullen worden, betreft het over en weer verstrekken van informatie over risico's op verstoringen van de openbare orde en eventuele terroristische aanslagen. Het gaat om informatie over gedrag, intenties en bewegingen van groepen (voetbal)supporters of demonstranten met inbegrip van informatie over individuele personen die vermeend of werkelijk deel uitmaken van die groepen of die anderszins deelnemen aan acties en demonstraties. Het tweede doel dat een goede informatiepositie dient, is de preventie. De voorgestelde maatregelen ter handhaving van de openbare orde leggen hier een zwaar accent op. Men wil de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten versterken met het doel de risico's op openbare-ordeverstoringen te minimaliseren of zelfs uit te sluiten. Door informatie uit te wisselen beoogt men de (potentiële) gewelddadige lieden of groepen te neutraliseren. Daarbij richt de voorgestelde samenwerking zich onder meer op het grenstoezicht.⁴ Enerzijds door tijdelijk opnieuw grenscontroles⁵ in te stellen bij grote evene-

² *AD/Utrechts Nieuwsblad*, 22 mei 2008, voorpagina.

³ Vóór en tijdens de bijeenkomst deden zich ernstige ongeregelheden voor tussen leden van het Zwarte Blok en de politie die resulteerden in veel gewonden aan beide kanten (zie *Berliner Zeitung*, 4 en 5 juni 2007). ‘Zwarte Blok’ is eigenlijk een demonstratietactiek, maar geldt ook als verzamelterm voor radicale, in het zwart geklede, vaak gewelddadige demonstranten tegenwoordig van verschillende politieke pluimage.

⁴ Zie punt 6 van de considerans van de Schengengrenscodex (Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), *PbEU* 2006, L

menten (het oude artikel 2 lid 2 SUO, thans artikel 23 e.v. Schengen-grenscore)⁶ met het doel de grensoverschrijding van (potentiële) ordeverstoorers te verhinderen, en anderzijds door de lidstaten aan te sporen tot het treffen van wettelijke maatregelen op nationaal niveau die het mogelijk maken om (potentiële) ordeverstoorers uitreisverboden op te leggen en hen zodoende te beletten hun land te verlaten.⁷ In beeld uitgedrukt ontstaat de volgende samenhang.



De gerichtheid van de Raad op een wederzijdse verstrekking van persoonsinformatie tussen de handhavingsautoriteiten op Europese schaal ter handhaving van de openbare orde raakt het recht op privacy van vele betrokkenen in de hele Europese Unie. Een hoog beschermingsniveau van persoonsgegevens is alleen daarom al noodzakelijk. Nog meer reden daartoe geeft het feit dat deze informatie zou kunnen leiden tot

105/1): ‘Grenstoezicht is in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.’

⁵ Artikel 2 Schengen-grenscore definieert grenscontroles als: ‘de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten.’

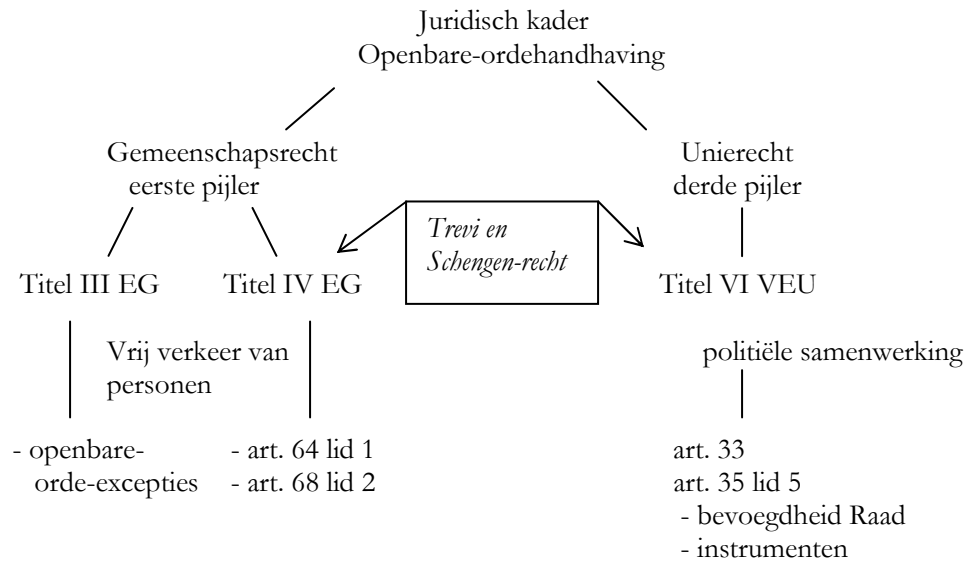
⁶ Met ingang van 13 oktober 2006 zijn de artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) vervangen door Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengen-grenscore, zie noot 4).

⁷ Zie hierover Raadsdocument SN 3159/01 van 8 juni 2001, Ontwerp van een discussiestuk voor een oriënterend debat over het verbod voor voetbalvandalen om een land binnen te komen/te verlaten en soortgelijke maatregelen. In deze ambtelijke nota wordt een juridische analyse gemaakt van het opleggen van reisverboden en het instellen van grenscontroles en wordt de Raad verzocht om zich over deze kwesties uit te spreken.

bovengenoemde maatregelen die nog andere fundamentele rechten kunnen beperken waarop supporters, demonstranten en mensen die internationale massa-evenementen bezoeken, zich kunnen beroepen. In het geding zijn het recht op vrij verkeer van EU-onderdanen, de bewegingsvrijheid (artikel 2 IV Protocol EVRM), de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en het recht op vereniging en vergadering (artikel 11 EVRM).

Het juridische kader waarbinnen men in Europees verband mogelijke openbare-ordeverstoringen met een grensoverschrijdend karakter tracht te bestrijden is ruim. Het kader is tweeledig. Ten eerste het gemeenschapsrechtelijke kader dat de bevoegdheid van de lidstaten inhoudt om ter bescherming van de openbare orde beperkingen op te leggen aan het vrije verkeer van personen die zich grensoverschrijdend binnen de Unie (willen) bewegen (Titel III en titel IV EG-Verdrag⁸). Ten tweede het kader van de politieke samenwerking op grond van zowel de intergouvernementele coöperatie als die op grond van het Unie-Verdrag (Titel VI, de derde pijler). Het eerste, het gemeenschapsrechtelijke kader, speelt een rol indien mensen daadwerkelijk de grenzen van de lidstaten overschrijden om een evenement te bezoeken. Titel III en het daaraan verbonden secundaire gemeenschapsrecht bieden de afzonderlijke lidstaten de mogelijkheid om een beroep te doen op de openbare-orde-excepties die het gemeenschapsrecht rijk is om personen beperkingen op te leggen bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer binnen de Unie zoals het weigeren van toegang tot andere lidstaten of uitzetting. Het betreft dus de openbare-orde-excepties verbonden aan het recht op het vrije verkeer van personen en diensten en de daaraan verbonden jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de excepties heeft uitgelegd en de toepassing ervan begrensd (zie hoofdstuk 1, § 1.4). Daarnaast is voor de beperking van het vrije verkeer ook Titel IV EG-Verdrag van belang. Met name de openbare-ordeclausules van artikel 64 lid 1 en 68 lid 2 die in samenhang moeten worden gezien met de mogelijkheid om tijdelijk grenscontroles in te voeren in de Unie-ruimte op grond van het Schengen-recht.

⁸ Titel IV EG (visa, asiel en immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen; artikelen 61-69 EG). Met het Verdrag van Amsterdam werd het migratiedeel van wat de derde pijler was onder het Verdrag van Maastricht naar deze titel IV van het EG-Verdrag overgeheveld. Bovendien is ook het intergouvernementele Schengen-*acquis* dat betrekking heeft op migratie – maar niet het deel dat betrekking heeft op ‘strafrechtelijke’ onderwerpen zoals een deel van het Schengen Informatie Systeem (SIS) – geïncorporeerd in deze titel van het EG-Verdrag.



Het gemeenschapsrechtelijke kader komt in dit onderzoek niet nader aan de orde. Het betreft namelijk de mogelijke gevolgen voor personen – uitreisverboden, weigering van toegang en uitzetting – van de politieke samenwerking op het gebied van de openbare orde. Gevolgen waartoe uiteindelijk de uitwisseling van persoonsgegevens van supporters en demonstranten zou kunnen leiden. Het is echter nuttig om het hier kort te vermelden om zichtbaar te maken in welke bredere juridische context zich de handhaving van de openbare orde afspeelt.

In het licht van de onderzoeksvraag is het tweede hierboven genoemde juridische kader wel nader uitgewerkt: dat van de politieke informatiele samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie. De aandacht gaat dan uit naar zowel de grondslag voor de samenwerking op het gebied van openbare orde, als naar de instrumenten die de Raad inzet om de samenwerking tot stand te brengen.

Voor wat betreft de grondslag van de politieke samenwerking komt eerst het intergouvernementele kader aan de orde van de Trevi- en Schengen-verbanden die al bestonden vóór de inwerkingtreding van het Unie-Verdrag. Daarop volgt het kader van de samenwerking zoals dat binnen het Verdrag van de Europese Unie in de derde pijler (Titel VI) is geregeld. Daar ligt sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht de huidige grondslag voor de handelingen van de Raad op het gebied van de openbare orde. Deze grondslag was en is niet expliciet in het Unie-Verdrag aangegeven, waardoor de vraag rijst waarop de Unie en daarmee de Raad zijn bevoegdheid baseert om handelingen op dit gebied tot stand te brengen en hoever die bevoegdheid reikt. Daarna wordt aandacht besteed aan de instrumenten die de Raad inzet om de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten gestalte te geven. Kenmerkend daarbij is dat de Raad daartoe meestal geen gebruik maakt van de instrumenten voorzien in artikel 34 lid 2 van het Unie-Verdrag, maar van zogeheten *soft law* zoals resoluties, aanbevelingen en conclusies die een onduidelijke juridische status

bezitten en geen expliciete grondslag vinden in het Unie-Verdrag. Daar komt de vraag naar de betekenis van deze handelingen aan de orde.

2.2 Trevi en Schengen als grondslag voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving

De eerste stappen voor Europese samenwerking op het gebied van openbare-ordehandhaving werden al in de roerige jaren zeventig van de vorige eeuw binnen de intergouvernementele Trevi- en Schengen-verbanden gezet om pas later binnen de door het Verdrag van Maastricht gecreëerde derde pijler van de Europese Unie voortgezet te worden.

Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op 1 november 1993 was de grondslag voor de samenwerking op het gebied van politie, justitie, asiel en immigratie intergouvernementeel van aard. Er was geen formele rol voor de EEG-instellingen weggelegd en de samenwerking tussen een aantal lidstaten van de EEG speelde zich af buiten, maar wel nadrukkelijk naast, de communautaire rechtsorde. Daardoor was men vrij om zich over elk onderwerp te buigen, ook de openbare-ordehandhaving. Op de bovengenoemde terreinen was een aantal informele of semi-formele ambtelijke *ad-hoc* gremia actief die de nationale vakministers ondersteunden.⁹ Voorbeelden waren de Groep coördinatoren vrij verkeer van personen, de Ad hoc groep Immigratie, de Celad (drugsbestrijding), de ministers van justitie in het kader van de *espace judiciaire*, de Groep wederzijdse bijstand douane en de belangrijke Trevi-groep. De Europese Akte, die op 1 juli 1987 in werking was getreden, gaf deze intergouvernementele samenwerkingsverbanden nieuwe impulsen, omdat in dat verdrag de aanzet werd gegeven voor de totstandkoming van een open markt zonder binnengrenzen.¹⁰ Zo kreeg de Groep van coördinatoren vrij verkeer van personen in 1988 van de Europese Raad van Rhodos de opdracht om voorstellen te doen voor maatregelen die het vrije verkeer van personen koppelt aan veiligheid wanneer de controle aan de binnengrenzen eenmaal zou zijn afgeschaft. Deze groep formuleerde in 1989 een werkprogramma, het zogenaamde ‘Palma-document’, waarin zij pleitte voor een gecoördineerde samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken om de minder aangename gevolgen van de open Europese ruimte, namelijk illegale immigratie, asiel-shopping, terrorisme en transnationale criminaliteit in te dammen.

⁹ Het betrof nationale ambtenaren. Voor een overzicht, met uitleg, van allerlei pre-derde-pijlergremia zie: Statewatch (<http://statwatch.org>), zoek onder ‘Search database’ met trefwoord: ‘third pillar groups’ (laatst: december 2007). Voor een overzicht van de derde-pijlercomités en werkgroepen zie Raadsdocument 5916/01, List of Committees and Working Parties involved in the Council’s preparatory work, p. 6. Zie ook: J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2002, p. 7-13; T. Bunyan (ed.) *Statewatching the new Europe. A handbook on the European state*, Statewatch publication, 1993, p. 15-36.

¹⁰ Europese Akte *PbEG* 1987, L 169/1, *Trb.* 1986, 63. De Europese Akte werd in 1986 ondertekend en is op 1 juli 1987 in werking getreden. Volgens de doelstelling verwoord in artikel 8A van de Akte is de interne markt omschreven als ‘een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag.’

Eventuele afspraken binnen deze samenwerkingsverbanden werden, geheel in lijn met de traditionele intergouvernementele methode, in de vorm gegoten van hetzij *soft law* zoals resoluties, verklaringen en conclusies van de ministers hetzij volkenrechtelijke verdragen. Op deze laatste wijze zijn bijvoorbeeld het Akkoord van Schengen¹¹ en de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen¹² over het afschaffen van de controles aan de binnengrenzen tot stand gekomen, net als het Verdrag van Dublin¹³ over asielverlening, het Napels II-Verdrag¹⁴ over samenwerking op douanegebied en de aanzet tot de latere Europol-Overeenkomst.¹⁵

2.3 Trevi

Voor de openbare-ordeproblematiek was vooral de Trevi-groep van belang die zich daarnaast ook met terrorisme(bestrijding) bezighield¹⁶ en met drugsbestrijding. De Trevi-groep¹⁷ is een volgens sommigen in 1975 en volgens anderen in 1976¹⁸ door de

¹¹ Akkoord tussen de regeringen van de Staten van de Benelux economische unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, 14 juli 1985, *Trb.* 1985, 102. Verdrag ondertekend op 14 juni 1985 en in werking getreden op 26 maart 1995. In de loop der jaren zijn ook andere landen van de Europese Gemeenschap tot het Akkoord toegetreden: Italië (1990), Spanje, Portugal (1991), Griekenland (1992), Oostenrijk (1995), Denemarken, Finland, Zweden (1996).

¹² Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de economische unie van België, Nederland en Luxemburg, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, 19 juni 1990, *Trb.* 1990, 145. Verdrag ondertekend op 14 juni 1985. Dit verdrag is pas op 25 maart 1995 in werking getreden voor België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje; voor Italië op 26 oktober 1996; voor Griekenland en Oostenrijk op 1 december 1997; en voor Denemarken, Zweden en Finland in 1997.

¹³ Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend – Overeenkomst van Dublin, *PbEG* 1997, C 254/1; *Trb.* 1994, 185. Dit verdrag werd in 1990 ondertekend en is in 1997 in werking getreden.

¹⁴ Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties van 18 december 1997, *Trb.* 1998, 174.

¹⁵ Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), *PbEG* 1995, C 316/2, *Trb.* 1995, 282.

¹⁶ Ook vóór 11 september 2001 was het terrorisme voorwerp van grote zorg in Europa. Landen als Spanje, Italië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kenden immers hun eigen inheemse terroristische groeperingen zoals de ETA, de BR, de RAF en de IRA die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zeer actief waren en zich nadrukkelijk de strijd tegen de democratische rechtsorde (de ETA vocht ook al tegen de dictatuur van generaal Franco) ten doel hadden gesteld.

¹⁷ Trevi staat in de Franse literatuur voor Terrorismisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale, maar volgens anderen voor de naam van de beroemde fontein in Rome in de buurt waarvan de beslissing tot oprichting van de Trevi-groep viel. Volgens weer anderen is de naam afgeleid van een van de initiatiefnemers van Trevi de Nederlandse directeur-generaal politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken die Fontein heette.

¹⁸ Voor de oprichting in 1975 bijvoorbeeld J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, Den Haag: Sdu, 2002, p. 11; R. Wachholz, Europol aus Sicht der Bundesländer, *Kriminalistik*, 1995, nr. 11, p. 716; C. Fijnaut, Europol: ook voor de bijzondere politiediensten? *Delikt en Delinkwent*, 1992, afl. 9,

Europese Raad opgerichte groep van Europese ministers van binnenlandse zaken en justitie en hun hoge ambtenaren van de lidstaten die regelmatig bij elkaar kwamen.¹⁹ De groep werd ondersteund door vijf werkgroepen, waaronder één over openbare orde. Omdat het EEG-Verdrag geen basis bood voor de samenwerking tussen de ministers en ambtenaren van de lidstaten op strafrechtelijk en politieel gebied zocht de Europese Raad daarvoor zijn toevlucht in de bevoegdheid van staten om in intergouvernementeel verband bij elkaar te komen en afspraken te maken. Dat bood ook de vrijheid om over allerlei onderwerpen en besognes te overleggen. In die bevoegdheid is, mijns inziens, de grondslag te vinden voor de Trevi-handelingen. Trevi is tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 actief geweest. Het resultaat van deze intergouvernementele samenwerking mondde uit in een Trevi-*acquis* dat geïncorporeerd werd in de door het EU-Verdrag van Maastricht ontstane derde pijler die vanaf dat moment in de verdragsgrondslag voorzag in de politieke samenwerking binnen het kader van de EU. Door het gesloten, zo niet geheime karakter van de bijeenkomsten van deze groep, is het moeilijk om zicht te krijgen op de relevante afspraken die waren gemaakt op het gebied van de openbare-ordehandhaving. In een document van 1993 van het K.4 Comité²⁰ gericht aan de Coreper²¹ werd een omvangrijke lijst opgenomen van afspraken, overeenkomsten, ontwerp-overeenkomsten en andere handelingen die de in 1994 tot de Europese Unie toetredende lidstaten Zweden, Finland en Oostenrijk dienden te aanvaarden en uit te voeren als *acquis*.²² Bij de paragraaf over politieke samenwerking stond echter niets opgenomen. Een door het Belgische voorzitterschap voorbereid en door de Raad van Ministers op 21 oktober 1993 aangenomen document²³ vulde deze leemte op. Daaruit viel de inhoud – overigens niet

p. 893; H. Nicolaus, Schengen und Europol – ein europäisches Laboratorium? Europäische polizeikooperation in deutsch-französischer Sicht, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1996, nr. 1, p. 40.

Voor de oprichting in 1976 bijvoorbeeld: H. Busch, *Europäische Polizei und Innere Sicherheit*, Neue kriminalpolitik 2000, nr. 1, p. 23; Y. Buruma, *De repressieve kant van de Europese Unie*, Justitiële verkenningen 1995, nr. 1, p. 49.

¹⁹ Het verschil van mening over de data zou te maken kunnen hebben met verwarring tussen de oprichting van de groep (1975) en haar eerste bijeenkomst (1976). Volgens Nicolaus is de Trevi-groep door een besluit van 2 december 1975 van de Europese Raad bijeen in Rome opgericht en was de eerste bijeenkomst in 1976.

²⁰ Het K.4 Comité was onder het Verdrag van Maastricht een coördinatiecomité van hoge ambtenaren. Onder het huidige verdrag bestaat het comité nog steeds, maar onder een andere naam: Comité van artikel 36 of Coördinatie Comité van hoge ambtenaren (CATS).

²¹ Het Coreper (Comité van permanente vertegenwoordigers ex artikel 207 EG) bereidt de werkzaamheden van de Raad voor. Het Coreper bestaat uit de ambassadeurs ('permanente vertegenwoordigers') van de lidstaten bij de Europese Unie en wordt voorgezeten door de lidstaat die voorzitter is van de Raad. Het is zowel een overlegorgaan (overleg tussen de permanente vertegenwoordigers onderling en tussen elke vertegenwoordiger en zijn regering) als een orgaan voor politieke controle (sturing van en toezicht op de werkzaamheden van de deskundigengroepen).

²² Draft list on the 'acquis' of the Union and of its Member States in the fields of Justice and Home Affairs (situation as at 1 July 1993), K4 Committee to COREPER, Raadsdocument 9568/93, 2 November 1993, in: T. Bunyan (ed.), *Key texts on justice and home affairs in the European Union, Vol. 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht*, London: Statewatch 1997, p. 26. Zie ook: Semdoc, zoek onder *Justice and Home Affairs Acquis*, dan *The Trevi Acquis*: <http://www.statewatch.org/semdoc/acquis/trevi.html>

²³ Overview of the Acquis of the Trevi Agreement: police cooperation, The Council, Brussels 21 October 1993, Circ. 3678/93, in: T. Bunyan (ed.), *Key texts on justice and home affairs in the European Union, Vol. 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht*, London: Statewatch 1997, p. 30.

gering – van het *Trevi-acquis* af te leiden op het gebied van politieke samenwerking dat de nieuwe lidstaten zouden moeten overnemen. De lijst bevatte ook een aantal handelingen van de Trevi-ministers met betrekking tot openbare-ordehandhaving: het besluit tot de oprichting van een permanent correspondentennetwerk met betrekking tot vandalisme bij sportevenementen;²⁴ de verklaring tot oprichting van vaste correspondenten op het gebied van openbare orde²⁵ en de resolutie over een gemeenschappelijk beleid betreffende de organisatie van sportevenementen.²⁶

2.4 Schengen

Bij de voorbereidingen van het Akkoord van Schengen van 1985 en van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 1990 die tot doel hadden om de migratiebewegingen gecoördineerd te reguleren in de ruimte zonder binnengrenzen, werd ook rekening gehouden met grensoverschrijdende bewegingen van personen, waaronder EU-onderdanen, die een gevaar zouden kunnen betekenen voor de openbare orde. Net als voor Trevi geldt ook voor de totstandkoming van de politieke samenwerking in Schengen-verband dat de grondslag lag in de bevoegdheid om in intergouvernementeel verband afspraken te maken daar waar het EEG-Verdrag geen grondslag kon bieden voor deze specifieke samenwerking tussen de lidstaten. Het verschil met Trevi is dat later, door het sluiten van de Schengen-verdragen, daarmee een specifieke grondslag ontstond voor het handelen van de lidstaten. Kernbepaling voor de politieke samenwerking op het gebied van de openbare orde was en is artikel 46 SUO.²⁷ Zij dient als grondslag voor de spontane onderlinge politieke informatieverstrekking tussen de Schengen-landen²⁸ ‘indien zich omstandigheden voordoen of indien grote groepen mensen dan wel mensen die een bedreiging kunnen vormen voor de openba-

²⁴ Besluit van de ministers van 28 april 1987 te Brussel.

²⁵ Verklaring van de ministers van 2-3 december 1991 te Den Haag.

²⁶ Resolutie van de ministers van 11-12 juni 1992 te Lissabon.

²⁷ Dit artikel 46 SUO heeft als rechtsgrondslag de artikelen 30 lid 1 en 24 VEU gekregen.

²⁸ Hier zij benadrukt dat de Schengen-ruimte niet overeenkomt met de EU-ruimte. Naar huidig recht nemen sommige landen een aparte positie in waardoor de Schengen-constellatie uiterst ingewikkeld is. Denemarken heeft de SUO ondertekend, maar mag binnen het kader van de EU kiezen of het de nieuwe maatregelen gebaseerd op titel IV van het EG-Verdrag (waar op dit moment een deel van het Schengen-*acquis* onder valt) al dan niet wil overnemen, zelfs als zo’n maatregel een uitbreiding van het Schengen-*acquis* inhoudt. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland, oorspronkelijk geen partijen in de Schengen-verdragen, nemen in het kader van de EU slechts aan bepaalde bepalingen van het Schengen-*acquis* deel. IJsland en Noorwegen, geen EU-lidstaten, waren sinds 19 december 1996 echter wel geassocieerd aan Schengen. De associatie werd in 1999 – na de integratie van het Schengen-*acquis* in de EU – tussen IJsland, Noorwegen en de EU met een akkoord verlengd (*PbEG* 1999, L 176). Deze twee landen blijven meewerken aan de ontwikkeling van het Schengen-*acquis*, maar de besluiten worden alleen door de lidstaten van de EU aangenomen, terwijl ze eveneens voor IJsland en Noorwegen gelden. Ten slotte Zwitserland: tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat is een overeenkomst van kracht over de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de tenuitvoerlegging, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-*acquis* (*PbEU* 2004, L 370).

re orde en veiligheid, zich door of naar andere Schengen-staten verplaatsen.²⁹ De informatie-uitwisseling heeft op grond van artikel 46 preventie als doel:

- ‘1. Iedere Overeenkomstsluitende Partij kan met inachtneming van haar nationale recht in individuele gevallen, zonder een daartoe strekkend verzoek, de betrokken Overeenkomstsluitende Partij informatie mededelen die voor de ontvangende Overeenkomstsluitende Partij ter verlening van bijstand bij de bestrijding van toekomstige strafbare feiten, ter voorkoming van strafbare feiten of ter afwending van gevaar voor de openbare orde en veiligheid van belang kunnen zijn.
2. Onverminderd de samenwerking in de grensgebieden als bedoeld in artikel 39, lid 4, geschiedt de informatie-uitwisseling door de tussenkomst van een aan te wijzen centrale instantie. In bijzonder spoedeisende gevallen kan, onder voorbehoud van afwijkende bepalingen van het nationale recht, de informatie-uitwisseling in de zin van dit artikel rechtstreeks tussen de betrokken politiediensten geschieden. De centrale instantie wordt zo spoedig mogelijk hiervan in kennis gesteld.³⁰

Informatie-uitwisseling geschiedt, behalve in spoedeisende gevallen en behalve in grensgebieden waar de samenwerking door verdragen is geregeld, door tussenkomst van centrale instanties.³¹ Om de samenwerking op dat punt te bevorderen voorziet de SUO in artikel 47 in de uitwisseling van verbindingsfunctionarissen of *liaisons* die adviserende en assisterende taken hebben. De informatie-uitwisseling kan dan via hen verlopen.³²

Behalve op zichzelf is artikel 46 SUO ook van belang omdat het destijds de juridische grondslag vormde voor de opstelling door het Uitvoerend Schengen Comité van de *Schengen-Handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid* die specifiek is toegesneden op de handhaving van de openbare orde.³³ Met het Verdrag van Amsterdam is het Schengen-*acquis*³⁴ – dat wil zeggen het Akkoord van Schengen, de

²⁹ Aldus de toelichting in de *EU-Schengen catalogus. Deel 4. Politieële samenwerking. Aanbevelingen en beste praktijken*, Raad van de Europese Unie, juni 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Cat.Sch.Vol.4NL.pdf>

³⁰ ‘1. In specific cases, each contracting party may, in compliance with its national law and without being so requested, send the contracting party concerned any information which may be important in helping it combat future crime and prevent offences against or threats to public policy and public security. 2. Information shall be exchanged, without prejudice to the arrangements for cooperation in border areas referred to in Article 39(4), via a *central body* to be designated. In particularly urgent cases, the exchange of information within the meaning of this article may take place directly between the police authorities concerned, unless national provisions stipulate otherwise. The central body shall be informed of this as soon as possible.’

³¹ In Nederland is dat de Dienst Internationale Politie Samenwerking (DINPOL) van de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

³² De leiding over de *liaisons* berust ook op de DINPOL van de KLPD.

³³ Ontwerp-besluit Uitvoerend Comité, Schengen Handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid, *Str.* 1997, nr. 113/p. 12. Het gaat om telkens geactualiseerde besluiten van het Uitvoerend Schengen Comité, zie Besluit van het Uitvoerend Comité van 24 juni 1997 (SCH/Com-ex (97) 6, 2e herz.) dat goedkeuring hecht aan Raadsdocument SCH/I (97) 36, 5e herz. (1) de vijfde herziening van de handleiding.

³⁴ Het Schengen-*acquis* omvat het Akkoord van Schengen (zie hierboven, noot 11), de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (zie hierboven, noot 12) de toetredingsovereenkomsten en bijhorende proto-

Schengen Uitvoeringsovereenkomst, de besluiten van het Uitvoerend Comité³⁵ en andere handelingen – deels geïntegreerd in het EG-verdrag (in Titel IV EG het deel dat migratie betreft) en deels in het EU-verdrag (in Titel VI VEU het deel betreffende de politieke samenwerking en het strafrecht). Ondanks zijn intergouvernementele oorsprong had de inhoud van die Handleiding eerder – zelfs vóór de incorporatie van het Schengen-*acquis* in het EG- en het EU-recht – haar weg gevonden naar de Europese Unie, namelijk in de gedaante van het gemeenschappelijk optreden van 1997 over openbare orde³⁶ dat praktisch gelijklopend is aan de Handleiding (zie voor de nadere behandeling van de Schengen-Handleiding en het gemeenschappelijk optreden hoofdstuk 4, §§ 4.2.2 en 4.3.1).

2.5 Het Verdrag betreffende de Europese Unie als grondslag voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving

Dat de Raad van de Europese Unie zich bevoegd acht om inzake openbare-ordehandhaving coördinerend op te treden is een erfenis van het Trevi-tijdperk. Zoals in paragraaf 2.3 al werd uiteengezet, werd veel van het werk van de Trevi-groep, het zogenaamde Trevi-*acquis*, in 1992 geïncorporeerd in wat op grond van het Verdrag van Maastricht de derde pijler van de Europese Unie zou worden: de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 ging de Raad door met besluiten nemen op het terrein van de openbare orde. Noch het Verdrag van Maastricht, noch de latere Unie-Verdragen noemen echter de openbare-ordehandhaving expliciet als een terrein voor gezamenlijk politiek optreden waarbij de betrokken autoriteiten van de lidstaten zouden moeten samenwerken. Het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 over openbare orde (zie hoofdstuk 4, § 4.3.1) dat nog steeds als grondslag fungeert voor de handelingen van de Raad, noemt als verdragsgrondslag artikel K.1 punt 9 van het Verdrag van Maastricht op basis waarvan de ‘politiële samenwerking door de lidstaten

collen, en de besluiten van het Schengen Uitvoerend Comité (zie hierna, noot 35). Het Schengen-*acquis* is opgenomen door het Protocol tot opname van het Schengen-*acquis* in het kader van de Europese Unie. Dit Protocol is gehecht aan het Verdrag van Amsterdam. Besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999, *PbEG* 1999, L 176/1 preciseert het Schengen-*acquis*. In Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999, *PbEG* 1999, L 176/17 wordt per bepaling van het Schengen-*acquis* de grondslag in het EG-Verdrag of het Unie-Verdrag aangegeven. Het gehele Schengen-*acquis* is gepubliceerd in *PbEG* 2000, L 239/1. Het Schengen-*acquis* is door het Verdrag van Amsterdam deels geïncorporeerd in de eerste pijler (migratie) en deels in de derde (strafrecht). Bij de incorporatie heeft artikel 46 SUO als rechtsgrondslag de artikelen 30 lid 1 en 24 VEU gekregen.

³⁵ Het Uitvoerend Comité is door artikel 131 lid 1 SUO in het leven geroepen en heeft, behalve de bevoegdheden die eraan zijn toegekend door het verdrag, tot taak om toe te zien op de juiste toepassing van het verdrag (lid 2). Zie verder Titel VII SUO. Met de incorporatie van het Schengen-*acquis* in het EG-Verdrag werd het Uitvoerend Comité opgeheven en werden zijn taken overgedragen aan de Raad van de Europese Unie.

³⁶ Gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid, *PbEG* 1997, L 147/1.

als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang wordt beschouwd.’ Dat de openbare-ordehandhaving gedekt was door artikel K.1 en in het bijzonder punt 9 is mijns inziens niet evident, ze werd immers niet *expressis verbis* genoemd. Artikel K.1³⁷ somde namelijk de volgende gebieden op als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang: asielbeleid, buitengrenzen, immigratiebeleid, strijd tegen drugsverslaving, fraudebestrijding, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, justitiële samenwerking in strafzaken, douanesamenwerking. In punt 9 werd de politieke samenwerking geregeld op de daar opgesomde terreinen van terrorisme, illegale drugshandel en ernstige vormen van internationale criminaliteit.

Op grond van het huidige verdrag wordt de openbare-ordehandhaving evenmin expliciet genoemd. In artikel 29 VEU³⁸ wordt een gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke (en justitiële) samenwerking geregeld. Het doel is om voor de burger in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door op te treden op politiek en justitieel gebied en door het bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat. Het doel moet worden verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit en met name – de opsomming is dus niet limitatief – terrorisme, mensenhandel, corruptie en fraude. Het gaat dus om criminaliteitspreventie en -bestrijding in zeer ruime zin.³⁹ Het gezamenlijk optreden van de lidstaten omvat drie aspecten: de operationele samenwerking van de wetshandhavende autoriteiten met betrekking tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten (nader geregeld in artikel 30 lid 1 VEU); de samenwerking op justitieel gebied (nader uitgewerkt in artikel 31 VEU) en de harmonisatie van het strafrecht.

³⁷ Artikel K.1 van het Verdrag van Maastricht luidde: ‘Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, met name het vrije verkeer van personen, en onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, beschouwen de Lid-Staten de volgende gebieden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang: 1. asielbeleid; 2. voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten door personen en de uitoefening van de controle daarop; 3. immigratiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen: a. de voorwaarden voor onderdanen van derde landen inzake de toegang tot en het verkeer op het grondgebied van de Lid-Staten; b. de voorwaarden inzake het verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Lid-Staten, met inbegrip van gezinshereniging en toegang tot de arbeidsmarkt; c. de strijd tegen illegale immigratie, illegaal verblijf en illegale arbeid door onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Lid-Staten; 4. de strijd tegen drugsverslaving, voor zover dit gebied niet onder de punten 7 tot en met 9 valt; 5. bestrijding van fraude van internationale omvang, voor zover dit gebied niet onder de punten 7 tot en met 9 valt; 6. justitiële samenwerking in burgerlijke zaken; 7. justitiële samenwerking in strafzaken; 8. douanesamenwerking; 9. politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drughandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op unieniveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol).’

³⁸ ‘De Unie stelt zich ten doel: (...) handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit; (...).’

³⁹ Barents en Brinkhorst zien in de formulering van artikel 29 een teken van het ontbreken van valse bescheidenheid bij de ontwerpers van deze tekst omdat ‘in beginsel het *gehele* (!) terrein van het strafrecht onder de werkingssfeer van Titel VI VEU’ valt, R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 604.

Artikel 29 biedt kortom de zeer brede algemene grondslag voor het organiseren van de samenwerking van de handhavingsinstanties. Onder die noemer en de bestrijding van de ‘internationale criminaliteit’ en de ‘al dan niet georganiseerde criminaliteit’ kan van alles gebracht worden; wellicht ook de verstoring van de openbare orde. Artikel 30 VEU bepaalt nader wat het gezamenlijke optreden op het specifieke gebied van de politieke samenwerking omvat. De bepaling dient als rechtsgrondslag om de samenwerking tot stand te brengen. Het eerste lid geeft vier onderdelen aan van het gezamenlijke optreden: operationele samenwerking (onder a), informatiebeheer en -uitwisseling (onder b), samenwerking bij opleiding, uitwisseling van liaisons en het gebruik van apparatuur en forensisch onderzoek (onder c) en tenslotte gemeenschappelijke onderzoeksteams (onder d). Artikel 34 lid 1 VEU bepaalt verder dat op de in titel VI genoemde gebieden tussen de lidstaten wederzijdse informatiewisseling en onderling overleg plaatsvindt in de Raad, teneinde hun optreden te coördineren. Daarvoor brengen de lidstaten samenwerking tussen hun bevoegde overheidsinstanties tot stand.

Uit de samenhang tussen de drie beschreven elementen: (1) de (zeer ruime) algemene doelstelling van de politieke samenwerking in de Unie (artikel 29 VEU), (2) het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten en criminaliteit door gezamenlijk optreden op politieel gebied (artikel 29 j° 30 VEU) en tenslotte (3) het coördineren van het optreden van de lidstaten (artikel 34 lid 1 VEU), leidt de Unie kennelijk haar bevoegdheid af op het terrein van de openbare-ordehandhaving en dus de Raad zijn bevoegdheid om beslissingen te nemen over de samenwerking van de lidstaten op dat gebied. De bepalingen in titel VI VEU geven echter niet de reikwijdte aan van de politieke samenwerking tussen de lidstaten in Unie-verband. Met betrekking tot de openbare-ordehandhaving kan daarom verdedigd worden dat die samenwerking pas aan de orde komt, indien daarbij transnationaliteit of grensoverschrijdend personenverkeer en daarmee het vrije verkeer een rol speelt. Dit kan afgeleid worden uit de samenhang tussen de artikelen 33 en 35 lid 5 VEU enerzijds en artikel 64 lid 1 EG⁴⁰ en artikel 68 lid 2 EG (opgenomen in Titel IV over vrij verkeer)⁴¹ anderzijds; bepalingen die de nationale soevereiniteit beschermen. Artikel 33 VEU laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet; terwijl artikel 35 lid 5 EU⁴² het Hof van Justitie uitsluit van jurisdictie over operaties van de lidstaten met betrekking tot de openbare-ordehandhaving en de binnenlandse veiligheid. Over artikel 33 bestaat weinig verhelderende informatie en die is vaak gekoppeld aan het gelijk-

⁴⁰ Artikel 64 lid 1 EG is gelijklopend aan artikel 33 VEU: ‘Deze titel laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.’

⁴¹ Artikel 68 lid 2 EG luidt: ‘Het Hof van Justitie is in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.’

⁴² Artikel 35 lid 5 VEU luidt: ‘Het Hof van Justitie is niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wets-handhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.’

luidende artikel 64 lid 1 in het EG-Verdrag. Zo Karydis⁴³ en ook andere commentatoren⁴⁴ die geen verschil tussen de twee bepalingen signaleren. In de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam wordt slechts de tekst weergegeven zonder enige toelichting.⁴⁵ In de literatuur wordt verschillend gedacht over deze bepaling. Böse⁴⁶ stelt dat de interpretatiegrondslagen die het Hof van Justitie heeft ontwikkeld in het kader van de openbare orde met betrekking tot de excepties in titel III EG-Verdrag⁴⁷ (zie hoofdstuk 1) slechts zeer beperkt overdraagbaar zijn op artikel 33 VEU waardoor de lidstaten een grotere zelfstandigheid toekomt. Dat wordt volgens hem versterkt door artikel 35 lid 5 waardoor aan de lidstaten een nog grotere discretionaire bevoegdheid toekomt. Jour-Schröder⁴⁸ ziet artikel 33 VEU daarentegen als een uitzonderingsvoorschrift: het maakt het de lidstaten mogelijk om zich op de openbare orde te beroepen om af te wijken van maatregelen genomen in de derde pijler. Echter, slechts in buitengewone omstandigheden om de samenwerking op het gebied van politie en justitie, die Titel VI immers beoogt tot stand te brengen, niet uit te hollen. In dezelfde zin ziet ook Zimmerling⁴⁹ artikel 33 niet als een totale soevereiniteitsenclave: voor de lidstaten wordt door middel van deze bepaling de bevoegdheid ingeruimd om af te wijken van maatregelen genomen in titel VI VEU. Dit betekent volgens hem echter niet dat de lidstaten op het gebied van openbare orde en binnenlandse veiligheid exclusief bevoegd zijn, getuige de maatregelen die de Raad op dat gebied heeft genomen, hoewel deze zich beperken tot het regelen van de informatieplicht van de lidstaten jegens elkaar. Suhr⁵⁰ stelt dat artikel 33 VEU en de unanimiteitsregel in de besluitvorming in de derde pijler de bevoegdheid van de lidstaten beschermen inzake (nationale) openbare orde en (nationale) binnenlandse veiligheid. Volgens hem leidt artikel 33 tot een ‘soevereiniteitsbeschermende’ uitleg van derde-pijlermaatregelen waardoor ook een PJSS-rechtshandeling, onder inroeping van deze vrijwarende bepaling, afgeweerd kan worden. Dat kan echter alleen bij uitzondering. Met andere woorden: artikel 33 VEU biedt geen vrijbrief om van PJSS-regels af te wijken, omdat de begrippen ‘handhaving van de openbare orde’ en ‘bescherming van de binnenlandse veiligheid’ autonome betekenis toekomt in het EU-recht waarbij aan de lidstaten inschattings- en

⁴³ G. Karydis 2002, *L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire: en concept à contenu variable*, *Revue trimestrielle de droit européen* 2002/2, p. 1-26, p. 9-12.

⁴⁴ Brechmann in: Calliess/Ruffert 2002, p. 264; Röben in: Grabitz/Hilf, artikel 33 EUV; R. Barents, *Het verdrag van Amsterdam in werking*, Deventer: Kluwer 1999, p. 393.

⁴⁵ TK 1997-1998, 25 922 (R 1613), nr. 3, p. 28.

⁴⁶ Böse in: Schwarze 2000, p. 114.

⁴⁷ Het betreft hier de jurisprudentie van het HvJ EG over de openbare-orde-excepties die verbonden zijn aan de bepaling over het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal vervat in Titel III EG. Het Hof interpreteert de exceptie restrictief. De lidstaten mogen een beroep op de exceptie doen teneinde het vrije verkeer te beperken, maar het Hof heeft hiervoor strikte criteria ontwikkeld. Zie hoofdstuk 1, § 1.4.1.

⁴⁸ A. Jour-Schröder in: A. Bardenhewer-Rating e.a., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden: Nomos 2003, Commentaar op artikel 33 VEU. Dezelfde mening deelt Geiger die spreekt over ‘eine Nichtberührungsklausel zugunsten der Kompetenz der Mitgliedstaaten...’ in R. Geiger, *EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, München: C.H. Beck, 2004, p. 101-102.

⁴⁹ J. Zimmerling in: C.O. Lenz, K.D. Borchardt, *EU- en EG-Vertrag. Kommentar*, Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2003, p. 135-136.

⁵⁰ O. Suhr in: Callies/Ruffert, *EUV/EGV Kommentar*, München: C.H. Beck, 2007, p. 244-245.

beoordelingsvrijheid toekomt. Het Hof van Justitie heeft in de zaak *Spaanse aardbeien* gesteld dat de lidstaten bij uitsluiting bevoegd zijn ter zake van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid en dat zij hierbij over een beoordelingsmarge beschikken. Bovendien is het niet aan de gemeenschapsinstellingen om die maatregelen te nemen en ook niet om voor te schrijven welke maatregelen de lidstaten moeten nemen.⁵¹

Men kan het bovenstaande zo uitleggen dat de artikelen 33 en 35 lid 5 VEU de bevoegdheid van de Unie afbakenen ten opzichte van die van de lidstaten. Die afbakening is tweërlei. Bij het ontbreken van een transnationaal of grensoverschrijdend element zijn de lidstaten, en zij alleen, verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Dat zijn interne aangelegenheden waar de Unie (Raad en HvJ) niet in treedt. De afzonderlijke lidstaten zijn bij uitsluiting competent. Indien wél een transnationaal aspect een rol speelt, kan de Unie – en dus de Raad – samenwerking bevorderen en coördineren. Maar ook dán is de daadwerkelijke, operationele handhaving van de openbare orde *in loco* een soevereine bevoegdheid van de betrokken lidstaat waarover de Raad niets te bepalen heeft:

‘De Raad wijst de Geachte Afgevaardigde erop dat de bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de lidstaten van de Unie onder de bevoegdheid van de autoriteiten van elke lidstaat vallen. Het is niet aan de Raad zich uit te spreken over een kwestie waarvoor hij niet bevoegd is.’

Zo antwoordde de Raad laconiek op vragen van het Europese Parlement over de incidenten in Genua in 2001 en exact zo reageerde hij op de stelling van de parlementariër dat Italië mensenrechten had geschonden en dus in strijd had gehandeld met artikel 6 lid 2 VEU.⁵² In combinatie gezien bieden de artikelen 33 en 35 lid 5 VEU de lidstaten een grote zelfstandigheid en bakenen ze de bevoegdheid van de Unie af om ‘coördinerend’ op te treden.

⁵¹ HvJ EG 9 december 1997, Zaak C-265/95, Commissie tegen Frankrijk (Spaanse aardbeien), r.o. 33-35. Het Hof citeert hier als het ware de tekst van artikel 33 VEU (ten tijde van de uitspraak artikel K. 2 lid 2 Verdrag van Maastricht en artikel 100C lid 5 EG). Het ging in casu om blokkades, protesten en vernielingen gepleegd door Franse boeren tegen landbouwproducten afkomstig uit andere lidstaten. Het Hof oordeelde verder dat de lidstaten, met inachtneming van hun beoordelingsvrijheid, echter wel op grond van artikel 30 en artikel 5 EG (thans artikelen 28 en 5 EG) verplicht zijn om maatregelen te treffen die geschikt zijn om het vrije verkeer van goederen te garanderen.

⁵² Schriftelijke vraag E-2379/01 van Lucio Manisco (GUE/NGL) aan de Raad (28 augustus 2001) en gecombineerd antwoord op de schriftelijke vragen E-2379/01 en E2454/01 (6 december 2001), *PbEG* 2002, C81E/165-166. Al in de voorbereiding op de bijeenkomst van de G8 leek het alsof de havenstad zich op een oorlog moest voorbereiden. Tijdens de internationale topbijeenkomst trad de politie extreem hard op. De Raad kwam het in dit geval misschien niet helemaal ongelegen om de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten te benadrukken.

2.6 De ingezette instrumenten voor de (politiële) samenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving

Zoals eerder vermeld heeft in Europees verband de samenwerking tussen de lidstaten ter bestrijding van openbare-ordeverstoringen al langer op de agenda gestaan; op de agenda van de Trevi-groep, op die van de voorbereiders van de Schengen-verdragen en op de agenda van de JBZ-ministers in de Raad. De Raad zou voor de coördinatie van de politieke samenwerking gebruik kunnen maken van de instrumenten waarin het EU-verdrag voorziet in artikel 34 lid 2 VEU (en voorzag in artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht). De Raad doet dat echter zeer zelden wanneer het gaat om de openbare-ordehandhaving. Hij vervat zijn beslissingen voor een groot deel in *soft law*, dat wil zeggen in resoluties, conclusies en aanbevelingen waarvan het gebruik niet expliciet is voorzien in het EU-Verdrag. Ik wil hier stilstaan bij de juridische status van de beslissingen van de Trevi-groep en de Raad op het gebied van de openbare-ordehandhaving. Het is van belang om te weten of en zo ja, hoe de lidstaten gebonden zijn aan dergelijke handelingen. Hierna volgt dus een analyse van de instrumenten die eerst door de Trevi-groep en later door de Raad daadwerkelijk zijn ingezet eerst onder het regime van het Verdrag van Maastricht en later na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Dat zijn een gemeenschappelijk optreden ex artikel K.3 van het Verdrag van Maastricht en een besluit ex artikel K.6 van het Verdrag van Amsterdam (het huidige artikel 34 lid 2 VEU). Vervolgens ga ik nader in op het gebruik van *soft law*.

2.6.1 De instrumenten ten tijde van Trevi

In het kader van de Trevi-samenwerking (zie § 2.3) werden onderwerpen vooral onder de aandacht gebracht door middel van resoluties en verklaringen van de ministers; zo ook met betrekking tot de openbare orde. Enkele heeft de Raad, na een gericht verzoek, ter beschikking gesteld en deze worden in hoofdstuk 4 (§ 4.2.1) en hoofdstuk 5 (§ 5.3.1 en 5.3.2) nader behandeld. Over de status van deze instrumenten valt weinig te zeggen. Ze zijn het resultaat van de bijeenkomsten van de ministers en als zodanig hebben ze vooral politieke betekenis. De werkzaamheden van de Trevi-groep kenmerkten zich bovendien niet door een grote mate van transparantie, waardoor het bijzonder moeilijk is om iets te zeggen over de aanleiding en de gedachtewisseling die plaatsvond voor de besluitvorming en daarmee over de intenties van de opstellers. Een van de Trevi-verklaringen⁵³ had blijkens een latere Aanbeveling van de inmiddels krachtens het Unie-Verdrag bestaande JBZ-Raad⁵⁴ echter wel een bindend karakter. Waarom dat zo was, legt de Raad niet uit. Kennelijk was het destijds de bedoeling van de ministers om hun regeringen eraan te binden. Over het algemeen zijn echter dergelijke *soft law*-verklaringen naar hun aard niet bindend, wat niet wegneemt dat het de

⁵³ Declaration of Engagement of Trevi Ministers concerning contact point for public order, Verklaring van de Ministers, 2-3 december 1991 te Den Haag. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

⁵⁴ Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over Informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten (correspondentennetwerk), bijlage III bij Raadsdocument 4289/96 ENFOPOL 17. Geen openbare bron; op verzoek door de Raad verstrekt.

staten vrijstaat om er uitvoering aan te geven en daarmee een zekere binding te aanvaarden. Zo is bijvoorbeeld het voetbalcorrespondentennetwerk daadwerkelijk opgericht, hoewel niet duidelijk is of dat is gebeurd op grond van een van de daartoe strekkende Trevi-beslissingen of dat het netwerk op informele basis al bestond en de Trevi-ministers er slechts achteraf hun *placet* aan hebben verleend.⁵⁵

2.6.2 *De instrumenten ten tijde van het Verdrag van Maastricht*

Door het Verdrag van Maastricht⁵⁶ is vanaf 1 november 1993 een kader tot stand gekomen, de derde pijler van de Europese Unie (Titel VI over justitie en binnenlandse zaken), waarin ook het Trevi-*acquis* op het gebied van politie en justitie werd geïnstitutionaliseerd (zie § 2.3). Dit terrein bleef deels intergouvernementeel van aard, maar werd door het Unie-Verdrag ook deels verbonden aan de Europese Gemeenschappen. Dit betekende een zekere vooruitgang in vergelijking met de constellatie van ambtelijke gremia die daarvoor, geheel in de marge van de communautaire instituties, het beleid bepaalden op dit in politiek opzicht én vanuit het perspectief van burgerrechten gevoelige terrein.

Het ontwikkelen van een nauwe samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken was, op grond van het Verdrag van Maastricht, een van de doelstellingen van de Unie (artikel B vierde streepje). In het kader van die samenwerking kon de Raad gebruik maken van drie instrumenten. Over de aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (opgesomd in artikel K.1⁵⁷) waren de lidstaten verplicht elkaar te informeren en in de Raad te overleggen ‘ten einde hun optreden te coördineren’ (artikel K.3 lid 1 eerste volzin). Bovendien stelden de lidstaten te dien einde een samenwerking in tussen hun bevoegde overheidsdiensten (artikel K.3 lid 1 tweede volzin). Op de gebieden van gemeenschappelijk belang kon de Raad tenslotte op grond van artikel K.3 lid 2 aanhef: enerzijds op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie over de punten 1 tot en met 6 van artikel K.1 en anderzijds uitsluitend op initiatief van elk der lidstaten over de punten 7 tot en met 9 van artikel K.1 *gemeenschappelijke standpunten, gemeenschappelijke optredens en overeenkomsten* als instrumenten inzetten (artikel K.3 lid 2 onder respectievelijk a, b, c). Deze handelingen moesten, op grond van artikel K.4 EU, met unanimiteit worden vastgesteld door de Raad. Behalve van deze in het verdrag expliciet genoemde instrumenten bediende de Raad zich ook nog veelvuldig van de *soft law*-handelingen zoals resoluties, aanbevelingen en conclusies. Bij deze ver-

⁵⁵ Besluit van de ministers van 28 april 1987 te Brussel tot de oprichting van een permanent correspondentennetwerk met betrekking tot vandalisme bij sportevenementen. Het is overigens niet uitgesloten dat er op politieniveau al min of meer formele contacten bestonden over dit onderwerp en dat de ministers alleen tot uitdrukking wilden brengen dat het een goede zaak is om zo'n netwerk uit te bouwen met contacten uit andere landen. Het correspondentennetwerk wordt opererend genoemd in een bijdrage van een hoge politiefunctionaris van de National Criminal Intelligence Service (NCIS) tijdens een seminar over geweld in de sport gehouden in 1996 in Dublin (Zie: Note of the Presidency to the Police Co-operation Working Group, Report on Seminar on “Violence in Sport” 19/20 november 1996, Dublin, Raadsdocument 12284/96 ENFOPOL 207, p. 112. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.)

⁵⁶ Verdrag betreffende de Europese Unie, 7 februari 1992, *Trb.* 1992, 74. Inwerkingtreding op 1 november 1993 en geldig tot 1 mei 1999 toen het Verdrag van Amsterdam van kracht werd.

⁵⁷ Zie voor de tekst van artikel K.1 noot 37 van dit hoofdstuk.

scheidenheid aan handelingen is het van belang om te weten welke juridische status in termen van juridische verbindendheid voor de lidstaten precies schuilgaat achter de verschillende etiketten. Kort gezegd is er verbindendheid, wanneer een handeling de verplichting in het leven roept tot nakoming; naleving door de lidstaten is dus in rechte vereist (vgl. artikel 26 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht). Omdat het EU-Verdrag zelf daarover zweeg, heerste destijds, ook in de literatuur, onduidelijkheid over de status van de daarin genoemde instrumenten, met name de gemeenschappelijke standpunten en de gemeenschappelijke optredens.⁵⁸ Met betrekking tot de Overeenkomsten was men het eens dat zij het karakter hadden van bindende, volkenrechtelijke verdragen. Voor alle instrumenten geldt overigens, zoals in het internationaal publiekrecht gebruikelijk is, dat de verbindendheid niet zozeer van de benaming afhangt, maar van de bedoeling van partijen, de inhoud en de bewoording van de handeling. Hierna sta ik stil bij het instrument van het gemeenschappelijke optreden, omdat de Raad daarvan in 1997 gebruik heeft gemaakt om de politiesamenwerking op het gebied van de openbare-ordehandhaving te versterken.⁵⁹

2.6.3 Het gemeenschappelijke optreden

Artikel K.3 lid 2 onder b VEU introduceerde het Gemeenschappelijke Optreden:

‘De Raad kan (...) tot gemeenschappelijke optredens besluiten voor zover de doelstellingen van de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van het beoogde optreden beter kunnen worden bereikt door een gemeenschappelijk optreden dan door een optreden van de Lid-Staten afzonderlijk. (...)’

Dit is een ruime formulering met een duidelijke verwijzing naar subsidiariteit. Hoewel hier het uitgangspunt is dat gezamenlijk optreden beter is dan afzonderlijk, zegt de bepaling niets over de verbindendheid van dit instrument of over wat de lidstaten behoren te doen. De literatuur was over deze vragen verdeeld. Gezien het feit dat er nog steeds gemeenschappelijke optredens zijn – waaronder die over de openbare orde van 1997 – die niet zijn vervallen en dus nog steeds geldig zijn, is een overzicht van de meningen hierover niet overbodig.

⁵⁸ Over gemeenschappelijke standpunten zie: I.D. Hendry, The Third pillar of Maastricht: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, *German Yearbook of International Law* vol. 36, 1993, p. 310-311; P.C. Müller-Graff, The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, *CMLRev.* vol. 31, 1994, p. 509; D. O’Keefe, Recasting the third pillar, *CMLRev.* vol. 32, 1995, p. 913-914; A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal compare*, 1995/ 1, p. 15; B. Meyring, Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality, *ELRev.*, vol. 22, 1997, p. 232; M. Pechtstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Tübingen: Mohr Siebeck 1998, p. 126-127; S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 29 en (herziene uitgave) Oxford: Oxford University Press 2006, p. 15-17.

⁵⁹ Gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid, *PbEG* 1997, L 147/1.

O’Keeffe⁶⁰ benadrukt dat het niet duidelijk is of gemeenschappelijke optredens juridisch bindend zijn, maar hij neigt ertoe om hun bindende werking toe te kennen voor zover ze deel uitmaken van de algehele implementatie van het Unie-Verdrag. Hendry⁶¹ stelt dat de term ‘optreden’ (*‘action’* in het Engels en *‘actions’* in het Frans) iets omvat tussen een overeengekomen standpunt met betrekking tot een bepaald onderwerp en een overeenkomst conform artikel K.3 lid 2 onder c EU. Het gemeenschappelijke optreden zou dus tot actie of handelen kunnen nopen. Hij laat zich niet uit over de verbindendheid van dit specifieke instrument op zich, maar wijst erop dat de samenwerking onder Titel VI wordt beheerst door het internationale publiekrecht,⁶² zodat de juridische status en het juridische effect van elk instrument of besluit onder deze titel worden bepaald door de regels van het volkenrecht. Dat betekent dat de juridische verbindendheid afhangt van de bedoeling van partijen en de bewoordingen van de betreffende handeling; de daarvoor gekozen vorm of titel is op zichzelf niet beslissend. Besselink⁶³ steunt het standpunt van de Nederlandse regering⁶⁴ dat de verbindendheid uit de tekst en de bewoordingen moet worden afgeleid, maar dat doet hij niet op grond van de argumenten die de regering aandraagt. Hij baseert zich op de parallelle, op grond van de eenheid van het Verdrag, tussen de bepalingen van de tweede (artikel J.3 VEU) en derde pijler (artikel K.3 lid 2 onder b VEU) die het gemeenschappelijke optreden introduceren. Bovendien, zo stelt hij, zelfs al zou de verbindendheid van het instrument expliciet in het Verdrag vermeld zijn, dan betekent dat nog niet dat in een gemeenschappelijk optreden ook niet-verbindende bepalingen zouden kunnen worden opgenomen. Dat komt immers ook in verdragen voor, terwijl niemand hun verbindendheid in twijfel trekt. Een doorslaggevend juridisch argument is voor hem echter dat de intergouvernementele verhouding in de tweede en derde pijler behalve door het Unie-Verdrag zelf ook door het volkenrecht wordt beheerst. In het volkenrecht is het volstrekt irrelevant welke titel of kwalificatie een handeling draagt. Voor de vraag of er juridische verbindendheid bestaat is immers slechts de bedoeling van partijen relevant zoals die blijkt uit de tekst van het document en uit de context waarin dit tot stand kwam. Besselink concludeert dus dat aan de hand van de inhoud van het besluit bezien moet worden of het bindend is, voor wie en ten opzichte van wat. Volgens hem zijn sommige gemeenschappelijke optredens niet bindend en

⁶⁰ D. O’Keeffe, *Recasting the third pillar*, *CMLRev* vol. 32, 1995, p. 914. Dit is geen sterk argument want hetzelfde zou aangevoerd kunnen worden voor de gemeenschappelijke standpunten waarvan de auteur vindt dat zij niet bindend zijn (zie p. 913-914).

⁶¹ I.D. Hendry, *The Third pillar of Maastricht: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, *German Yearbook of International Law* vol. 36, 1993, p. 311-312.

⁶² Het zij hier benadrukt dat het hier een handeling betreft die was voorzien door het Verdrag van Maastricht. De geciteerde auteurs benaderen het onderwerp vanuit dat Verdrag. De toenmalige derde pijler was veel intergouvernementeler van aard dan die van de derde pijler na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

⁶³ L.F.M. Besselink, *Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie*, in: *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Publikaties van de Staatsrechtkring-Staatsrechtconferenties, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 136-140.

⁶⁴ TK 1993-1994, 23 490, nr. 8, Notitie over het rechtskarakter van de besluiten die op basis van titel VI van het Unie-Verdrag kunnen worden genomen, p. 3-4.

andere, recentere, wel. Müller-Graff⁶⁵ onderstreept eveneens de onduidelijke betekenis van het gemeenschappelijke optreden. Hij wijst erop dat op puur taalkundig niveau de term gemeenschappelijk optreden overeenkomt met de term die gebezigd is in artikel J.3 VEU uit de tweede pijler over gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Dat betekent echter niet dat de gemeenschappelijke optredens van de derde pijler ook hetzelfde juridische effect hebben zoals dat expliciet is aangegeven in het tweede-pijlerartikel J.3 lid 4 VEU, namelijk dat de lidstaten gebonden zijn aan een gemeenschappelijk optreden voor wat betreft hun standpunten en hun handelen. Juist het ontbreken van een dergelijke toevoeging in artikel K.3 VEU is volgens Müller-Graff reden om aan te nemen dat dit instrument in de derde pijler geen verbindendheid bewerkstelligt en dat dit ook niet de bedoeling is geweest. Dat sluit echter, ook volgens hem, de mogelijkheid niet uit van een bindend effect in de zin van het internationaal publiekrecht. Het zal sterk afhangen van het concrete type gemeenschappelijke optreden en van de eventueel door de lidstaten getroffen concrete maatregelen om een gemeenschappelijk optreden in een bepaald geval om te zetten. Ook geen voorstander van de parallellietheorie tussen tweede en derde pijler is advocaat-generaal Fennelly in zijn conclusie in de zaak *Luchthaventransitregeling*.⁶⁶ Hij vindt dat de bewoordingen van een gemeenschappelijk optreden van belang zijn om te bepalen of partijen de bedoeling hebben om dwingende verplichtingen voor de lidstaten in het leven te roepen. Pechstein en Koenig⁶⁷ wijten het ontbreken van een verwijzing naar de verbindende kracht zoals die wordt aangegeven in artikel J.3 lid 4 VEU, niet aan een redactionele vergissing, maar veeleer aan het feit dat men de omvang van de verplichtingen en daarmee de exacte bindingseffecten in het besluit zelf wil vastleggen. Dit is ook consistent met de volkenrechtelijke regel dat de juridisch bindende kracht niet afhangt van de benaming van de handeling, maar van de bedoeling van partijen en de context van de overeenkomst. Uit de praktijk blijkt dat de lidstaten in beginsel van verbindendheid uitgaan. En mocht het zo zijn dat het onduidelijk is of een bepaald gemeenschappelijk optreden of bepaling ervan bindend is, dan is die het zeker indien een uitvoeringsmaatregel erop gebaseerd kan worden (artikel K.3 lid 2 onder b tweede zin). Immers, redeneren de auteurs, uitvoerbaar zijn slechts die maatregelen die op zijn minst voldoende bepaalde rechtsnormen bevatten om een bepaalde actieve handeling van verdragsluitende partijen te vereisen. Hierin ligt, volgens de auteurs, ook het belangrijkste verschil tussen gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten. Deze laatste zijn een uitdrukking van een gemeenschappelijke handelingswil gericht op het in overeenstemming brengen van de nationale politiek met het gemeenschappelijke standpunt zonder de aanpassingsmaatregelen normatief vast te leggen. De auteurs verdelen de gemeenschappelijke optredens in vier groepen: gemeenschappelijke optredens die geen uitvoering door nationale instanties behoeven; degenen die ter uitvoering wijziging of aanpassing van de nationale bestuurspraktijk inclusief nationale bestuursvoorschriften vereisen; degenen die ter uitvoering wijziging

⁶⁵ P.C. Müller-Graff, 'The Legal bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty', *CMLRev.* vol. 31, 1994, p. 509-510.

⁶⁶ Conclusie A-G Fennelly 5 februari 1998, Zaak C-170/96 *Luchthaventransitregeling*, punt 17.

⁶⁷ M. Pechstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Tübingen: Mohr Siebeck 1998, p. 132-134.

van nationale rechtsregels behoeven en tenslotte degenen die ter uitvoering wijziging van de nationale formele wetgeving verlangen.

Lo Monaco schetst ook de twee thesen die aangehangen worden over de juridische aard en de juridische effecten van het instrument gemeenschappelijk optreden in titel VI VEU.⁶⁸ Volgens het ene standpunt zijn gemeenschappelijke optredens altijd juridisch verbindend, omdat het bevorderen van het vrije verkeer van personen conform artikel K.1 het hoofddoel van Titel VI is. Dit vereist een uniforme toepassing van regels in het geheel van de lidstaten. En dit veronderstelt op zijn beurt een zekere harmonisatie van wetgeving in de lidstaten. Dit is de reden waarom het gemeenschappelijke optreden in de derde pijler, anders dan in de tweede GBVB-pijler, verplichtingen inhoudt die uiteindelijk gevolg zullen sorteren op het interne, nationaalrechtelijke vlak. Bovendien veronderstelt deze visie dat een systematische interpretatie van het Verdrag ook een uniforme interpretatie vereist van het instrument gemeenschappelijk optreden dat zowel in de tweede als in de derde pijler voorkomt. Daarom is volgens deze these het gemeenschappelijke standpunt in de derde pijler altijd verbindend, dat is die in de tweede pijler immers ook. De tweede visie daarentegen neemt als uitgangspunt dat titel VI VEU een intergouvernementeel karakter heeft en dat daarom de samenwerking beheerst wordt door de regels van het internationaal publiekrecht. Het is daarom de wil of de intentie van de lidstaten en de formulering van de gemeenschappelijke optredens die hun verbindendheid bepalen en niet het instrument zelf. In deze visie betekent de verschillende redactie van de bepalingen over gemeenschappelijke optredens in Titel V en Titel VI en het zwijgen over de verbindendheid ervan in de derde pijler juist een bevestiging van hun verschillend juridische karakter.

Pouw heeft veel aandacht besteed aan de problematiek van de gemeenschappelijke optredens⁶⁹ onder andere aan de hand van een advies van de Juridische Dienst van de Raad⁷⁰ en een document van de JBZ-Raad zelf.⁷¹ Volgens dat advies zijn alle gemeenschappelijke optredens juridisch bindend, maar de omvang van de verbindendheid is afhankelijk van de inhoud en de gebezigde bewoordingen van elk afzonderlijk gemeenschappelijk optreden. Het JBZ-document gaat niet expliciet in op de problematiek van de verbindendheid, maar geeft wel aan tot welke verplichtingen voor de lidstaten een gemeenschappelijk optreden kan leiden.⁷² Pouw schetst vervolgens een hele typologie van ‘verplichtingen’ voortvloeiende uit gemeenschappelijke optredens⁷³

⁶⁸ A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995/ 1, p. 11-21.

⁶⁹ F. Pouw, *Het gemeenschappelijke optreden in de ‘Derde Pijler’ van de EU, Regelmaat* 1997, nr. 33, p. 108-118.

⁷⁰ Het gaat om een stuk van de Juridische Dienst dat niet is gepubliceerd.

⁷¹ Doc. 8221/95 JAI, aangenomen door de Raad van 21-22 juni 1995.

⁷² Over deze controverse zie ook S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 28-29 en S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 16-17.

⁷³ Gemeenschappelijke optredens die geen effect hebben op de interne wetgeving van een lidstaat; gemeenschappelijke optredens die een resultaatsverplichting inhouden waarbij of de bestuurlijke praktijk, of bestuursrechtelijke teksten of nationale wetgeving dient te worden veranderd en tenslotte gemeenschappelijke optredens die een gedragsverplichting c.q. inspanningsverplichting inhouden. Pouw 1997, p. 109-110.

en concludeert, na een analyse⁷⁴ van de ten tijde van het schrijven van haar artikel reeds aangenomen gemeenschappelijke optredens, dat ze allemaal verbindend zijn. Zij voegt er wel aan toe dat dit tussen de lidstaten niet tot juridisch afdwingbare verplichtingen leidt, omdat op grond van artikel L VEU het Hof van Justitie niet bevoegd is een oordeel te geven. Tot meer dan verantwoording afleggen in de Raad zal het niet komen voor de niet-nakomende lidstaat. Kort samengevat komt haar conclusie erop neer dat de inhoud en vooral de bewoordingen doorslaggevend zijn om te bepalen of een lidstaat gebonden is aan een gemeenschappelijk optreden. Ook Meyring⁷⁵ concludeert aan de hand van een analyse van een reeks gemeenschappelijke optredens dat zij verbindende kracht hebben. Ten eerste vermelden zij altijd een datum van ‘inwerking-treding’ dat alleen zinvol is als juridisch effect beoogd wordt. Ten tweede bevatten zij concrete verplichtingen voor de lidstaten. Ten derde is het zo dat de bepalingen over gemeenschappelijke optredens in de tweede pijler verbindendheid aangeven (zie artikel J.3 lid 4 VEU). De auteur gaat ervan uit dat op grond van een systematische interpretatie van het Unie-Verdrag er een parallellie bestaat tussen de bepalingen van de tweede en die van de derde pijler. Hij concludeert derhalve dat de verbindendheid die geldt voor de tweede-pijlerbepaling ook geldt voor de betreffende bepaling in de derde pijler. Ten vierde wijzen de procedurele regels voor aanneming van een gemeenschappelijk optreden in de richting van verbindendheid. Tenslotte bestaat er behoorlijke druk op de lidstaten om hun gedrag aan te passen aan gemeenschappelijke optredens, in bepaalde gevallen bevatten deze zelfs een *monitoring procedure* voor de omzetting. De praktijk laat bovendien zien dat lidstaten de in de gemeenschappelijke optredens opgenomen ‘verplichtingen’ aanvaarden en omzetten. Hij ziet verder het gemeenschappelijke optreden als een handeling die aan de lidstaten een specifiek gedrag voorschrijft. Gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens zijn volgens hem twee opeenvolgende stappen in een harmonisatieproces.⁷⁶

Den Boer⁷⁷ noemt het instrument van het gemeenschappelijke optreden ‘geniepig’, omdat aanvankelijk niet duidelijk was of het verbindend was, maar gaandeweg door de Raad gebruikt werd met het oog op doelen die verstrekkende gevolgen zouden hebben voor de nationale wetgeving en zelfs tot harmonisatie zouden kunnen leiden. Een voorbeeld daarvan was het in Nederland ophef veroorzakende gemeenschappelijke optreden over drugsbeleid⁷⁸ waardoor, bij uitvoering, een van de zuilen van de levende Nederlandse folklore, de coffeeshop, tot archeologisch erfgoed zou verworden.

⁷⁴ Uit het door haar genoemde voorbeeld valt af te leiden dat het om tekstuele analyse gaat.

⁷⁵ B. Meyring, Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality, *ELRev.* vol. 22, 1997, p. 232-234.

⁷⁶ B. Meyring, Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality, *ELRev.* vol. 22, 1997, p. 235.

⁷⁷ M. Den Boer, Booming business in Brussel: JBZ-instrumenten rollen in hoog tempo van de lopende band, *Trema* 1999/2, p. 41.

⁷⁸ 96/750/JBZ: Gemeenschappelijk optreden van 17 december 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de Lid-Staten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel *PbEG* 1996, L 342/6.

Peers⁷⁹ benadrukt eveneens dat de juridische status van gemeenschappelijke optredens onduidelijk en controversieel is. Hij herinnert eraan dat zelfs de lidstaten het niet met elkaar eens waren: dertien landen steunden het standpunt van de Juridische Dienst van de Raad dat alle gemeenschappelijke optredens juridisch bindend zijn en dat de omvang van de verplichtingen voor de lidstaten afhangt van de inhoud en de bewoordingen van het gemeenschappelijke optreden, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Portugal van mening waren dat deze niet automatisch juridisch bindend zijn, maar dat de tekst doorslaggevend is om dat te bepalen. In de praktijk, vervolgt Peers, is het zo dat de meeste gemeenschappelijke optredens vaak imperatief geformuleerde bepalingen bevatten. Ook Curtin⁸⁰ constateert dat de lidstaten geen eenduidige standpunten hebben over gemeenschappelijke optredens. Volgens haar is het aannemelijk dat deze op zijn minst voor de executive van de lidstaten verbindend zijn. Klip⁸¹ benadrukt eveneens de onduidelijkheid die er heerst over de bindende werking van dit instrument waarover zelfs de Nederlandse regering geen uitsluitsel kon geven. Hij wijt de onduidelijkheid mede aan het feit dat gemeenschappelijke optredens een datum van inwerkingtreding bevatten en gepubliceerd zijn in de rubriek wetgeving (L) van het Publicatieblad van de Europese Unie, hetgeen juridische verbindendheid zou veronderstellen.

De Nederlandse regering vaart een zwalkende koers in de uitleg van de betekenis van gemeenschappelijke optredens. In de Memorie van Toelichting op de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht is niets te vinden. In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag stelt de regering dat een gemeenschappelijk optreden niet veel verder zal gaan dan ‘beleidsafspraken’ tussen de betrokken diensten van de lidstaten.⁸² Een paar pagina’s verderop⁸³ beweert ze echter dat het ‘nog niet ten volle duidelijk is’ wat een gemeenschappelijk optreden inhoudt, maar ‘men zou kunnen denken aan de opstelling van zoiets als een “drugsbestrijdingsplan” (...) dat bestaat uit voornemens van de Lid-staten.’ In elk geval is de regering er zeker van dat een gemeenschappelijk optreden nooit bindende besluiten betreft in de zin van artikel 92 van de Nederlandse Grondwet. In haar notitie over het rechtskarakter van de Titel VI-handelingen⁸⁴ draagt de regering een aantal argumenten aan om de stelling te verdedigen dat gemeenschappelijke optredens in beginsel niet bindend zijn,⁸⁵ maar dat het van de bewoordingen

⁷⁹ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 28-29 en S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 16-17.

⁸⁰ D.M. Curtin, *EU Police Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and training the Vine*, In: *Scritti in onore die Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II (diritto dell’Unione europea), Milano: Giuffrè 1998, p. 239.

⁸¹ A.H. Klip, *Uniestrafrecht is op hol geslagen*, *Nederlands Juristenblad* 1997, nr. 15, p. 664.

⁸² TK 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr. 18, p. 77.

⁸³ TK 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr. 18, p. 79.

⁸⁴ TK 1993-1994, 23 490, nr. 8, p. 3-4.

⁸⁵ De regering draagt hiervoor een aantal argumenten aan. Ten eerste omdat deze instrumenten (gemeenschappelijk optreden en gemeenschappelijk standpunt) in het volkenrecht niet vaak gebruikt worden en zeker niet als men Staten wil binden. Ten tweede omdat tijdens de onderhandelingen over Titel VI het rechtskarakter van deze instrumenten niet aan de orde is gekomen (daaruit concludeert de regering kennelijk dat de lidstaten er geen bindend karakter aan wilden geven). Ten derde omdat artikel K.3 lid 2 onder c EU de mogelijkheid biedt om overeenkomsten, die wel bindend zijn, te sluiten. Dan zou het niet logisch zou zijn om de andere instrumenten ook een bindend karakter te geven zonder daaraan enige nadere bepaling te wijden. Dit betekent, volgens de regering, dat het de

afhangt of de lidstaten te kennen geven dat zij wensen rechtens bindende verplichtingen aan te gaan. Al deze beweringen staan in schrill contrast met wat naar voren is gekomen tijdens het parlementaire debat over het genoemde gemeenschappelijke optreden over harmonisatie van drugswetgeving.⁸⁶ Dit was nu juist een voorbeeld van een gemeenschappelijk optreden dat de status van vrijblijvend ‘drugsbestrijdingsplan’ ver oversteeg, omdat het duidelijk harmonisatie van wetgeving beoogde. In de Eerste Kamer slaakte senator Glasz in december 1996 dan ook de hartenkreet:

‘Voorzitter! Wat is nu precies een “gemeenschappelijk optreden”? (...), tot nu toe heeft niemand nog – zeker niet tegen de volkenrechtelijk-juridische achtergrond – precies kunnen aangeven wat nu eigenlijk moet worden verstaan onder zo’n gemeenschappelijk optreden. (...) Ik hoop van harte dat wij vandaag op deze vraag een duidelijk antwoord krijgen.’⁸⁷

Toenmalig minister van justitie Sorgdrager had veel woorden nodig voor haar antwoord:

‘(...) Sinds de inwerkingtreding van het Unieverdrag is mede op advies van de juridische dienst van de Raad ernaar gestreefd, de figuur van het gemeenschappelijk optreden te reserveren voor regelingen die op Unieniveau een bindend karakter hebben. De exacte mate van binding komt dan tot uitdrukking in de tekst. Getracht wordt formuleringen die vrijheid laten, bijvoorbeeld door het gebruik van het werkwoord “kunnen”, te vermijden. Verder blijkt uit de slotformule wie zich bindt en vaak wordt de formule gehanteerd dat regeringen zich verplichten om de voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk optreden passende maatregelen te nemen. Dat betekent dus dat, als het gemeenschappelijk optreden zou noodzaken tot wijziging van nationale wetgeving, de regeringen zich dan verplichten om wetsvoorstellen in te dienen bij hun parlementen. De parlementen kunnen die wetsvoorstellen natuurlijk in alle vrijheid beoordelen, want zij zijn niet gebonden door het gemeenschappelijk optreden. De uiterste consequentie van het verwerpen van een dergelijk wetsvoorstel is dan dat de regering in EU-kader zal moeten melden dat zij wel aan haar verplichtingen heeft voldaan, maar dat zij desondanks niet in staat is om uitvoering te geven aan het gemeenschappelijk optreden of aan onderdelen daarvan. Alsdan zou aan de hand van een dergelijke situatie in de Raad moeten worden bekeken wat er verder moet gebeuren. Een gemeenschappelijk optreden wordt vastgesteld door de Raad, hetgeen voor Nederland betekent dat het voordien aan het parlement wordt voorgelegd in het ka-

lidstaten vrij staat van geval tot geval te bepalen of zij bindende verplichtingen willen aangaan. Het zal dan afhangen van de gekozen bewoordingen of dat zo is. Zeer steekhoudende argumenten zijn dit allemaal niet, geen van alle sluit namelijk binding uit. TK 1993-1994, 23 490, nr. 8, Notitie over het rechtskarakter van de besluiten die op basis van titel VI van het Unie-Verdrag kunnen worden genomen, p. 3-4.

⁸⁶ 96/750/JBZ: Gemeenschappelijk optreden van 17 december 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de Lid-Staten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel, *PbEG* 1996, L 342/6.

⁸⁷ Handelingen 1996-1997, nr. 9, EK 11 december 1996 p. 11-425.

der van de instemmingsprocedure. Voorzitter! Dit is naar ons idee een gemeenschappelijk optreden.⁸⁸

2.7 De instrumenten sinds het Verdrag van Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam heeft iets meer duidelijkheid geschapen over het juridische karakter van de instrumenten die de Raad kan inzetten ter bevordering van de politieke en justitiële samenwerking. Het instrumentarium is tot nu ongewijzigd gebleven. De Raad kan, met eenparigheid van stemmen en op initiatief van elk der lidstaten of van de Commissie, maatregelen nemen en daartoe een viertal instrumenten inzetten die zijn omschreven in artikel 34 lid 2 EU: *gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten, besluiten en overeenkomsten*.⁸⁹ Over gemeenschappelijke standpunten (artikel 34 lid 2 onder a) zegt het verdrag niet meer dan dat daarin ‘de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid wordt omschreven’. Over het juridische karakter ervan en in het bijzonder de verbindendheid heerst onduidelijkheid en is de literatuur verdeeld.⁹⁰ Overeenkomsten (artikel 34 lid 2 onder d) zijn verdragen naar internationaal publiekrecht en worden ingezet wanneer men partijen wil binden, denk aan de Europol-Overeenkomst.⁹¹ Het kaderbesluit (artikel 34 lid 2 onder b) beoogt harmonisatie van wetgeving en is juridisch bindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat binnen een bepaalde termijn. De lidstaten kiezen zelf vorm en middelen om tot dat resultaat te bereiken. Het kaderbesluit heeft geen rechtstreekse werking.⁹²

⁸⁸ Handelingen 1996-1997, nr. 9, EK 11 december 1996, p. 11-431. Vooruitlopend op hoofdstuk 4 (§ 4.3.1) zij hier alvast aangetekend dat het gemeenschappelijk optreden van 1997 over openbare orde volgens *communis opinio* een bindend karakter had.

⁸⁹ Over deze instrumenten zie o.a. S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 29 en Oxford: Oxford University Press 2006, p. 31-37 en N. Lavranos, *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, diss. 2004, p. 203-210.

⁹⁰ Zie: I.D. Hendry, The Third pillar of Maastricht: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, *German Yearbook of International Law* vol. 36, 1993, p. 310-311; P.C. Müller-Graff, The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, *CMLRev.* vol. 31, 1994, p. 509; D. O’Keeffe, Recasting the third pillar, *CMLRev.* vol. 32, 1995, p. 913-914; A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal compare*, 1995/ 1, p. 15; B. Meyring, Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality, *ELRev.*, 1997 vol. 22, p. 232; M. Pechtstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Tübingen: Mohr Siebeck 1998, p. 126-127; S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 29.

⁹¹ De Europol-Overeenkomst werd weliswaar in 1995 gesloten onder het regime van het Verdrag van Maastricht, maar geldt toch als voorbeeld voor het instrument overeenkomst dat met het Verdrag van Amsterdam overeind is gebleven.

⁹² De omschrijving van het kaderbesluit komt, behalve de expliciete uitsluiting van de rechtstreekse werking, overeen met die van de richtlijn op grond van het EG-Verdrag (artikel 249 EG). Over de betekenis en de werking van het kaderbesluit heeft het Hof van Justitie een belangrijke uitspraak gedaan in de zaak *Pupino*: HvJ EG 16 juni 2005, zaak C-105/03. Het Hof stelt dat het kaderbesluit niet slechts gericht is tot de lidstaten (in tegenstelling tot de interpretatie van de lidstaten zelf, in de zaak Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, vanwege het intergouvernementele karakter van de sa-

Van bovengenoemde instrumenten heeft de Raad op het gebied van de openbare orde tot dusver alleen gebruik gemaakt van het besluit (artikel 34 lid 2 onder c VEU)⁹³ en dan pas nadat ter zake eerder resoluties of aanbevelingen tot stand waren gekomen. Daarom zal ik dieper ingaan op het instrument ‘besluit’ dat de Raad ter beschikking staat om het doel van de Unie ex artikel 31 VEU te bereiken.

2.7.1 *Het besluit*

Het besluit is omschreven in artikel 34 lid 2 onder c VEU:

‘2. De Raad neemt maatregelen en bevordert samenwerking, in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel, die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Daartoe kan de Raad met eenparigheid van stemmen op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie:

(...)

c. besluiten aannemen voor elk ander doel dat met de doelstelling van deze titel verenigbaar is, met uitsluiting van elke onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Deze besluiten zijn verbindend en hebben geen rechtstreekse werking; met gekwalificeerde meerderheid neemt de Raad de maatregelen aan die nodig zijn om deze besluiten op het niveau van de Unie uit te voeren.’

Kenmerkend is dat het besluit is bedoeld voor andere oogmerken dan harmonisatie van wetgeving en bestuur. Daartoe dient expliciet het kaderbesluit. Het Verdrag vermeldt geen specifiek doel van dit instrument waardoor niet helemaal duidelijk is of het een soort vergaarbak is van alles wat niet met de andere drie handelingen geregeld kan worden. De Nederlandse regering bevestigde dit vermoeden enigszins tijdens de behandeling van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam in de Nota naar aanleiding van het Verslag: ‘Terwijl kaderbesluiten een normatief karakter hebben, kunnen besluiten over van alles gaan.’ De regering noemt als voorbeelden de benoeming van de directeur van Europol en de vaststelling van het interne werkprogramma van de Raad.⁹⁴ Het besluit kan dus ook een beschikking zijn.⁹⁵ Hier voegt de regering

menwerking onder Titel VI VEU) maar, net als richtlijnen in het EG-Verdrag, tot alle nationale autoriteiten. Die zijn daarom verplicht om nationale normen ‘kaderbesluitconform’ te interpreteren. Over de betekenis en de gevolgen van deze uitspraak is veel geschreven. Zie o.a.: S. Prechal, *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2006, p. 22-24. Inaugurale rede.

⁹³ 2002/348/JBZ: Besluit van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEG* 2002, L 121/1 (verplichte oprichting centrale informatiepunten voetbalvandalisme); 2007/412/JBZ: Besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 2002/348/JBZ inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEU* 2007, L 155/76.

⁹⁴ TK 1997-1998, 25 922 (R 1613), nr. 5 (Nota n.a.v. Verslag), Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen, p. 46.

⁹⁵ Een voorbeeld is inderdaad het Besluit van de Raad van 8 mei 2003 houdende benoeming van twee adjunct-directeuren van Europol, *PbEG* 2003, C 113/1. De rechtsgrondslag van artikel 34 lid 2 onder c EU is niet genoemd.

aan toe: ‘uit deze voorbeelden blijkt tevens dat niet elk besluit een formele handeling van de lidstaat zal vergen om een besluit te implementeren.’ De regering meldt verder dat wanneer de Raad een bindende niet-normatieve maatregel wil treffen, hij dan het besluit moet kiezen. Reeds in de Memorie van Toelichting⁹⁶ stelde de regering dat de inhoud van besluit en divers kan zijn, maar dat het niet gaat om maatregelen met een algemeen normatief karakter. Het besluit is wel verbindend – en niet alleen voor de lidstaten, maar ook voor de andere adressaten in het geval van een beschikking – maar heeft geen rechtstreekse werking. Dat wil zeggen dat de burger in een geschil bij de nationale rechter een (bepaling van een) besluit niet kan invoeren en dat de rechter dus ook niet de plicht heeft om (de bepaling van) het besluit rechtstreeks toe te passen in plaats van de nationale norm. Of in het licht van *Pupino* de nationale rechter ‘besluitconform’ dient te interpreteren, is (nog) niet uitgemaakt. Het Hof van Justitie is bevoegd op grond van artikel 35 lid 1 VEU om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van besluiten. Dit kan overigens slechts indien de betrokken lidstaat bij verklaring de rechtsmacht van het Hof heeft aanvaard (artikel 35 lid 2 VEU.) Het Hof is ook bevoegd om de wettigheid na te gaan van besluiten in elk door een lidstaat of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid (artikel 35 lid 6 VEU). Tot nu toe heeft het Hof van Justitie zich nooit hoeven uit te spreken over besluiten ex artikel 34 lid 2 onder c VEU.

2.8 Soft law

2.8.1 Algemene opmerkingen

Veel onderwerpen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking worden door middel van *soft law*-instrumenten zoals resoluties, aanbevelingen, verklaringen en conclusies aangepakt. Dat gebeurt in het bijzonder bij de handhaving van de openbare orde. Algemeen wordt aangenomen dat deze figuren juridisch niet-bindend zijn. De JBZ-Raad legt het op zijn eigen website zo uit:

‘De Raad beschikt over een hele reeks van instrumenten waarmee hij zijn politieke wil kenbaar kan maken. Zo heeft de Raad een *resolutie* over de bescherming van getuigen in het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, een *aanbeveling* over de bestrijding van ongeregelde heden die zich bij voetbalwedstrijden kunnen voordoen, en een *verklaring* over motorbendes aangenomen. Deze instrumenten worden heel vaak gebruikt omdat ze zo “flexibel” zijn: ze binden noch de Raad noch de lidstaten, hetgeen wel het geval is met de bovengenoemde instrumenten [bedoeld zijn de instrumenten van artikel 34 lid 2 EU, IT].⁹⁷

⁹⁶ TK 1997-1998, 25 922 (R 1613), nr. 3 (MvT, Goedkeuring Verdrag van Amsterdam), p. 28.

⁹⁷ Website van de JBZ-Raad (hoewel het sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en niet meer over justitie en binnenlandse za-

Soft law is een term die zijn oorsprong vindt in het volkenrecht om maatregelen te beschrijven zoals bijvoorbeeld de resoluties van de Algemene Vergadering van de VN. Men is het erover eens dat ze juridisch niet bindend zijn, maar ook dat ze in bepaalde omstandigheden wel degelijk enig juridisch effect kunnen sorteren. Wanneer ze onderwerpen behandelen als algemene beginselen van internationaal recht, kan het feit dat ze door de meerderheid van de Staten worden aangenomen, bewijs vormen voor het standpunt van de Staten terzake. Ze kunnen ook de grondslag vormen voor verdere ontwikkeling van het recht en de snelle consolidatie van gewoonterecht. In sommige gevallen kunnen ze rechtstreeks effect hebben als gezaghebbende interpretatie en uitvoering van de beginselen van het Handvest. Over het algemeen dient elke resolutie bezien te worden in het licht van alle omstandigheden en ook in het licht van andere bewijzen van het standpunt van Staten over dat specifiek behandelde punt.⁹⁸ Titel en vorm van een handeling zijn niet bepalend, hooguit bieden ze een indicatie. Veel relevanter is de aard van de normen die in een handeling zijn vervat en in het bijzonder of deze verplichtingen (*legal obligations*) en rechten naar internationaal publiekrecht in het leven roepen.

Wellens en Borchardt hebben een overzicht gegeven van de elementen die vereist zijn om een verbintenis naar internationaal publiekrecht tot stand te brengen. Deze zijn: het bindende vereiste van een bepaald gedrag of een niet-doen (1) geformuleerd door subjecten die daartoe bevoegd zijn (2) en conform bepaalde bestaande procedures (3). De adressaten van dergelijke gedragsregels zijn daarvan op de hoogte (4), zijn bereid hun autoriteit te aanvaarden (5) en zijn in staat en bereid daadwerkelijk zich aan deze regels te houden (6). De normen dienen een beperking te bevatten op toekomstige vrijheid van gedrag en derhalve voldoende precies te zijn (7). De regels dienen ook een zekere vermaning te bevatten om zich aan de norm te houden, omdat handhaving en sanctionering bij niet-nakoming nodig zijn (8). De ratio voor adressaten om zich aan de zo tot stand gekomen normen te houden ligt of in de *opinio juris sive necessitatis* of het gewoonterecht of in het beginsel van de *pacta sunt servanda* of het verdragenrecht (9). Slechts wanneer aan al deze vereisten tezamen is voldaan, kan men spreken van een verplichting naar internationaal publiekrecht en dus van *hard law*. Wanneer dit niet het geval is, is het volgens de auteurs beter om te spreken van *soft law*, omdat er iets ontbreekt in de juridische of verbindende aard van het recht. *Soft law* is derhalve niet bindend. Vanzelfsprekend is het zo dat de bedoeling van de samenstellers van de handeling en van de adressaten van de daarin vervatte normen de basis vormt van een internationale juridische verplichting die, bij niet-nakoming, tot internationale aansprakelijkheid leidt. De vraag of het gaat om normen die rechten en verplichtingen naar internationaal publiekrecht in het leven roepen, zal bevestigd zijn beantwoord op

ken gaat, is de oude benaming JBZ gangbaar gebleven): <http://ue.eu.int/jai/>. Zie onder: Algemene informatie en dan onder Presentatie van de samenwerking op JBZ-gebieden. Opmerkelijk aan deze informatie is dat de Raad impliciet ook de gemeenschappelijke standpunten als bindend kwalificeert, terwijl de literatuur (en de Nederlandse regering) ervan uitgaat dat zij verbindende kracht missen.

⁹⁸ I. Brownlie, *Principles of public international law*, Oxford: Oxford University Press 1998, p. 14-15 en p. 694.

het moment dat een arbitrage- of een rechterlijk college zich op deze normen zal baseren als *ratio decidendi*.⁹⁹

Wellens en Borchardt geven ook een overzicht, deels ontleend aan andere auteurs, van een aantal gevolgen en functies van *soft law*-instrumenten in het volkenrecht. *Soft law* gesteld in aanbevelende termen leidt ertoe dat het onderwerp waarop de normen betrekking hebben uit de interne jurisdictie van staten verdwijnt om een internationale aangelegenheid te worden (a); *soft law* kan als juridische basis dienen voor nationale regelgeving ter implementatie van de daarin vervatte gedragsregels en als algemene rechtvaardiging fungeren voor het daarmee overeenstemmende gedrag van de Staat (b); *soft law* kan als kader fungeren voor verdere besprekingen en onderhandelingen tussen Staten en/of internationale organisaties (c); *soft law* doet verwachtingen ontstaan dat het gedrag van de Staat, internationale organisaties en individuen daarmee in overeenstemming zal zijn (d); *soft law* kan een legitimerend effect sorteren op het gedrag van de Staat, voordat deze door *hard law* juridisch zal worden gebonden (e); als *soft law* is gecreëerd door internationale organisaties, zullen de normen bindend zijn voor de organen van die organisatie (f); *soft law* kan een soort ‘*stand still*’-effect hebben op gedrag van de Staat dat daarmee niet in overeenstemming is (g); *soft law* kan tevens dienen als instrument ter interpretatie van bepalingen van *hard law* (h).¹⁰⁰

Senden geeft een definitie van *soft law* in het kader van het EG-recht: ‘Het zijn gedragsregels die worden vastgelegd in instrumenten die als zodanig geen verbindende kracht zijn toegekend, maar die desalniettemin bepaalde (indirecte) juridische effecten kunnen hebben en die gericht zijn op het bewerkstelligen van effecten in de praktijk en deze ook daadwerkelijk kunnen hebben.’¹⁰¹ Senden deelt de *soft law*-instrumenten in drie categorieën in:¹⁰² de voorbereidende en informatieve instrumenten,¹⁰³ de interpretatieve en decisoire instrumenten¹⁰⁴ en tenslotte de formele en niet-formele sturingsinstrumenten. De formele omschrijft zij als niet-bindende sturingsinstrumenten waarin het EG-Verdrag expliciet voorziet zoals aanbevelingen en adviezen (zie artikel 249 EG). Resoluties, verklaringen, conclusies en gedragscodes zijn daarentegen niet-formele instrumenten die in de praktijk tot stand zijn gekomen.

Daarenboven onderscheidt Senden¹⁰⁵ ook drie functies van *soft law*-instrumenten in verhouding tot wetgeving. De *pre law*-functie houdt in dat een instrument enerzijds

⁹⁹ K.C. Wellens, G.M. Borchardt, *Soft Law in European Community Law*, *ELRev* 1989, p. 280.

¹⁰⁰ K.C. Wellens, G.M. Borchardt, *Soft Law in European Community Law*, *ELRev* 1989, p. 281-282.

¹⁰¹ L. Senden, *Soft Law in European Community Law. Its Relationship to Legislation*, diss. Universiteit van Tilburg 2003, p. 507 (Nederlandstalige samenvatting). Elders: ‘Rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects.’ p. 104.

¹⁰² L. Senden, *Soft Law in European Community Law. Its Relationship to Legislation*, diss. Universiteit van Tilburg 2003, p. 511. (Ik verwijs hier naar de Nederlandstalige samenvatting om een eigen vertaling te voorkomen. Deze indeling komt in haar boek verder op p. 109-110 aan de orde.)

¹⁰³ Zoals groenboeken, witboeken, actieprogramma’s en informatieve bekendmakingen.

¹⁰⁴ Dit zijn in feite beleidsregels en ze kunnen de vorm aannemen van bepaalde bekendmakingen en mededelingen, richtsnoeren, codes en kaderregelingen.

¹⁰⁵ L. Senden, *Soft Law in European Community Law. Its Relationship to Legislation*, diss. Universiteit van Tilburg 2003, p. 511. (Ik verwijs hier naar de Nederlandstalige samenvatting om een eigen vertaling te voorkomen. Deze indeling komt in haar boek op p. 110-111 aan de orde.)

ingezet wordt om de wenselijkheid of noodzakelijkheid te beoordelen van toekomstige wetgeving en anderzijds om de weg te effenen voor toekomstige wetgeving door het draagvlak daarvoor te vergroten. Bij de *post law*-functie vullen de instrumenten de bestaande wetgeving aan door deze uit te leggen of door aanwijzingen te geven hoe deze wetgeving toe te passen. De *para law*-functie vervult de rol van alternatief voor wetgeving; dan worden dus *soft law*-instrumenten gebruikt in plaats van wetgevende. Bij deze laatste functie blijkt het met name te gaan om het ‘streven naar nauwere samenwerking, coördinatie of een afgestemde aanpak.’ Hoewel deze classificaties berusten op analyse van het gebruik van *soft law* in het EG-recht, zijn ze ook verhelderend en bruikbaar voor de *soft law*-instrumenten die door de Raad worden ingezet in de derde pijler.

2.8.2 Rechtsgrondslag voor het gebruik van soft law en verbindendheid

In het pre-Maastrichtse tijdperk op het gebied van justitie, binnenlandse zaken en migratie hadden de *soft law*-instrumenten een basis in het ‘gewone’ internationaal publiekrecht, omdat de samenwerking van de (EEG-)lidstaten geheel intergouvernementeel van aard was. Het voorbereidende werk werd vaak gedaan door allerlei ambtelijke *ad-hoc*groepen en resulteerde vaak in documenten,¹⁰⁶ resoluties, verklaringen, aanbevelingen, rapportages van ministers,¹⁰⁷ conclusies, en dergelijke.¹⁰⁸ Onder het regime van het verdrag van Maastricht zou men de rechtsgrondslag voor dergelijke handelingen in artikel K.3 lid 2 onder a kunnen lezen (curs. IT):

‘De Raad kan (...) [gemeenschappelijke standpunten] vaststellen *alsmede in een passende vorm en volgens passende procedures elke samenwerking bevorderen* die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.’

Deze redactie maakte het voor de Raad mogelijk om de doelstelling van de Unie te bereiken door het vaststellen van zowel gemeenschappelijke standpunten en de andere in artikel K.3 lid 2 EU opgesomde handelingen, als door niet nader omschreven handelingen die *soft law* zouden kunnen omvatten. In deze zin ook Lo Monaco die stelt dat artikel K.3 het gebruik van niet-bindende instrumenten zoals resoluties en conclusies niet uitsluit, hoewel het uit het oogpunt van transparantie beter zou zijn om de instrumenten te gebruiken waarin het Verdrag expliciet voorziet.¹⁰⁹ Met het Verdrag van Amsterdam is de formulering in het huidige artikel 34 lid 2 EU veranderd:

¹⁰⁶ Een belangrijk voorbeeld is het zogenaamde Palma document (Juni 1989) over het vrije verkeer van personen voor de Raad opgesteld door de ‘Coördinatiegroep vrij verkeer’.

¹⁰⁷ Bijvoorbeeld een rapport van de Trevi-ministers voor de Raad (1991) over wat later Europol zou worden.

¹⁰⁸ Voor een overzicht zie: T. Bunyan (ed.), *Key texts on justice and home affairs in the European Union, vol. 1 (1976-1993) from Trevi to Maastricht*, London: Statewatch Publication, 1997. Zie ook: Semdoc, zoek onder *Justice and Home Affairs Acquis*, dan *The Trevi Acquis*: <http://www.statewatch.org/semdoc/acquis/trevi.html>

¹⁰⁹ A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995/1, p. 13.

‘De Raad neemt maatregelen en bevordert samenwerking, in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel, die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Daartoe kan de Raad (...) gemeenschappelijke standpunten (...); kaderbesluiten (...); besluiten aannemen; overeenkomsten vaststellen (...).’

Enerzijds kan men deze bepaling zo lezen dat slechts die procedures en die vormen geoorloofd zijn die zijn opgenomen in Titel VI, namelijk gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten, besluiten (artikel 34 lid 2 VEU) en nauwere samenwerking (artikel 40 e.v. VEU). Voor alle andere handelingen zou dan geen grondslag bestaan. Voor deze lezing pleit de plaatsing van de zin *in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel* tussen komma’s. Voor de lezing dat in artikel 34 lid 2 geen grondslag ligt voor het gebruik van *soft law* pleit ook de formulering ‘de Raad neemt maatregelen (...) die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie (...) **daartoe** kan de Raad (...)’. Wil de Raad maatregelen nemen ter bevordering van de doelstelling der Unie, dan door middel van de opgesomde handelingen.

Anderzijds kan men de bepaling zo lezen dat daarentegen ‘*zoals bepaald in deze titel*’ slechts wijst op de procedures. Dan is het mogelijk om ook handelingen te verrichten in een andere vorm, mits voldaan wordt aan de procedures die Titel VI voorschrijft. Voor deze lezing pleit het gebruik van het woord ‘vorm’ in enkelvoud. Als men bij uitsluiting de handelingen van artikel 34 lid 2 EU daarmee aan wilde duiden, dan had men, taalkundig gezien het meervoud (dus passende vormen) moeten kiezen; het betreft immers meer handelingsvormen. De redactie in de andere gemeenschapstalen is net zo dubbelzinnig als de Nederlandse¹¹⁰ en biedt dus geen uitkomst.

Er bestaat ook een derde mogelijkheid, zoals geopperd door Barents en Brinkhorst. De rechtsgrondslag voor het gebruik van *soft law* – dat volgens deze auteurs juridisch niet, maar politiek wel bindende handelingen betreft die daardoor een feitelijk effect sorteren¹¹¹ – ligt niet in artikel 34 lid 2 EU, maar in artikel 34 lid 1 EU¹¹² dat zowel de verplichting voor de lidstaten bevat om elkaar te informeren en te consulteren via de Raad als de verplichting om samenwerking tussen hun overheidsdiensten tot stand te brengen. Misschien ligt de zaak nog eenvoudiger en is er helemaal geen grondslag in het EU-Verdrag om de doodeenvoudige reden dat het gebruik van resoluties, aanbevelingen, conclusies en andere *soft law* een gewone handelingswijze is in intergouvernementele relaties, waarvoor dus geen specifieke grondslag nodig is die wel noodzakelijk is voor ‘wetgevende’ handelingen. Hoe het ook zij, de productie van *soft*

¹¹⁰ Voor zover ik de talen voor dit doel kan verstaan. Dat zijn, in afnemende volgorde, Nederlands, Italiaans, Duits, Engels, Frans, Spaans, Portugees, Deens, Zweeds. Nieuw Grieks en Fins vallen helaas buiten de boot, om maar te zwijgen van de talen van de nieuwe lidstaten.

¹¹¹ R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 538. (In de laatste druk [12^{de} geheel herziene druk, 2006] wordt hier niet meer op ingegaan.)

¹¹² Artikel 34 lid 1 VEU luidt: ‘Op de in deze titel genoemde gebieden vindt tussen de lidstaten wederzijdse informatie en onderling overleg plaats in de Raad, teneinde hun optreden te coördineren. De lidstaten brengen te dien einde een samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten tot stand.’

law op het gebied van de handhaving van de openbare orde gaat onverminderd door.¹¹³

Ook met betrekking tot de *soft law* staat de vraag over de juridische verbindendheid in het brandpunt van de discussie. Er heerst consensus over het feit dat *soft law*-instrumenten geen juridische binding beogen en geen rechtsgevolgen voor de burger in het leven roepen, maar wederom zijn het de intentie van partijen, de redactie en de inhoud van de tekst die uitsluitel moeten geven over wat de lidstaten precies zouden moeten doen.

Volgens Lo Monaco¹¹⁴ zijn resoluties en conclusies als zodanig niet bindend. Het succes van de resoluties ligt in het feit dat zij een vertrouwd instrument zijn in de intergouvernementele samenwerking, dat zij flexibel zijn, de lidstaten vrijlaten in de vertaling van de standpunten die in de resolutie zijn verwoord en, niet onbelangrijk, dat zij de betrokkenheid van de nationale parlementen uitsluiten. Resoluties zijn niet bindend, maar hebben een grote politieke betekenis: zij drukken de consensus uit van de lidstaten over het in de resolutie behandelde onderwerp. Soms zozeer dat er voor een redactie wordt gekozen die men ook tegenkomt wanneer men verbintenissen wil uitdrukken. Er bestaan volgens haar voorbeelden van resoluties die de lidstaten hebben bewogen – niet verplicht – tot het aanpassen van hun nationale recht.¹¹⁵ Pouw¹¹⁶ stelt dat als men gedragsverplichtingen of een inspanningsverplichting aan de lidstaten wil opleggen, deze veelvuldig worden opgenomen in resoluties en niet bij voorbeeld in gemeenschappelijke optredens. Daarmee veronderstelt zij dat resoluties ‘minder’ verbindend zijn dan gemeenschappelijke optredens.

Besselink kent de *soft law*-instrumenten verbindendheid toe voor zover dat in het volkenrecht op grond van de goede trouw of de *estoppel* geboden is. Op grond van de goede trouw is het volgens hem zo dat wanneer resoluties, verklaringen of aanbevelingen consistente gezichtspunten naar buiten brengen waar alle lidstaten mee instemmen, een lidstaat daarop niet zo maar kan terugkomen door, zonder nadere rechtvaardiging, in flagrante strijd daarmee te handelen.¹¹⁷

¹¹³ Voor een overzicht van derde-pijlerbesluitvorming zie op de website van de JBZ: *The acquis of the EU under title IV TEC and title VI TEU. The legislation adopted by the EU based on title IV of the Treaty on the European Communities and title VI of the Treaty on the European Union.* (Update: November 2007.) http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/wai/doc_intro_en.htm

¹¹⁴ A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995/ 1, p. 13.

¹¹⁵ Zij noemt het voorbeeld van de resoluties van Londen inzake asiel van 1992. A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995/ 1, p. 14.

¹¹⁶ F. Pouw, Het gemeenschappelijke optreden in de ‘Derde Pijler’ van de EU, *Regelmaat* 1997/3, p.115.

¹¹⁷ L.F.M. Besselink, Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie, in: *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Publikaties van de Staatsrechtkring-Staatsrechtconferenties, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 134-135. L.F.M. Besselink, Sovereignty, Criminal Law and the New European Context, in: P. Alldridge and Chr. Brants (eds), *Personal autonomy, the private sphere and the criminal law: a comparative study*, Oxford: Hart, 1999, p. 93-116, p. 111.

Meyring¹¹⁸ betoogt dat hoewel normaliter *soft law*-teksten in zeer algemene termen zijn gesteld, zij soms nauwkeurige bepalingen bevatten die de lidstaten verbinden om zich aan een bepaald gedrag te conformeren. Hij argumenteert dat de EU-*soft law*-instrumenten niet kunnen worden gezien als internationale verdragen tussen de lidstaten met de Raad die als internationale conferentie fungeert, want dat zou een verdragsschending opleveren, omdat gebruik zou worden gemaakt van andere instrumenten dan die welke door het EU-verdrag zijn voorgeschreven. Met andere woorden: er is geen bevoegdheid om dergelijke instrumenten te gebruiken. Daarom moeten zij volgens hem worden gekwalificeerd als gemeenschappelijke standpunten of gemeenschappelijke optredens voor zover zij juridisch effect beogen. Peers¹¹⁹ deelt deze mening van Meyring niet. Indien de bevoegdheid zou ontbreken om *soft law*-maatregelen aan te nemen, dan zou het volgens hem beter zijn om deze als nietig te beschouwen dan om hen een status van *hard law* te verlenen in weerwil van de intentie van de Raad die kennelijk bepaalde maatregelen expres niet in de vorm wil gieten van bindende instrumenten. In de praktijk is het zo dat zij zeker niet als nietig worden beschouwd. Zelfs in het EG-recht heeft de Raad geen expliciete bevoegdheid om resoluties en conclusies aan te nemen, maar doet dat toch. Ook het Hof van Justitie aanvaardt dat de lijst van artikel 249 EG (artikel 189 EG oud) niet limitatief is (*AETR*).¹²⁰ Maar de *soft law*-handelingen zijn volgens Peers absoluut niet bindend. Om die reden is het problematisch dat, anders dan in de resoluties, aanbevelingen en conclusies van de eerste pijler, in die van de derde pijler de visie van de Raad niet in de gangbare vage formuleringen staat, maar soms juist zeer gedetailleerd en stellig is geformuleerd. Bovendien bevatten sommige van deze *soft law*-instrumenten ook 'implementatiedata' en rapportageverplichtingen voor de lidstaten. Voor de rechtszekerheid zou het volgens Peers beter zijn als de Raad expliciet zou aangeven of de maatregelen die hij vervat in *soft law* bindend zijn of niet. Ook Den Boer¹²¹ maakt zich zorgen over de omvangrijke productie van *soft law* in de derde pijler juist omdat het niet-bindende en niet in het verdrag verankerde 'regelgeving' betreft. Dit gebrek aan duidelijke status en het feit dat ook uit de handelingen zelf niet altijd valt af te leiden wat van de lidstaten precies is vereist, verergert de situatie. Zelfs het Verdrag van Amsterdam, dat ten opzichte van de in het Verdrag zelf genoemde instrumenten enige duidelijkheid heeft gebracht over hun verbindendheid, laat volgens haar dit grijze gebied van de *soft law* voortbestaan zonder bovendien uitsluitel te bieden over wat met het vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag ontstane *soft law acquis* dient te gebeuren.

Volgens Van Ooik¹²² is de keuze van de Raad voor een bindend instrument of voor *soft law* afhankelijk van de te bereiken eenparigheid. Omdat die vaak moeilijk te bereiken is, ligt de keuze voor *soft law* voor de hand. Dezelfde strekking heeft het

¹¹⁸ B. Meyring, Justice and Home Affairs in the treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation, *European Law Review*, 1998 vol. 22, p. 234-235.

¹¹⁹ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education, 2000, p. 29-30.

¹²⁰ HvJ EG 31 maart 1971, Zaak 22/70 *AETR*.

¹²¹ M. den Boer, Booming business in Brussel: JBZ-instrumenten rollen in hoog tempo van de lopende band, *Trema* 1999/2, p. 40.

¹²² E.H. van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1999, p. 407.

standpunt van Guild.¹²³ Zij plaatst het gebruik van *soft law*-instrumenten in het kader van het gehele institutionele functioneren van de derde pijler.¹²⁴ Haar uitgangspunt is dat bij deze instrumenten volstrekt onduidelijk is welke precieze juridische status ze hebben, niet in de laatste plaats omdat de lidstaten zelf het hierover niet eens kunnen of willen zijn. Daaruit volgt dat de kans minimaal is dat er juridische binding uit dergelijke handelingen ontstaat. Het gevolg is dat de lidstaten kennelijk niet wensen verplicht te worden om de handelingen na te komen. Als regelgeving niet is beoogd, dan is de vraag welk doel wel wordt nagestreefd, want er zijn twee mogelijkheden: of geen enkel of alleen beleid maken. Om deze vraag te beantwoorden analyseert Guild het institutioneel mechanisme, met name de functie en het functioneren van het artikel K.4 comité (het huidige Comité van artikel 36).¹²⁵ Dat is een gremium van hoge nationale ambtenaren plus een vertegenwoordiger van de Commissie dat tot taak heeft de Raad te adviseren en zijn werkzaamheden voor te bereiden. Onder dat comité werken allerlei subgroepen en stuurgroepen eveneens samengesteld uit nationale ambtenaren, maar dan van de lagere echelons.¹²⁶ Het K.4 comité werkt continu in wisselende samenstelling afhankelijk van het te behandelen onderwerp. Dit kan volgens Guild een bron zijn van de ineffectieve werkwijze, maar ook van het gebrek aan consistentie in het beleid van de derde pijler. Door zijn samenstelling en werkwijze is het comité namelijk extreem gevoelig voor nationale belangen boven die van de Unie. Bovendien dienen al deze nationale ambtenaren – nog los van het feit dat zij naast het werk voor de EU hun ‘dagelijks’ nationaal werk doen – de genomen beslissingen terug te koppelen naar hun eigen ministers. Volgens haar is het artikel K.4 Comité de derde-pijlerversie van de Coreper¹²⁷ in de eerste, maar zonder het institutionele kader en zonder de *checks and balances* die in de eerste pijler bestaan. Daarenboven duidt de grillige agenda van de JBZ-raad op een ander euvel: het roterende voorzitterschap dat de lidstaten bij uitstek de gelegenheid biedt om de eigen stokpaardjes op de agenda te zetten. Dit hele mechanisme maakt het bijna onmogelijk om in de derde pijler de nationale belangen te overstijgen. Een dergelijke werkwijze zou het voor elk gremium onmogelijk maken om als wetgevend lichaam te kunnen functioneren. Vandaar de vlucht naar de vrijblijvende *soft law*. Volgens Guild dient deze keuze, ondanks de institutionele belemmeringen, ook een doel: legitimatie voor de in alle resoluties, aanbevelingen en conclusies vervatte beleidsvoornemens. *Soft law* werkt als smeeroilje voor onsympathieke nationale regelgeving, wanneer de publieke opinie ‘vermurwd’ is; men staat immers nationaal sterker, wanneer men zich kan verschuilen achter ‘Brussel’. In

¹²³ E. Guild, *The Constitutional consequences of lawmaking in the third pillar of the European Union*, in: P. Craig, C. Harlow (eds.), *Lawmaking in the European Union*, London etc.: Kluwer Law International, 1998, p. 74-82.

¹²⁴ Zij refereert aan de derde pijler van het Verdrag van Maastricht.

¹²⁵ De taak van dit Comité van artikel 36 (Coördinatie Comité van hoge ambtenaren, CATS) is met het Verdrag van Amsterdam niet veranderd ten opzicht van die zoals omschreven in het oude artikel K.4 VEU. Het huidige artikel 36 VEU luidt: ‘1. Er wordt een coördinatiecomité van hoge ambtenaren opgericht. Dit comité heeft naast zijn coördinerende functie tot taak: - hetzij op verzoek van de Raad, hetzij op eigen initiatief ten behoeve van de Raad adviezen uit te brengen; - onverminderd artikel 270 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, bij te dragen aan de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad op de in artikel 29 bedoelde gebieden (...).’

¹²⁶ Ook dit is nog steeds het geval onder het huidige regime van het Unie-Verdrag.

¹²⁷ Zie noot 20.

haar woorden: ‘the third pillar *soft law* measures permit senior officials to think the unthinkable and adopt the unpalatable far from the clamour of national parliaments and human rights organisations.’

2.9 Conclusie

Grensoverschrijdend demonstreren of een massaal (sport)evenement bezoeken in de lidstaten van de Europese Unie is, juridisch gezien, een complexe kwestie, omdat het enerzijds het (vrije) verkeer van personen en/of ‘migratie’ raakt en anderzijds de politieke samenwerking ter handhaving van de openbare orde. Binnen dit laatste kader, dat in dit hoofdstuk is behandeld, verricht de Raad van de Europese Unie handelingen om de lidstaten tot samenwerking aan te moedigen en te coördineren op het gebied van de openbare-ordehandhaving. In dit hoofdstuk was als eerste de vraag aan de orde of hij daartoe bevoegd is. Als tweede was de vraag aan de orde naar de betekenis van deze handelingen.

2.9.1 Bevoegdheid

Uit de EU-Verdragen blijkt niet expliciet dat de Unie op het gebied van de openbare orde bevoegd is om politieke samenwerking tot stand te brengen. Dat leidt echter niet tot de conclusie dat de Raad op dit terrein onbevoegd zou zijn. Indien men de bepalingen van Titel VI VEU in hun samenhang beoordeelt, kan de Raad optreden wanneer een transnationaal element verbonden is aan de handhaving van de openbare orde. Uit de samenhang tussen drie wezenlijke aspecten van de politieke samenwerking zoals vervat in Titel VI van het Unie-Verdrag, te weten de doelstelling van de politieke samenwerking in de Unie (artikel 29 VEU), het gezamenlijke optreden op politiek gebied ter voorkoming en bestrijding van strafbare feiten en criminaliteit (artikel 30 VEU) en tenslotte het coördineren van het optreden van de lidstaten (artikel 34 lid 1 VEU), leidt de Raad kennelijk zijn bevoegdheid af om beslissingen te nemen over openbare orde, indien daarbij transnationaliteit een rol speelt. Dan voelt de Raad zich geroepen om coördinerend op te treden. Echter, de openbare-ordehandhaving betreft ook een soevereine ruimte van de lidstaten die het EU-Verdrag eerbiedigt. Dit valt af te leiden uit de vrijwaringsclausule in artikel 33 VEU in samenhang met artikel 35 lid 5 VEU. Dit leidt mijns inziens tot de gevolgtrekking dat de Raad weliswaar coördinerend optreedt daar waar een transnationaal aspect een rol speelt zoals bij internationale evenementen die een grensoverschrijdend persoonsverkeer teweegbrengen, maar tegelijkertijd de bevoegdheidsruimte van de lidstaten bij de concrete handhaving van de openbare orde moet eerbiedigen, wanneer zich op een bepaalde plaats ongeregelde handelingen voordoen of wanneer geen transnationaal aspect aan de orde is. Het optreden van de Raad is daarom in zekere zin beperkt tot het aannemen van handelingen die de lidstaten uitnodigen tot politieke samenwerking om zo de eigen bevoegdheidsuitoefening te optimaliseren, want het is aan de lidstaat waar het evenement plaatsvindt de openbare orde daadwerkelijk te handhaven. De autoriteiten van de lidstaten blijven

exclusief bevoegd om de orde te handhaven volgens hun eigen nationale/lokale inzichten en volgens de hen door het nationale recht toegekende bevoegdheden.

2.9.2 *Instrumenten*

Binnen het juridische kader van de politieke samenwerking is in dit hoofdstuk een tweede punt aan de orde gesteld: de instrumenten die de Raad inzet om de politieke samenwerking op het gebied van de openbare orde tot stand te brengen. Over de betekenis van de gebruikte instrumenten waarin het Verdrag van Maastricht voorzagt, heerste onduidelijkheid, in het bijzonder over hun juridische status en hun verbindendheid voor de lidstaten. Hoewel het Verdrag van Amsterdam nieuwe instrumenten in het leven had geroepen waarvan het rechtskarakter duidelijker werd omschreven, bleef de Raad de ‘onduidelijke’ instrumenten inzetten zoals gemeenschappelijke standpunten waardoor de vraag bleef en blijft bestaan wat de lidstaten op grond daarvan daadwerkelijk worden geacht te doen. Bovendien werd niets afgesproken over de status van de onder het verdrag van Maastricht aangenomen gemeenschappelijke optredens onder het nieuwe verdragsregime. Het gebruik van *soft law* zoals resoluties, conclusies, aanbevelingen en dergelijke ging ook onverminderd door, zonder dat deze praktijk verankerd werd in de EU-Verdragen. In de literatuur heerst consensus dat men, in afwezigheid van expliciete duidingen over de juridische status en de verbindendheid, moet letten op tekst, inhoud, procedurele keuzes, context en intenties van de opstellers om de juridische betekenis van de handeling vast te kunnen stellen. En zelfs dat biedt niet altijd houvast.

Juist op het gebied van de openbare orde stimuleert en coördineert de Raad de politieke samenwerking hoofdzakelijk door middel van *soft law*. Dat heeft te maken met de aard van de materie. De handhaving van de openbare orde is een lokaal gerichte bevoegdheid die rechtshistorisch sterk verbonden is met de soevereine bevoegdheidsuitoefening van de nationale staat. De lidstaten hebben tot dusver hun soevereiniteit en hun discretionaire bevoegdheid op dit terrein maximaal weten af te scherm. Daar getuigen de openbare-ordeclausules van artikel 64 lid 1 en artikel 68 lid 2 in het EG-Verdrag en de artikelen 33 en 35 lid 5 in het Unie-Verdrag. De Unie bevindt zich als het ware in een spagaat: enerzijds de opdracht om gecoördineerde (politieke) samenwerking tot stand te brengen omwille van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (artikelen 29, 30 en 34 lid 1 VEU) en anderzijds de noodzaak om dat te doen met inachtneming van de soevereine openbare-orde(en binnenlandse veiligheid)-bevoegdheid (artikel 33 VEU). Binnen het juridische raamwerk van de samenwerking op het gebied van de openbare orde, zoals hier is geschetst, ligt het gebruik van *soft law* veel meer voor de hand dan het inzetten van verbindende instrumenten, omdat *soft law* geschikter is om de grens van de nationale bevoegdheid en de uitoefening van die bevoegdheden op het eigen grondgebied van de lidstaten zoals het verdrag die garandeert, te respecteren. Lidstaten worden niet door wetgevende, normharmoniserende instrumenten in rechte verplicht tot een bepaald handelen, maar slechts opgeroepen samen te werken en dan vooral door informatie-uitwisseling. *Soft law* is bij uitstek geëigend om processen op gang te brengen die gevoelig zijn voor bevoegdheidsgeschillen en constitutionele vraagstukken. Kenmerkend voor *soft law* is immers de hogere poli-

tieke betekenis boven de juridisch-normerende, de minder sterke of niet-verbindendheid, de flexibiliteit en de afwezigheid van handhavings- of sanctiemechanismen bij niet-nakoming. *Soft law* houdt een grotere feitelijke vrijblijvendheid in ten opzichte van regelgevende, normharmoniserende instrumenten, maar is in die zin effectief dat het tegelijk duidelijk maakt wat zoal van de lidstaten, althans op termijn, op uitvoeringsniveau wordt verwacht. Het motto is: ‘blijf herhalen en vroeger of later zal er wel wat gebeuren.’ *Soft law*-instrumenten maken zonder dwang duidelijk waar het op termijn naartoe moet gaan. *Soft law*, met name in de vorm van Conclusies, heeft bovendien als voordeel dat het snel ingezet kan worden naar aanleiding van bepaalde concrete gebeurtenissen. De Conclusies van de Raad van 13 juli 2001 na de rellen in Göteborg die een maand daarvoor de stad hadden geteisterd, zijn hiervan een voorbeeld (zie hoofdstuk 6). De Raad kan zo laten zien dat hij er bovenop zit, de nationale bevoegdheden respecteert, maar ook dat de lidstaten zich niet helemaal werkeloos achter hun soevereiniteit kunnen verschuilen, wanneer mensen uit alle EU-windstreken in een andere lidstaat de boel op stelten zetten: ‘er moet meer samengewerkt worden’.¹²⁸

Een enkele keer heeft het gebruik van *soft law* door de Raad op het gebied van de openbare-ordehandhaving een voorbereidende functie, de *pre-law*-functie die Senden beschrijft. *Soft law* effent dan de weg voor later te nemen bindende handelingen.¹²⁹ Door de besluitvormingsprocedure in de Raad die voor *hard law* unanimiteit vereist, is het makkelijker om eerst consensus te bereiken over *soft law*. Pas nadat de processen door *soft law* in gang zijn gezet, kunnen ze op een gegeven moment leiden tot verplichtende handelingen ter bestendiging van een bepaalde, door *soft law* ontstane, praktijk. Een voorbeeld geeft de instelling van de nationale informatiepunten voetbal. Van aanbevolen eenvoudig netwerk van correspondenten (een netwerk van verbindingsofficieren in een aantal landen) in het Trevi-tijdperk zijn zij later uitgegroeid tot coördinatiepunten die de lidstaten verplicht moesten op richten op grond van een Raadsbesluit van 2002 (zie hoofdstuk 5).

De conclusie dat de *soft law*-handelingen van de Raad over openbare orde alleen politieke betekenis hebben en geen enkel (rechts)gevolg tot stand brengen, is echter te vergaand. De inhoud van de verschillende resoluties, aanbevelingen of conclusies is op zijn minst een weergave van datgene waarover de lidstaten het met elkaar eens zijn en soms een indicatie van wat de lidstaten vinden dat er op EU-niveau zou moeten ge-

¹²⁸ Dit is althans het perspectief van de Raad dat uit de Conclusies van 13 juli blijkt.

¹²⁹ Het zij hier overigens opgemerkt dat het ‘voorbereidingsproces’ in de derde pijler niet uitsluitend door het gebruik van *soft law* is gekenmerkt. De totstandkoming van het Akkoord van Schengen, de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Verdrag van Dublin zijn juist voorbeelden van *hard law*. Het voorbereidende karakter zat hem niet zozeer in het instrument, maar in de totstandkoming die buiten het institutionele EG/EU-kader heeft plaatsgevonden. Pas na bereikte overeenstemming tussen een aantal lidstaten als koplopers in een intergouvernementele setting worden de normen, na bewezen diensten, geïncorporeerd in het gemeenschapsrecht en/of het unierecht. Deze aanpak is nog niet uit de gratie, getuige het Verdrag van Prüm van 2005 dat verstrekkende politieke samenwerking en vergaande uitwisseling van informatie buiten het gemeenschapsrecht en buiten het derde-pijlerrecht moet bewerkstelligen. Inmiddels ligt er al een voorstel om (de inhoud van) het verdrag van ‘Prüm’ om te zetten in een besluit van de Raad, zie Raadsdocument 10232/07 CRIMORG 104 ENFOPOL 109 en Raadsdocument 6220/07, CRIMORG 29 ENFOPOL 19, Opneming van het Verdrag van Prüm in de rechtsorde van de Unie.

beuren en waarom. Ze maken duidelijk op welke onderwerpen de lidstaten gezamenlijke actie wensen binnen het kader van de Europese Unie. De handelingen brengen tot uitdrukking dat men een bepaalde kant op wil, zonder, over het algemeen, de lidstaten ertoe te verplichten om hun wetgeving of bestuurlijke uitvoering aan te passen omdat de handelingen hen hiertoe dwingen. Vanwege de in zekere zin juridische ongrijpbaarheid van deze instrumenten is waakzaamheid geboden. Ze zijn niet, zoals zal blijken uit de hoofdstukken 4, 5 en 6, geheel zonder gevolgen voor het gedrag van de lidstaten en ook niet betekenisloos voor de burgers, maar onttrekken zich wel aan de rechtsstatelijke controle door parlementen en rechters van zowel de Europese Unie (artikel 35 lid 1 VEU) als de lidstaten. Ze staan ook niet in de belangstelling van pers en maatschappelijke organisaties. Enigszins ongehinderd door deze controlemechanismen brengen ze wel degelijk ontwikkelingen op gang die burgers in hun fundamentele rechten raken. Daarom is de vraag – zoals geformuleerd in dit onderzoek – van belang of er waarborgen voor de burger in de handelingen zelf ingecalculeerd zijn. Ook *soft law* moet, daar waar fundamentele rechten van burgers in het geding zijn, voldoen aan de vereisten voor de bescherming van die rechten. Tot slot een samenvattend citaat uit een Raadsdocument dat veelzeggend is. Het verklaart op indirecte wijze waarom voor *soft-law* wordt gekozen: als oplossing voor het spagaat tussen de erkenning dat de openbare-ordehandhaving een soevereine bevoegdheid is van de lidstaten en een kennelijk onweerstaanbare harmoniseringsdrang:

“Teneinde bevoegdheidsgeschillen en constitutionele vraagstukken te vermijden, is het van wezenlijk belang dat de Europese strategie en de preventieve maatregelen de nationale soevereiniteit eerbiedigen. De eerbiediging van de nationale soevereiniteit doet niets af aan de doelstelling van harmonisering van de Europese samenwerking, in overeenstemming met het handboek.”¹³⁰ (...)

¹³⁰ Raadsdocument 15615/07 ENFOPOL 198, Ontwerp-conclusies van de Raad betreffende de aanneming van het werkprogramma voor verdere maatregelen ter optimalisering van de veiligheid bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, p. 6. Het in het citaat bedoelde handboek is het Handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden.

3 HET JURIDISCHE KADER VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS

In een ruimte van vrij verkeer mogen het handhaven van de openbare orde en het onderzoeken van grensoverschrijdende criminaliteit niet worden belemmerd door omslachtige informatieuitwisselingsprocedures...¹

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is al betoogd dat vanuit het perspectief van de handhavingsautoriteiten bij een internationale voetbalwedstrijd, een grootschalige demonstratie, een popconcert² of een ander massa-evenement een goede informatiepositie van de politie ertoe dient om de risico's voor de openbare orde te kunnen inschatten. Informatie is nodig om zo de beste maatregelen te kunnen nemen om de orde en veiligheid in de publieke ruimte te handhaven. Binnen het algemene kader van de operationele, strategische en tactische informatie³ kan ook informatie over personen en persoonsgegevens toegevoegde waarde hebben. Het helpt om te weten of bepaalde personen of groepen van personen, zoals gewelddadige supporters of demonstranten het evenement zullen of willen gaan bezoeken, is de redenering. Dat is ook de reden waarom de Raad pleit voor uitwisseling van informatie over (groepen) personen en van persoonsgegevens. Indien voor preventieve doeleinden ter bescherming van de openbare orde de handhavingsautoriteiten van de lidstaten over en weer informatie over personen verstrekken, is een fundamenteel recht van de burger in het geding: het recht op privacy (artikel 8 EVRM) en meer specifiek het recht op informationele privacy, dat wil zeggen het recht op bescherming van informatie over personen. Dit recht is niet absoluut en mag beperkt worden ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Er bestaat een intrinsieke spanning tussen de bescherming van persoonsgegevens en het belang van het vrije verkeer van die gegevens. Daartussen moet een evenwicht bestaan dat alle betrokken belangen en grondrechten zoveel mogelijk beschermt. Binnen welk juridisch kader en volgens welke beginselen beide mogelijk zijn, komt in dit hoofdstuk aan de orde. Het juridische kader is aan de ene kant nodig om ongebreidelde en willekeurige uitwisseling van informatie te beperken ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger en aan de andere kant om het verkeer van die gegevens, indien noodzakelijk, mogelijk te maken in het belang van de openbare ordehandhaving. Dit onderzoek heeft hierop betrekking. Verstrekkingen van per-

¹ Citaat uit: Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2005) 184 def., p. 10.

² Het concert van de Rolling Stones in februari 2006 in Rio de Janeiro trok ruim één miljoen mensen! 'Duizenden agenten, brandweerlieden en medisch personeel waren ingezet om de massabijeenkomst in goede banen te leiden.' *ANP*, 19 februari 2006.

³ Voor uitleg van deze begrippen zie noot 5 in hoofdstuk 1.

soonsgegevens op Europese schaal stimuleren als een middel om de openbare orde te handhaven kan een legitiem doel zijn, maar dan moeten de handelingen die de uitwisseling van deze informatie aanbevelen, zelf ook recht doen aan de bescherming van persoonsgegevens. De autoriteiten die belast zijn met de verstrekking en verwerking van de persoonsgegevens moeten binnen de grenzen van de rechtmatigheid blijven, teneinde de Europese samenwerking enerzijds effectief te doen zijn en anderzijds de in het geding zijnde grondrechten te eerbiedigen; proportionaliteit en subsidiariteit dienen daarbij scherp voor ogen te staan. Bescherming van de informatiele privacy is daarvoor het startpunt.

Hierna analyseer ik het recht op (informatiele) privacy teneinde een toetsingskader van beginselen te formuleren dat geschikt is om toe te passen op de handelingen die in hoofdstuk 4, 5 en 6 aan de orde zullen komen, om zo de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Het recht op privacy, waaronder de informatiele privacy, komt hier aan de orde in drie gelaagde aspecten: als grondrecht, in zijn nadere uitwerking in de vorm van algemene beginselen van dataprotectie en tenslotte in een nog nadere uitwerking in de vorm van specifieke wettelijke normen.

Als grondrecht is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verankerd in internationale verklaringen zoals de Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM) en verdragen zoals het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Op nationaal niveau is het grondrecht opgenomen in de Grondwet (artikel 10). In deze documenten is de informatiele privacy gecodificeerd, hetzij impliciet als niet geëxpliciteerd onderdeel van het algemenere recht op privacy zoals in het IVBPR en in het EVRM, hetzij als zelfstandig grondrecht, zoals in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in de Nederlandse Grondwet. In het kader van het Europees recht krijgt het EVRM uitgebreider aandacht. Dit vanwege het feit dat de lidstaten van de Europese Unie partij zijn bij het Verdrag, dat de Unie zelf gebonden is om de in dat Verdrag neergelegde rechten te eerbiedigen en vanwege de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat criteria heeft vastgesteld voor de bescherming van de privacy onder andere in verband met persoonsgegevens verwerkt door politie en inlichtingendiensten. Op het niveau van de Europese Unie komt het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan de orde. Dat bevat een aparte bepaling ter bescherming van persoonsgegevens in artikel 8. Het Handvest staat niet helemaal los van het EVRM (zie artikel 52 lid 3 van het Handvest over de reikwijdte en artikel 53 over het beschermingsniveau) en is daarmee geen 'geïsoleerd' specifiek EU-recht op gegevensbescherming.

Het grondrecht op informatiele privacy komt ook aan de orde als specifiek beginselenstelsel voor de bescherming van persoonsgegevens. Deze beginselen zijn uit-

gewerkt in richtlijnen van de Verenigde Naties en de OESO⁴ en in verdragen zoals het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 van de Raad van Europa. Speciale aandacht gaat uit naar Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 1987 over de verwerking van persoonsgegevens door politieke autoriteiten. Deze Aanbeveling is een uitwerking van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 specifiek toegesneden op de politie. Daarin wordt enerzijds erkend dat gegevens beheerd door de politie bijzonder gevoelig (kunnen) zijn en dat daarom de burger recht heeft op bijzondere bescherming, en anderzijds dat de politie een bijzonder algemeen belang heeft te behartigen en dat dus het vrije verkeer van persoonsgegevens kan helpen bij opsporing en preventie. De Aanbeveling is, hoewel niet bindend, van steeds groter belang nu er zich in de Europese Unie een ware explosie van informatiesystemen en uitwisseling van persoonsgegevens in de politieke sector voltrekt.

Tenslotte komt het grondrecht op privacy aan de orde in de vorm van een normatief stelsel ter bescherming van persoonsgegevens in Europese wetgeving zoals Richtlijn 95/46/EG. Aan de Richtlijn komt gewicht toe, omdat ze de dataprotectie in verband met het vrije verkeer van gegevens in de Europese Unie normeert. Voor dit onderzoek is de richtlijn echter van minder grote betekenis, omdat haar reikwijdte zich niet uitstrekt over de politieke samenwerking binnen de derde pijler. Op nationaal niveau is de Richtlijn geïmplementeerd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) tevens voortvloeisel van de grondwettelijke opdracht van artikel 10 lid 2. Op politiegebied heeft de Nederlandse wetgever voor sectorale normering gekozen met de oude Wet Politie registers (WPolr) en Besluit Politie registers (BPolr), inmiddels vervangen door de Wet politiegegevens (Wpolg) en het Besluit politiegegevens (BPolg). Op grond van dit laatste wettelijke stelsel vindt de verstrekking van persoonsgegevens plaats ten behoeve van de openbare-ordehandhaving zoals gewenst in Europees verband.

In de concluderende paragraaf vat ik uit dit geheel de beginselen samen die dienen te gelden bij de transnationale verstrekking van politieke gegevens waaraan de Raad van de Europese Unie recht moet doen in zijn handelingen.

3.2 De informationele privacy als grondrecht

3.2.1 *De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten*

Na de Tweede Wereldoorlog werd de urgentie van de bescherming van fundamentele rechten groot. Men wist tot welke afgrijselijke gevolgen schending van mensenrechten kon leiden. Hun bescherming werd ook een van de doelstellingen van de pas opgerichte Verenigde Naties (VN).⁵ Een van de resultaten van deze inspanning werd de

⁴ OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]). De OESO had meegewerkt aan het opstellen van het Databeschermingsverdrag.

⁵ 26 juni 1945 in San Francisco door ondertekening van het Handvest.

Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM) die in 1948 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen.⁶ In artikel 12 is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in ruime zin opgenomen.⁷ De informatiele privacy is als zodanig niet in artikel 12 vermeld, maar in 1989 zijn UN-Richtlijnen tot stand gekomen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens⁸ waarin een aantal, inmiddels erkende beginselen van dataprotectie zijn neergelegd. Daarmee is het belang van dataprotectie aangegeven zodat deze binnen de reikwijdte van artikel 12 te plaatsen is.

De Universele Verklaring is een beginselverklaring en niet juridisch bindend; burgers kunnen er geen rechtstreekse rechten aan ontleen en ze is niet inroepbaar bij de (nationale) rechter. Desalniettemin heeft de Verklaring een gezaghebbende symbolische waarde: ze geeft aan dat de privacy een universeel te beschermen grondrecht is.

Dat recht is nader uitgewerkt in het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).⁹ Artikel 17 regelt het recht op privacy.¹⁰ Ook deze bepaling noemt niet de bescherming van persoonsgegevens. Het IVBPR beschermt behalve tegen willekeurige (*arbitrary*) ook tegen onwettige (*unlawful*) inmenging op de privacy en aantasting van eer en goede naam. Een indirecte vorm van bescherming van de informatiele privacy zou men overigens hieruit kunnen afleiden. Immers, onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld door het gebruiken en bekendmaken van onjuiste gegevens of door persoonsverwisseling, zou kunnen leiden tot aantasting van eer en goede naam.

Het Comité voor de rechten van de mens¹¹ heeft in 1988 in een algemeen commentaar¹² enige toelichting gegeven op artikel 17 waaruit blijkt dat dataprotectie onder zijn reikwijdte valt. Het Comité stelt dat het verzamelen en houden van persoonsgege-

⁶ Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by General Assembly, Resolution 217 A (III) of 10 December 1948. Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, *Trb.* 1969, 99.

⁷ Artikel 12 UVRM luidt: 'No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.'

⁸ Guidelines concerning computerized personal data files, Report of the Secretary General, Doc. A/44/606 of 24 October 1989. In de richtlijnen is het volgende geregeld: de rechtmatige en correcte verwerking (1 en 2), doelvermelding en doelbinding (3), de rechten op kennis en toegang (4), het verbod op verwerking van gevoelige gegevens (5), de beveiliging (7), de noodzaak van een toezichthoudende autoriteit (8) en het vrije verkeer van gegevens (9). Uitzonderingen op de beginselen 1 tot en met 4 zijn mogelijk ter bescherming van onder andere de nationale veiligheid en de openbare orde (6).

⁹ *International Covenant on Civil and Political Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, Trb.* 1969, 99.

¹⁰ Artikel 17 IVBPR luidt: '1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. 2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.'

¹¹ Het Comité houdt toezicht op de implementatie en naleving van het verdrag en de bijhorende protocollen (artikel 28 IVBPR).

¹² CCPR General Comment Nr. 16, 8 april 1988, The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Artikel 17), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/23378a8724595410c12563ed004aeecd?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/23378a8724595410c12563ed004aeecd?Opendocument) (14 juli 2005).

vens zowel door de overheid als door particulieren wettelijk moet zijn geregeld. Bovendien moeten staten effectieve maatregelen nemen om te voorkomen dat informatie terecht komt bij en verder verwerkt wordt door onbevoegden. Voorts mogen de gegevens niet gebruikt worden voor doelen die in strijd zijn met het verdrag. Ook een aantal andere beginselen krijgt een plaats. Het individu heeft recht om te weten of, en zo ja welke, gegevens zijn opgeslagen, voor welk doel dat is; welke instanties toezicht houden op zijn gegevens (verzameling) en tenslotte heeft een ieder het recht om, in het geval dat de gegevens incorrect of in strijd met de wet zijn vergaard en verwerkt, correctie of verwijdering te vragen.¹³

Een (Nederlandse) burger kan zich beroepen op schending van artikel 17 en kan rechtsbescherming inroepen tegenover de nationale rechter, indien deze er een ieder verbindende bepaling in zou lezen (artikel 94 Gw). Doorgaan heeft artikel 17 IVBPR in de nationale jurisprudentie echter geen zelfstandige plaats, maar wordt het gekoppeld aan artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet.

3.2.2 *Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden*

In het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het recht op privacy geregeld in artikel 8, waarin het recht op informationele privacy niet specifiek is genoemd of omschreven. Uit de jurisprudentie blijkt inderdaad dat ook andere rechten, zoals artikel 5, 6, 10 en 13 aanknopingspunten kunnen bieden voor het Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) om uitspraken te doen die voor het gegevensbeschermingsrecht van belang kunnen zijn.¹⁴ De belangrijkste bepaling is echter artikel 8, niet in de laatste plaats omdat klagers zich hierop beroepen in zaken die verwerking van persoonsgegevens betreffen en omdat het Hof deze ook in dat kader behandelt.

3.2.2.1 Reikwijdte van artikel 8 eerste lid EVRM

In het verdrag is het recht op privacy geregeld in artikel 8 lid 1:

¹³ CCPR General Comment Nr. 16, punt 10: 'The gathering and holding of personal information on computers, data banks and other devices, whether by public authorities or private individuals or bodies, must be regulated by law. Effective measures have to be taken by States to ensure that information concerning a person's private life does not reach the hands of persons who are not authorized by law to receive, process and use it, and is never used for purposes incompatible with the Covenant. In order to have the most effective protection of his private life, every individual should have the right to ascertain in an intelligible form, whether, and if so, what personal data is stored in automatic data files, and for what purposes. Every individual should also be able to ascertain which public authorities [sic! Bedoeld wordt: authorities] or private individuals or bodies control or may control their files. If such files contain incorrect personal data or have been collected or processed contrary to the provisions of the law, every individual should have the right to request rectification or elimination.'

¹⁴ Zie P. De Hert, *Mensenrechten en bescherming van persoonsgegevens. Overzicht en synthese van de Europese rechtspraak 1955-1997, Mensenrechten, Jaarboek 1996/1997*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 1998, p. 43-96.

‘1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.’

In dit eerste lid van artikel 8 zijn het privéleven en het gezinsleven, maar ook het huisrecht en het briefgeheim expliciet beschermd. Informatieprivacy noch dataproductie worden expliciet genoemd. Eer en goede naam, anders dan in de Universele Verklaring en in het IVBPR, evenmin. Dit betekent echter niet dat het EVRM deze rechten niet zou beschermen.

Om met dit laatste te beginnen: het Hof refereerde in de zaak *Niemietz* aan de ‘professionele reputatie’ (*professional reputation*) als zijnde een belangrijk element in de context van artikel 8.¹⁵ De eerbiediging van eer en goede naam staat wel vermeld in het tweede lid van artikel 10 als beperkingsgrond voor de vrijheid van meningsuiting. Bovendien is de bescherming van iemands reputatie een ‘burgerlijk recht’ (*civil right*) als bedoeld in artikel 6 lid 1.¹⁶ Dit alles is van belang, omdat de aantasting van eer en goede naam een gevolg kan zijn van schending van de informatieprivacy. Bijvoorbeeld wanneer over iemand incorrecte informatie aan derden wordt verstrekt en daar bepaalde negatieve gevolgen aan verbonden zijn of wanneer de gegevens wel correct zijn maar geen rechtvaardiging is te vinden voor de wijze van openbaarmaking.¹⁷

Uit de jurisprudentie van het Hof in Straatsburg blijkt dat het begrip privéleven (*private life*) ruim geïnterpreteerd dient te worden.

‘Private life is a broad term not susceptible to exhaustive definition. Aspects such as gender identification, name, sexual orientation and sexual life are important elements of the personal sphere protected by Article 8. The Article also protects a right to identity and personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and it may include activities of a professional or business nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life” (*P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX, with further references).’¹⁸

¹⁵ EHRM 16 december 1992, appl. no. 13710/88, *Niemietz v. Germany*, § 37.

¹⁶ EHRM 21 september 1994, appl. no. 17101, *Fayed v. the United Kingdom*; ECRM 8 maart 1962, appl. no. 808/60, *ISOP v. Austria*.

¹⁷ EHRM 28 januari 2003, appl. no. 44647/98, *Peck v. United Kingdom* (op televisie uitzenden van opnames gemaakt door toezichtcamera op straat); EHRM 11 januari 2005, appl. no. 50774/99, *Sciaccia v. Italy* (in krant publiceren van foto van verdachte tijdens de arrestatie); EHRM 17 juli 2003, appl. no. 25337/94, *Craxi v. Italy* (‘lek’ van informatie uit telefoontaps van OM naar de pers).

¹⁸ EHRM 17 juli 2003, appl. No. 63737/00, *Perry v. the United Kingdom*, § 36.

Het Hof is, anders dan de Commissie in het verleden,¹⁹ snel geneigd om gegevens betreffende het privéleven (*data relating to the private life*) onder de bescherming van artikel 8 te brengen. In de zaak *Leander*²⁰ vond de Commissie dat een bestand of register waar alleen naam en adres zijn opgenomen geen enkele inmenging in het privéleven betekende. Het Hof nam deze aanpak niet over en verklaarde lapidair dat het onweersproken is dat het register van de Zweedse politie informatie bevatte over het privéleven van Leander.²¹ Voor een positief antwoord op de vraag of er sprake is van privéleven is voldoende dat een publieke autoriteit gegevens over een persoon opslaat.²² Dit is een belangrijke constatering, omdat het aanleggen van ‘persoonsregistraties’ op zichzelf kennelijk een inmenging op de privacy inhoudt, uiteraard zonder dat dit tevens ook een schending van artikel 8 inhoudt. Het Hof heeft dan ook moeiteloos zaken over persoonsgegevens en persoonsregistraties behandeld in het kader van artikel 8.²³ Het leidt geen twijfel dat het begrip ‘privéleven’ in de zin van artikel 8 voor het Hof de verwerking van persoonsgegevens door de overheid omvat²⁴, zeker indien de gegevens betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene²⁵, maar ook indien

¹⁹ De Commissie was erg terughoudend om inmenging aan te nemen zowel voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens als de activiteiten in de publieke sfeer. Zo oordeelde zij in 1973 dat de verwerking van persoonsgegevens – in dit geval het nemen van foto’s van een aangehouden demonstrant tegen het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime door de politie ter fine van identificatie bij eventuele volgende demonstraties – geen inmenging in haar privéleven opleverde en dus buiten de reikwijdte van artikel 8 viel, omdat het een openbare activiteit betrof waaraan zij vrijwillig deelnam, ECRM 12 oktober 1973, appl. no. 5877/72, *X v. the United Kingdom*, § 2. Zie ook P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague etc.: Kluwer Law International, 1998, p. 491. In *Friedl* oordeelde de Commissie dat er geen schending van artikel 8 was. Hier ging het ook om het fotograferen, identificeren en opnemen van personalia door de politie van opgepakte demonstranten. Volgens de autoriteiten werden de gegevens niet in een ‘dataverwerkingssysteem’ gestopt. De gegevens zouden bovendien tien jaar na de laatste keer dat zij waren geraadpleegd, worden vernietigd. Het Hof kwam niet toe aan een oordeel, omdat de zaak door de Oostenrijkse autoriteiten werd geschikt door betaling van een schadevergoeding aan Friedl en de belofte zijn foto’s (inclusief negatieven) te vernietigen, EHRM 26 januari 1995, appl. no. 15225/89, *Friedl v. Austria*.

²⁰ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden*.

²¹ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden* (§ 48): ‘It is uncontested that the secret police-register contained information relating to Mr. Leander’s private life.’ Wat precies de informatie was, is overigens niet duidelijk, Leander was wel politiek actief geweest in de communistische partij, een vereniging die een extreem links blad uitgaf en een vakbond van soldaten. Hij was tijdens zijn militaire dienst veroordeeld tot een boete, omdat hij te laat op een militaire parade verscheen.

²² EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*.

²³ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden* (geheime politieregisters); EHRM 7 juli 1989, appl. no. 10454/83 *Gaskin v. the United Kingdom* (persoonsdossiers); EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland* (telefoontaps en aanleggen van dossier door [geheime] politie); EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania* (dossier door veiligheidsdienst); EHRM 24 september 2002, appl. no. 39393/98, *M.G. v. the United Kingdom* (persoonsdossier door sociale dienst).

²⁴ EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*, § 65: ‘It [The Court] points out in this connection [the storing of data] that the term “private life” must not be interpreted restrictively (...).’

²⁵ EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*, § 69: ‘The Court reiterates that the storing by a public authority of *data relating to the private life of an individual* amounts to an interference within the meaning of Article 8. The subsequent use of the stored information has no bearing on that finding (...).’ (cursivering IT)

het gegevens betreft die betrekking hebben op gedragingen in de openbaarheid en in het publieke leven zoals politieke activiteiten indien die informatie wordt verwerkt in databestanden.²⁶ In *Segerstedt-Wiberg* gaat het Hof nog verder door te stellen dat ook openbare informatie onder het begrip privéleven valt, indien zij door de overheid wordt verwerkt:

‘The Court (...), finds that the information about the applicants that was stored on the Secret Police register and was released to them clearly constituted data pertaining to their “private life”. Indeed, this embraces even those parts of the information that were public since the information had been systematically collected and stored in files held by the authorities. Accordingly, Article 8 § 1 of the Convention is applicable to the impugned storage of the information in question.’²⁷

In *Amann*²⁸ verwijst het Hof naar de definitie van persoonsgegevens – elke informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon – zoals die is vervat in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981:

‘That broad interpretation [of the term “private life”] tallies with that of the Council of Europe’s Convention of 28 January 1981 for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, (...) whose purpose is “to secure in the territory of each Party for every individual (...) respect for his rights and fundamental freedoms, and in particular his right to privacy, with regard to automatic processing of personal data relating to him” (article 1), such personal data being defined as “any information relating to an identified or identifiable individual” (article 2).’²⁹

Zo legt het Hof een link tussen zijn ruime interpretatie van privéleven, indien het informatie over personen betreft die door de overheid wordt verwerkt, en de juridische definitie van persoonsgegevens.

3.2.2.2 Beperkingen: het tweede lid van artikel 8 EVRM

Het tweede lid van artikel 8 omvat competentievoorschriften en doelcriteria op grond waarvan het recht op privacy mag worden beperkt:

‘There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.’

²⁶ EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania*, § 43: ‘public information can fall within the scope of private life where it is systematically collected and stored in files held by the authorities.’ (cursivering IT)

²⁷ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*, § 72.

²⁸ EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*.

²⁹ EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*, § 65.

Bij de wet voorzien

Ten eerste vereist de beperkingssystematiek van het EVRM dat het overheidshandelen dat een inmenging (*interference*) in het recht van het individu teweegbrengt, bij de wet is voorzien (*in accordance with the law* of *prescribed by law*).³⁰ Wat dat betekent, heeft het Hof in *Dzyruk* nog eens samengevat:

‘50. As to the expression “in accordance with the law”, the Court has established three fundamental principles. The first one is that the interference in question must have some basis in domestic law. The second principle is that “the law must be adequately accessible”, a person must be able to have an indication that is adequate, in the circumstances, of the legal rules applicable to his case. The third principle is that “a norm cannot be regarded as a ‘law’ unless it is formulated with sufficient precision to enable a person to regulate his conduct; he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail”.³¹

Bij de (geheime) verwerking van informatie door handhavingsautoriteiten, zoals in de casus van *Segerstedt cum suis* stelt het Hof het volgende:

‘The Court reiterates its settled case-law, according to which the expression “in accordance with the law” not only requires the impugned measure to have some basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (see, among other authorities, *Rotaru*, cited above, § 52). The law must be compatible with the rule of law, which means that it must provide a measure of legal protection against arbitrary interference by public authorities with the rights safeguarded by paragraph 1 of Article 8. Especially where, as here, a power of the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident. Since the implementation in practice of measures of secret surveillance is not open to scrutiny by the individuals concerned or the public at large, it would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference (see *Malone v. the United Kingdom*, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82, pp. 32-33, §§ 67-68, reiterated in *Amann*, cited above, § 56, and in *Rotaru*, cited above, § 55).³²

³⁰ Deze twee verschillende Engelse formuleringen duiden niet op een verschillende betekenis, zie: EHRM 26 april 1979, appl. no. 6538/74, *Sunday Times v. the United Kingdom* (§ 48); EHRM 25 maart 1983, appl. no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75 *Silver e.a. v. the United Kingdom* (§ 85) en EHRM 2 augustus 1984, appl. no. 8691/79, *Malone v. the United Kingdom* (§ 66).

³¹ EHRM 4 Juli 2006, appl. no. 77832/01, *Dzyruk v. Poland*.

³² EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*, § 76.

De inmenging moet enige rechtsbasis hebben (*some basis in domestic law*).³³ ‘Wet’ betekent zowel geschreven als ongeschreven recht en jurisprudentie.³⁴ Over het algemeen geldt dat de Straatsburgse instanties als wettelijke grondslag aanvaarden wat in het nationale recht en voor de nationale autoriteiten als zodanig geldt. In de zaak *Van der Graaf* heeft het Hof geaccepteerd dat ‘*some basis in domestic law*’ ook geldt voor een ministeriële regeling die *ad hoc*, in allerijl speciaal voor betrokkene, maar met potentieel grote gevolgen ook voor andere gedetineerden, door de minister was aangepast zonder formeel wettelijke grondslag.³⁵ Of het gemeenschapsrecht of het Unierecht als ‘wet’ geldt, is niet vaak aan de orde. Het speelt in de zaak *Mendizabal*.³⁶ Daar lijkt het Hof geen onderscheid te maken of de wet Frans of communautair is om te concluderen dat een 14 jaar durende onzekerheid omtrent een vaste verblijfstitel voor een Spaanse burger in Frankrijk niet bij wet was voorzien en dus in strijd was met artikel 8.³⁷ Immers noch het EG-recht over het vrije verkeer van werknemers (artikel 39 EG en bijhorende Richtlijnen 68/360/EG, 64/221/EG en Verordening 1612/68/EG waaraan het Hof toetst) noch de Franse implementatiewetgeving rechtvaardigden volgens het Hof de gang van zaken. Er is nog geen rotsvaste basis om te kunnen concluderen dat het gemeenschapsrecht als ‘wet’ geldt in de zin van de Conventie, maar een hint is dit wel. Met de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM zoals is voorzien in het Verdrag van Lissabon (artikel 3 lid 2), zal de vraag of Unie-regelgeving aan dit vereiste moet voldoen, positief beantwoord moeten worden.³⁸ Ver weg is het antwoord op de vraag in hoeverre de *soft law*-instrumenten zoals gebruikt in de derde pijler een voldoende ‘wettelijke grondslag’ kunnen vormen in de zin van het EVRM.

Daarenboven impliceert *in accordance with the law* niet alleen dat er een nationale rechtsbasis dient te zijn voor de grondrechtbeperking, maar wijst de uitdrukking ook op de kwaliteit van de rechtsbasis (*quality of the law*) die overeenkomstig de rechtsstatelijkheid (*compatible with the rule of law*) moet zijn. Dat betekent dat voorzien moet zijn in enige mate van rechtsbescherming tegen willekeurige inmenging in de rechten van het individu. In het bijzonder daar waar de bevoegdheden van het bestuur in het geheim worden uitgeoefend en het gevaar voor willekeur daarom groot is.³⁹ De vraag of bij het

³³ EHRM 25 maart 1983, appl. no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75 *Silver e.a. v. the United Kingdom* (§ 86).

³⁴ EHRM 26 april 1979, appl. no. 6538/74, *Sunday Times v. the United Kingdom* (§ 47).

³⁵ EHRM 1 juni 2004, appl. no. 8704/03, *Van der Graaf v. the Netherlands* (EHRC 2004/81, m.n. De Jonge). Het ging hier om het permanente cameratoezicht voor Volkert van der G. veroordeeld wegens de moord op Pim Fortuyn. Pas later werd het permanente cameratoezicht in de Penitentiaire Beginselenwet geregeld, de formele wet waar een dergelijke ingrijpende inbreuk thuishoort (het nieuwe artikel 24a). De annotator wijst erop dat het Hof door klager misschien niet helemaal goed ingelicht was over de gang van zaken met betrekking tot de regeling en over de Nederlandse constitutionele systematiek van beperkingen van grondrechten. Daardoor is misschien een zwaardere toets – de kwaliteit van wetgeving – van het Hof achterwege gebleven.

³⁶ EHRM 17 januari 2006, appl. no. 51431/99, *Mendizabal* (EHRC, 2006/31, m. nt. A. Woltjer).

³⁷ EHRM 17 januari 2006, appl. no. 51431/99, *Mendizabal*: ‘Dans ces conditions, la Cour conclut que le délai de plus de quatorze ans mis par les autorités françaises pour délivrer un titre de séjour à la requérante n’était pas prévu par la loi, que la « loi » en question soit française ou communautaire, et qu’il y a eu en l’espèce violation de l’article 8 de la Convention (...)’ (§ 79. Curs. IT).

³⁸ Na het ‘nee’ van de Ierse bevolking werd het weer onzeker of dit Verdrag in werking zal treden.

³⁹ EHRM 2 augustus 1984, appl. no. 8691/79, *Malone v. the United Kingdom*, § 67.

criterium van *law* en *quality of the law* ook vereist is dat ooit een democratisch gelegitimeerd orgaan aan de basis moet staan van wat ‘wet’ is, is in de jurisprudentie niet expliciet beantwoord.

Voorzien bij wet betekent verder dat de rechtsnorm (*law*) voldoende kenbaar is: de burger moet een indicatie hebben van wat in de gegeven omstandigheden geldt (*accessibility*). Dit is een ruim begrip. Zelfs gepubliceerde jurisprudentie over een bepaalde norm voldoet aan het vereiste van toegankelijkheid of kenbaarheid.⁴⁰ Ten tweede moet de norm voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om de burger, eventueel na (juridisch) advies, in staat te stellen zijn gedrag te bepalen: hij moet tot een bepaalde hoogte en redelijkerwijs in de gegeven omstandigheden de gevolgen van zijn gedrag kunnen overzien en voorzien (*foreseeability*).⁴¹ Uit twee bijna gelijke Nederlandse zaken over verwijderingsbevelen ex artikel 219 Gem.w (oud) opgelegd aan Amsterdamse drugsgebruikers blijkt dat ook de toepassing van de norm in bepaalde omstandigheden voorzienbaar moet zijn.⁴² Voor het in het geheim uitoefenen van bevoegdheden, zoals in het kader van strafrechtelijk onderzoek, is het aanvaardbaar dat de voorzienbaarheid niet betekent dat de burger moet weten wanneer hij onder controle staat, maar desalniettemin moet hij een adequate indicatie hebben onder welke omstandigheden dat gebeurt.⁴³

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Ten tweede dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving (*necessary in a democratic society*). Dit vereiste omvat proportionaliteit, subsidiariteit, een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) en tenslotte relevante en vol-

⁴⁰ EHRM 2 juni 2002, appl. no. 37331/97, *Landvreugd v. the Netherlands* (AB 2002/19, m. nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder) en EHRM 4 juni 2002, appl. no. 33129/96, *Oliveira v. the Netherlands* (§ 57-58). Zie AB 2002/407, m. nt. Sew.

⁴¹ EHRM 26 april 1979, appl. no. 6538/74, *Sunday Times v. United Kingdom* (§ 47-49).

⁴² EHRM 2 juni 2002, appl. no. 37331/97, *Landvreugd v. the Netherlands* (§ 64-66) en EHRM 4 juni 2002, appl. no. 33129/96, *Oliveira v. the Netherlands* (§ 57-58). Zie AB 2002/407, m. nt. Sew. In deze zaken ging het om verwijderingsbevelen gegeven door politiefunctionarissen op instructie van de burgemeester op basis van artikel 219 Gem.w. (oud) en artt. 172 en 175 Gem.w. zonder dat een APV-bepaling daarin voorzag. In een *dissenting opinion* hebben in de zaak *Landvreugd* drie rechters betoogd dat instructies aan de politie die noch gepubliceerd noch vatbaar zijn voor publieke controle, niet voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid en derhalve niet voldoen aan de eis van ‘bij de wet voorzien’. Evenmin achtten zij gepubliceerde teksten met interpretatie van juridische normen (*in casu* rechtspraak gepubliceerd in jurisprudentietijdschriften) een aanvaardbare vervanging van de tekst zelf. Bovendien achtten zij de toekenning van brede en niet gespecificeerde discretionaire bevoegdheden aan een uitvoerend orgaan (in casu de burgemeester) niet verenigbaar met de eisen van rechtsstatelijkheid.

⁴³ EHRM 2 augustus 1984, appl. no. 8691/79, *Malone v. the United Kingdom* (§ 67): ‘(...) the requirements of the Convention, notably in regard to foreseeability, cannot be exactly the same in the special context of interception of communications for the purposes of police investigations as they are where the object of the relevant law is to place restrictions on the conduct of individuals. In particular, the requirement of foreseeability cannot mean that an individual should be enabled to foresee when the authorities are likely to intercept his communications so that he can adapt his conduct accordingly. Nevertheless, the law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence.’

doende redenen voor de rechtvaardiging van de inbreuk. De proportionaliteit betreft een abstract aspect van de vraag of er een dringende maatschappelijke noodzaak bestaat die een inbreuk op het grondrecht rechtvaardigt. De in het geding zijnde belangen moeten in de onderliggende wettelijke grondslag op juiste wijze met elkaar in verhouding staan. Er is ook een concreet aspect dat betrekking heeft op de wetstoepassing in het specifieke, concrete geval. Daarbij moet de beperking evenredig te zijn aan het nagestreefde doel en niet ingrijpender zijn dan noodzakelijk.

Doelcriteria

Ten derde mag de overheid het beschermde recht slechts beperken in het belang van de aangegeven doelen. In artikel 8 lid 2 EVRM zijn het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten (*the prevention of disorder or crime*), openbare veiligheid (*public safety*) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (*the protection of the rights and freedoms of others*) opgenomen als belangen die een inbreuk op de privacy, met inachtneming van de boven gestelde eisen, kan rechtvaardigen. Bij de afweging van belangen laat het Hof aan de nationale autoriteiten een zekere beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*) die bijvoorbeeld inzake nationale veiligheid ruim (*wide*) kan zijn.⁴⁴ Het voorkomen van wanordelijkheden is een grond die de overheid mag inroepen voor een inbreuk op het recht op privacy. In *Segerstedt-Wiberg* toetst het Hof de verwerking – in het bijzonder de lange bewaring van persoonsgegevens door de veiligheidspolitie – aan de doelcriteria. In het geval van één van de klagers die nog recentelijk werd bedreigd met bomaanslagen, kwam de belangenafweging uit ten gunste van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en was de verwerking van de informatie proportioneel.⁴⁵ In het geval van een andere klager in dezelfde zaak die in de jaren zestig aan een politieke bijeenkomst deelnam in Polen en een andere klager die zich met geweld tegen de politie had verzet tijdens een demonstratie in 1969, laat het Hof daarentegen de bescherming van het privéleven prevaleren boven de staatsveiligheid. Het lange bewaren van die informatie door de politie was disproportioneel.⁴⁶ Tot datzelfde oordeel kwam het Hof ook voor andere twee klagers die lid waren geweest van een marxistisch-leninistische communistische partij. Het blijven bewaren van de informatie was weliswaar relevant, zegt het Hof, maar na zo lange tijd niet meer voldoende om een beroep te kunnen doen op de nationale veiligheid en daarmee disproportioneel.⁴⁷

3.2.2.3 Verwerking van persoonsgegevens door handhavingsautoriteiten: de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het Hof (EHRM) heeft vaker geoordeeld over ‘registers’ met persoonsgegevens bij geheime onderzoeksactiviteiten (*secret surveillance*) in verband met politie en staatsveiligheid, omdat het werd geconfronteerd met klachten van personen die voorwerp van

⁴⁴ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden* (§ 59). *NJCM-Bulletin*, 1988, no. 13-2, p. 148-165, m.n. Theo Bellekom.

⁴⁵ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden* § 89.

⁴⁶ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden* § 90.

⁴⁷ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden* § 91.

onderzoek zijn geweest door de overheid waarbij zij gebruik heeft gemaakt van informatie die is vergaard met toepassing van bijzondere, soms in het geheim door politie of inlichtingendiensten ingezette methoden zoals verfijnde telefoonafluisterstechnieken,⁴⁸ cameraregistraties⁴⁹ en dataverwerking in verband met de staatsveiligheid.⁵⁰ Ook heeft het Hof klachten behandeld die de intrinsieke spanning weergeven tussen onderzoek door politie en/of veiligheidsdiensten en rechten van datasubjecten bij registraties van aan personen gerelateerde informatie waarbij de spanning ligt bij het feit dat betrokkene niet weet dat de overheid informatie vergaart en welke. Daardoor weet betrokkene ook niet concreet welke effecten die informatie in zijn leven teweegbrengt, laat staan dat hij kan bewijzen dat dit zo is. Om dat te weten wil betrokkene inzage in zijn ‘dossier’ en dit verzoek wordt dikwijls punt van conflict indien het niet ingewilligd wordt.

In de oudere klassieke zaken *Klass* en *Leander* en in de recentere zaken *Amann*, *Rotaru*, *Segerstedt-Wiberg*⁵¹ kwamen geheime onderzoeksmethoden aan de orde in verband met de staatsveiligheid. *Klass* stelde wetgeving aan de orde waardoor geheim onderzoek aan telefoon, post en communicatie mogelijk was zonder enige vorm van notificatie waardoor betrokkene nooit kon weten voorwerp van onderzoek te zijn. *Leander* zag een overheidsbaan aan zich voorbijgaan, omdat hij door de autoriteiten als een veiligheidsrisico werd gezien vanwege zijn politieke linkse activisme. Deze informatie was opgeslagen in een geheim politieregister (de grondslag daarvoor was een geheim Koninklijk Besluit) en door het bestuur van de Rijkspolitie aan de potentiële werkgever verstrekt.

⁴⁸ Voorbeelden zijn EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71, *Klass and others v. Germany*: ‘Although telephone conversations are not expressly mentioned in paragraph 1 of Article 8, the Court considers, as did the Commission, that such conversations are covered by the notions of “private life” and “correspondence” referred to by this provision’; EHRM 2 augustus 1984, appl. no. 8691/79, *Malone v. the United Kingdom* (afluisteren en opnemen van telefoongesprekken); EHRM 15 juni 1992, appl. no. 12433/86, *Lüdi v. Switzerland*; EHRM 25 juni 1997, appl. no. 20605/92, *Halford v. the United Kingdom* (telefoon op werk afluisteren); EHRM 25 maart 1998, appl. no. 23224/94, *Kopp v. Switzerland* (telefoon van advocaat afluisteren); EHRM 12 mei 2000, appl. no. 35394/97, *Khan v. the United Kingdom* en EHRM 25 september 2001, appl. no. 44787/98, *P.G. and J.H. v. the United Kingdom* (geheime afluisterapparatuur in privéhuis); EHRM 5 november 2002, appl. no. 48539/99 *Allan v. the United Kingdom* (geheime afluisterapparatuur op lichaam van medegegetineerde); EHRM 17 juli 2003, appl. no. 63737/00, *Perry v. the United Kingdom* (geheime cameraopname op politiebureau); EHRM 8 april 2003, appl. no. 39339/98, *M. M. v. the Netherlands* (advocaat afluisteren via telefoon van cliënt); EHRM 2 april 2007, appl. no. 62617/00, *Copland v. the United Kingdom* (‘tappen’ van telefoon, e-mail en internet).

⁴⁹ EHRM 17 juli 2003, appl. no. 63737/00, *Perry v. the United Kingdom*; EHRM 25 november 2003, appl. no. 1303/02, *Lewis v. the United Kingdom*.

⁵⁰ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden* (persoonsregistraties door veiligheids politie); EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland* (telefoontaps en registraties door veiligheids politie); EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania* (dossiers aangelegd door de inlichtingendiensten); EHRM 5 april 2005, appl. no. 9940/04, *Brinks v. the Netherlands* (afwijzing verzoek tot inzage in BVD-dossier).

⁵¹ EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71, *Klass and others v. Germany*; EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden*; EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*; EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania* en EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*.

In *Klass* mag de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten volgens het Hof ruim zijn ter bescherming van de veiligheid van de staat en voor het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Het Hof accepteert dat geheime onderzoeks- en observatiemethoden kunnen worden toegepast, zij het niet onbeperkt:

‘(...) The Court has therefore to accept that the existence of some legislation granting powers of secret surveillance over the mail, post and telecommunications is, under exceptional conditions, necessary in a democratic society in the interests of national security and/or for the prevention of disorder or crime.

49. As concerns the fixing of the conditions under which the system of surveillance is to be operated, the Court points out that the domestic legislature enjoys a certain discretion. (...) Nevertheless, the Court stresses that this does not mean that the Contracting States enjoy an unlimited discretion to subject persons within their jurisdiction to secret surveillance. The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate.’⁵²

Bovendien moet er een deugdelijke wettelijke grondslag zijn voor de bevoegdheid van overheidsinstanties om persoonsgegevens te vergaren en te bewaren. In *Leander* was het Hof met betrekking tot die grondslag wat soepel over de voorzienbaarheid vanwege het geheime karakter van het onderzoek.⁵³ In *Amann* werkt het Hof dit punt nader uit. Amann was slachtoffer van gegevens die verwerkt waren ten behoeve van de ‘national security card index’, een uitgebreid nationaal archief waarin gegevens over heel veel burgers bleken te zijn opgeslagen.⁵⁴ Het Hof is hier strenger met betrekking tot de voorwaarden voor de voorzienbaarheid en stelt concrete criteria (cursivering IT):

‘As regards the Federal Council’s Directives (...) they set out some general principles, for example that “there must be a legal basis for the processing of personal data” (...) or that “personal data may be processed only for very specific purposes” (...) but do not contain any appropriate indication as to the *scope and conditions of exercise of the power* conferred on the Public Prosecutor’s Office to gather, record and store information; thus, they do not specify the *conditions in which cards may be created*, the *procedures* that have to be followed, the *information which may be stored* or *comments which might be forbidden*.

Those *directives* (...) cannot therefore be considered *sufficiently clear and detailed* to guarantee adequate protection against interference by the authorities with the applicant’s right to respect for his private life. The creation of the card on the applicant was not therefore “in accordance with the law” within the meaning of Article 8 of the Convention.’⁵⁵

⁵² EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71, *Klass and others v. Germany*, § 48-49.

⁵³ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden*, § 51.

⁵⁴ Dat bleek in 1990 toen in Zwitserland een schandaal uitbrak over geheime databanken. Zie bijvoorbeeld: M. Büschi, *Fichert und archiviert: Die Staatsschutz-Akten des Bundes 1960-1990*, in: Studien und Quellen, Band 24, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998, S. 319-379 en Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat (Hg.), *Schnüffelstaat Schweiz*, Zürich 1990.

⁵⁵ EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*, § 76-77.

Hier benadrukt het Hof dat ook indien men bepaalde beginselen van dataprotectie formuleert bij de verwerking van persoonsgegevens, dit op zichzelf niet voldoende is om te kunnen spreken van bij de wet voorziene verwerking. Geheime vormen van controle kunnen niet onbeperkt worden toegepast en mogen vooral niet leiden tot willekeur hoewel dat van geval tot geval anders kan zijn. Dit stelde het Hof al in *Klass*:

“The Court must be satisfied that, whatever system of surveillance is adopted, there exist adequate and effective guarantees against abuse. This assessment has only a relative character: it depends on all the circumstances of the case, such as the nature, scope and duration of the possible measures, the grounds required for ordering such measures, the authorities competent to permit, carry out and supervise such measures, and the kind of remedy provided by the national law.”⁵⁶

Dit oordeel is ook van belang voor verstoorders van de openbare orde zoals supporters en mensen die actief zijn in actiegroepen, indien zij op een of andere wijze in de gaten worden gehouden (*whatever system of surveillance is adopted*) door inlichtingendiensten en/of politie. Waarborgen tegen misbruik zijn noodzakelijk. Daartoe dient een systeem te bestaan van controle op de activiteiten van de veiligheidsdiensten en/of politie die geheime observatieactiviteiten uitvoeren.⁵⁷ Nog recent heeft het Hof duidelijk gemaakt dat wanneer maatregelen tegen een burger worden genomen om reden van nationale veiligheid, de rechter niet klakkeloos de vanwege het geheime karakter van het onderzoek niet-onderbouwde stelling van het bestuur, moet aanvaarden. Uitspraken van de rechter uitsluitend gebaseerd op niet-controleerbare en niet-onderbouwde informatie gebaseerd op geheime observatie zijn uit den boze. De rechter moet onderzoeken of de autoriteiten in staat zijn om te bewijzen dat de betrokkene op grond van de feiten die als grondslag dienen voor de tegen hem genomen maatregelen daadwerkelijk een risico voor de nationale veiligheid vormt.⁵⁸

Aan een systeem van controle op veiligheidsdiensten en/of politie die persoonsgegevens verwerken werd in de zaak van de Zweed Leander wel voldaan, maar in die van de Zwitser Amann niet. Zowel het Zweedse recht als de bestuurspraktijk bood een aantal waarborgen in de vorm van controle op de activiteiten van de veiligheids-

⁵⁶ EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71, *Klass and others v. Germany*, § 50. Dit werd in *Leander* bevestigd.

⁵⁷ Zie EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71, *Klass and others v. Germany* (controle door parlementaire commissie en speciale commissie) en EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden* (parlementariërs, ombudsman en justitie). Zie ook ABRvS 9 juni 1994, AB 1995/238 die mede de aanleiding is geweest om een nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te ontwerpen (TK 1997-1998, 25 877, nrs. 1-2 en 3). Vermeldenswaard is de kritische noot van A.A.L. Beers bij de uitspraak van de Afdeling.

⁵⁸ EHRM 24 april 2008, appl. no.1365/07, *C.G. and others v. Bulgaria*, § 46-47. Het ging hier om een Turk die uit Bulgarije uitgezet en voor 10 jaar tot *persona non grata* werd verklaard vanwege vermeende drugsmokkel. De autoriteiten voerden de nationale veiligheid aan als grondslag voor de maatregel, een grondslag die het Hof bedenkelijk vond voor een dergelijk delict waardoor het begrip nationale veiligheid verder dan zijn natuurlijke betekenis werd gerekend (§ 43).

politie⁵⁹ die in dit geval doorslaggevend waren voor het oordeel dat er géén schending van artikel 8 plaats had gevonden.

In het oordeel over de zaak *Rotaru*, een paar maanden na dat in de zaak *Amann*, werkt het Hof deze problematiek verder uit. De Roemeense jurist Rotaru werd in het verre 1946, toen hij nog rechtenstudent was, tot een gevangenisstraf veroordeeld wegens beledigend gedrag, omdat hij anti-regeringspamfletten wilde publiceren. Zo kwam hij, zonder dit te weten, in het vizier van de beruchte *Securitate*, de inlichtingendienst van het regime van Nicolae Ceaușescu. Na diens val in 1989 diende Rotaru, op grond van een nieuwe Roemeense wet die de slachtoffers van het regime wilde compenseren, een verzoek in om dat jaar gevangenisstraf gecompenseerd te krijgen in zijn pensioensuitkering. De rechter honoreerde zijn verzoek. Tijdens deze procedure (in 1990) kwam een bijzondere aap uit de mouw. Het ministerie van binnenlandse zaken meldde in zijn verweer een brief van de ‘nieuwe’ Roemeense veiligheidsdienst (RIS) waaruit, dankzij de persoonsgegevens die waren overgenomen uit het eerdere dossier van de *Securitate*, een profiel van Rotaru te voorschijn kwam dat slechts één conclusie rechtvaardigde: er was sprake van een persoonsverwisseling. Dat stelde de rechter in een vonnis in rechte ook vast in een procedure wegens smaad die Rotaru had aangespannen tegen de RIS en waarbij hij ook de vernietiging van het dossier vorderde, een vordering die de rechter toewees, maar die niet werd uitgevoerd. Toen de zaak door het EHRM werd behandeld, maakte het Hof korte metten met het overheidsverweer dat artikel 8 niet van toepassing was, omdat het hier ging om gegevens betreffende het publieke en niet het privéleven van Rotaru. Politieke activiteiten vallen wel onder de noemer privéleven wanneer informatie over die activiteiten systematisch door de overheid wordt vergaard, bewaard en gebruikt. Het Hof uit zijn twijfels over de relevantie van de gegevens die de RIS over Rotaru beheerde, maar er was wel een wettelijke grondslag aanwezig voor de inlichtingendiensten om gegevens te vergaren en te verwerken.⁶⁰ Dan is het aan de nationale autoriteiten om de wet te interpreteren en toe te passen. Desalniettemin moet de wettelijke regeling aan bepaalde eisen voldoen. Hier formuleert het Hof een aantal criteria waaraan een wettelijke regeling van dataprotectie moet voldoen (cursivering IT):

‘56. The “quality” of the legal rules relied on in this case must therefore be scrutinised, with a view, in particular, to ascertaining whether domestic law laid down *with sufficient precision the circumstances in which the RIS could store and make use of information relating to the applicant’s private life.*

57. The Court notes in this connection that section 8 of Law no. 14/1992 provides that information affecting national security may be gathered, recorded and archived in secret files.

No provision of domestic law, however, lays down any ***limits on the exercise of those powers.*** Thus, for instance, the aforesaid Law does not *define the kind of*

⁵⁹ Met name de deelname door parlementariërs met vetorecht in de Nationale Politie Raad met betrekking tot het verstrekken van gegevens inzake aanstellingen én een uitgebreid toezicht door andere organen zoals een parlementaire commissie, de justitiekanselier en niet in de laatste plaats de Ombudsman.

⁶⁰ EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania*, § 53.

information that may be recorded, the categories of people against whom surveillance measures such as gathering and keeping information may be taken, the circumstances in which such measures may be taken or the procedure to be followed. Similarly, the Law does not lay down *limits on the age of information held or the length of time for which it may be kept.*

Section 45 of the Law empowers the RIS to take over for storage and use the archives that belonged to the former intelligence services operating on Romanian territory and allows inspection of RIS documents with the Director's consent.

The Court notes that this section contains no *explicit, detailed provision concerning the persons authorised to consult the files, the nature of the files, the procedure to be followed or the use that may be made of the information* thus obtained.

58. It also notes that although section 2 of the Law empowers the relevant authorities to permit interferences necessary to prevent and counteract threats to national security, the *ground allowing such interferences* is not laid down *with sufficient precision.*

59. The Court must also be satisfied that there exist adequate and effective **safeguards against abuse**, since a system of secret surveillance designed to protect national security entails the risk of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it (see the Klass and Others judgment cited above, pp. 23-24, §§ 49-50).

In order for systems of secret surveillance to be compatible with Article 8 of the Convention, they must contain *safeguards established by law* which apply to the *supervision of the relevant services' activities.* *Supervision procedures* must follow the values of a democratic society as faithfully as possible, in particular the rule of law, which is expressly referred to in the Preamble to the Convention. The rule of law implies, *inter alia*, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to effective supervision, which should normally be carried out by the judiciary, at least in the last resort, since *judicial control* affords the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure (see the Klass and Others judgment cited above, pp. 25-26, § 55).⁷

Het Hof formuleert in bovengenoemd oordeel een groot aantal criteria. Uitgangspunt is de analyse van de wettelijke grondslag waarbij volgens het Hof (a) de wet met voldoende nauwkeurigheid de omstandigheden moet formuleren wanneer de inlichtingendienst de persoonsinformatie mag verwerken (*store en make use*). Twee juridische eisen zijn hierbij van cruciaal belang: enerzijds de begrenzing van de bevoegdheid tot verwerking van persoonsgegevens en anderzijds de waarborgen tegen misbruik. Voor wat betreft het eerste punt stelt het Hof dat de wet de bevoegdheid aan de autoriteiten mag verlenen tot beperkingen van de privacy in het belang van de nationale veiligheid, maar dat (b) de wet de reden voor de beperking met voldoende nauwkeurigheid moet aangeven. Daarnaast moet de wet aangeven (c) welke soort informatie verwerkt wordt, (d) de categorieën personen tegen wie onderzoeksmaatregelen worden ingezet met daarbij vermeld (e) onder welke omstandigheden dergelijke maatregelen worden ingezet en (f) de procedure die daarbij wordt gevolgd. De wet dient daarenboven de volgende grenzen te bevatten: (g) de leeftijd van de bewaarde informatie en (h) een tijdslimiet voor bewaring. De wet regelt: (i) de aard van de bestanden, (j) in gedetailleerde bepalingen de personen die bevoegd zijn om de informatie te raadplegen, (k) de procedures voor de verwerking en (l) het gebruik van de zodoende vergaarde informatie. Voor wat betreft het tweede punt, dat de wet in adequate en effectieve waarborgen tegen misbruik moet voorzien, stelt het Hof dat er een vorm van effectief toezicht

moet zijn geregeld op de werkzaamheden van de diensten en dat de procedures voor toezicht aan de eisen van rechtsstatelijkheid moeten voldoen. Dat laatste houdt in dat er, in laatste instantie, een rechterlijke controle mogelijk moet zijn, vanwege de rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de adequate procedure die de rechterlijke controle biedt. Aan deze criteria voldeed de Roemeense wet niet waardoor het Hof een schending van artikel 8 constateerde. Daarom was verdere toetsing aan de andere beperkingsgronden volgens het Hof niet nodig.⁶¹

In 2006 deed het Hof uitspraak in een andere zaak, weer tegen Zweden, waarbij klagers de vergaring en de bewaring van gegevens, maar ook de toegang tot de hen betreffende informatie aan de orde stelden.⁶² Mevrouw Segerstedt-Wiberg werd door de veiligheidspolitie in de gaten gehouden vanwege haar politieke activiteiten. Zij vermoedde dat die informatie haar in haar carrière had gehinderd, maar kon dat niet bewijzen. De andere klagers stelden de noodzakelijkheid en rechtmatigheid van de registratie op principiële gronden aan de orde. Allen hadden bij de politie om inzage in hun dossiers verzocht, maar die werd slechts toegestaan voor een deel van de dossiers dat nu juist bestond uit niet relevante informatie uit open bronnen en waarnemingen van openbare optredens van betrokkenen. Klagers hadden er niets aan. Een viertal standpunten van het Hof in deze zaak is van belang voor het onderwerp van dit onderzoek en zij passeren daarom kort de revue. Ten eerste dat klagers, hoewel zij niet konden bewijzen gehinderd te zijn door de ‘dossiers’, toch ontvankelijk werden verklaard. Dat is een belangrijke stellingname door het Hof, omdat juist bij het soort verwerking van persoonsgegevens dat in de zaak aan de orde was betrokkene een zwakke, *Catch 22*-achtige, bewijspositie heeft: hij kan niets bewijzen omdat hij geen toegang krijgt tot de door de autoriteiten verwerkte informatie en zonder bewijzen kan hij in rechte niets stellen. De ontvankelijkheid versterkt dus de positie van het datasubject. Ten tweede bevat het arrest de bevestiging (zie *Rotaru*) dat informatieverwerking door de overheid over politieke activiteiten van personen onder de bescherming van artikel 8 valt. Dit is relevant voor actievoerders en demonstranten die in dossiers van inlichtingendiensten en in politieregisters staan vermeld. Ten derde het oordeel van

⁶¹ Dat is jammer: het had tot een precisering kunnen leiden met betrekking tot het belang van de inbreuk op de privacy bij verwerking van persoonsgegevens. In een *concurring opinion* uitte rechter Wildhaber (ondersteund door zes andere rechters) zijn ongenoegen over het feit dat het Hof niet nader onderzocht heeft of de autoriteiten een gerechtvaardigd doel hadden nagestreefd. In zijn ogen bestaat bovendien geen twijfel dat de inbreuk niet nodig was in een democratische samenleving. Dus zelfs al was er een aanvaardbare wettelijke basis, dan nog zou volgens hem artikel 8 zijn geschonden vanwege het ontbreken van een legitieme grond voor het blijven bewaren van de geheime dossiers over Rotaru. ‘As regards the legitimate aim, the Court has regularly been prepared to accept that the purpose identified by the Government is legitimate provided it falls within one of the categories set out in paragraph 2 of Articles 8 to 11. However, in my view, in respect of national security as in respect of other purposes, there has to be at least a reasonable and genuine link between the aim invoked and the measures interfering with private life for the aim to be regarded as legitimate. To refer to the more or less indiscriminate storing of information relating to the private lives of individuals in terms of pursuing a legitimate national security concern is, to my mind, evidently problematic.’ Aldus rechter Wildhaber.

⁶² EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*. Over deze uitspraak zie J.P. Loof, Mensenrechten, migratie en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?, *Migrantenrecht* 2006, nr. 6-7, p. 224-230 en EHRC 2006, afl. 7, p. 89 (annotatie J.P. Loof).

het Hof dat het disproportioneel is om gegevens te blijven bewaren die teruggaan naar een periode in het verre verleden, terwijl geen actueel gevaar meer bestaat.⁶³ Dit oordeel impliceert een plicht tot verwijdering van de gegevens als deze geen actualiteitswaarde meer hebben. Om dit te kunnen beoordelen moeten de autoriteiten die de informatie beheren, derhalve regelmatig de persoonsgegevens aan een actualiteitstoets onderwerpen. In de tijd ongelimiteerde bewaring van persoonsgegevens op grond van het uitgangspunt dat die informatie altijd zijn nut in de toekomst zou kunnen bewijzen, zonder dat daarvoor een concrete en daadwerkelijke rechtvaardiging in het heden bestaat (de ‘je-weet-maar-nooit-filosofie’), lijkt hiermee uit den boze. Ten vierde dat het bewaren van persoonsgegevens over politieke meningen, voorkeuren en activiteiten dat niet gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 8 lid 2 *ipso facto* een inbreuk oplevert op het recht op vrije meningsuiting (artikel 10 EVRM) en de verenigingsvrijheid (artikel 11 EVRM).⁶⁴ Dit betekent dat wil de overheid de grondrechten van demonstranten eerbiedigen, zij ook moet zorgen voor een deugdelijke verwerking van persoonsgegevens die de toets aan een gerechtvaardigd te beschermen belang en aan de proportionaliteit moet kunnen doorstaan. Dit is, in het licht van ons onderzoek, een belangrijke koppeling tussen verschillende grondrechten die het Hof legt. Zij bevestigt de veronderstelling van dit onderzoek dat maatregelen ter preventie van ordeverstoringen gericht op het uitwisselen van persoonsgegevens strikt aan de eisen van dataprotectie moeten voldoen om niet een ongerechtvaardigde inbreuk op andere rechten te veroorzaken.

Recht op inzage

Een punt dat nog aandacht verdient, is het recht van betrokkene om inzage te verkrijgen in de informatie die over hem wordt verwerkt. Leander bracht artikel 10 EVRM in stelling om de weigering inzage te verlenen aan te vechten. Hij achtte het recht op vrijheid om inlichtingen of denkbepelden te ontvangen, *in casu* zijn dossier in te zien, geschonden. Het Hof oordeelde kort dat artikel 10 noch het recht tot inzage omvat noch de verplichting voor de overheid om inzage te verlenen.⁶⁵ Of dit betekent dat artikel 10 per definitie niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens is niet duidelijk.⁶⁶ Frappant is namelijk dat volgens de toelichting op het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 ditzelfde artikel 10 EVRM als basis dient voor het beginsel van vrij verkeer van persoonsgegevens waarop artikel 12 van dat verdrag is gegrond.⁶⁷ Het is dus opmerkelijk dat artikel 10 EVRM wel aangehaald

⁶³ Het standpunt van het Hof lijkt op dat van het HvJ EG wanneer het bij de openbare-ordetoets in verband met het vrije verkeer van personen de eis van ‘actuele bedreiging’ stelt, ook indien iemand een eerdere veroordeling heeft gehad.

⁶⁴ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*, § 107.

⁶⁵ EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81, *Leander v. Sweden*, § 74.

⁶⁶ In de latere *Gaskin* zaak herhaalde het Hof zijn *Leander*-standpunt, EHRM 7 juli 1989 *Gaskin v. the United Kingdom*, § 52, terwijl Gaskin wel met succes het recht op inzage claimde op grond van artikel 8.

⁶⁷ Zie punt 62 van de Toelichting op het Dataprotectieverdrag (Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/108.htm>): ‘The aim of this article is to reconcile the requirements of effective data protection with the principle of free flow of

wordt om het vrije verkeer van persoonsgegevens te rechtvaardigen, terwijl het, als tegenwicht, niet het recht van de burger zou omvatten om kennis te nemen van diezelfde gegevens. Dit is des te opmerkelijker gezien het feit dat de overheid genoeg redenen zou kunnen invoeren om het recht op inzage te beperken op grond van het tweede lid van artikel 10 EVRM.⁶⁸ In andere zaken heeft het Hof het recht op kennisname van informatie die over betrokkene bij de overheid bekend was, wel in het kader van artikel 8 erkend. Echter alleen in gevallen waarin de kennisname, na afweging van andere belangen (van derden), van vitale betekenis is voor de persoon om haar verleden vast te kunnen stellen;⁶⁹ of om de oorzaken van het eigen gedrag, die in het familiale verleden liggen, te achterhalen.⁷⁰ In *Gaskin* vond het Hof een systeem, zoals het Britse, waar toegang tot de informatie afhankelijk was van de toestemming van de houder, in beginsel niet in strijd met artikel 8. Zo'n systeem voldoet aan het beginsel van evenredigheid echter slechts indien een onafhankelijke instantie uiteindelijk beslist of toegang tot de verzochte informatie kan worden ingewilligd, indien de houder niet op het verzoek reageert of het afwijst. In *M.G.* bepaalde het Hof dat de staat tekort was geschoten in zijn positieve verplichting het privéleven van betrokkene te beschermen. Ten eerste omdat er destijds geen wettelijk recht op toegang tot die informatie bestond. Ten tweede omdat er evenmin regelingen bestonden over de gronden waarop iemand toegang tot de informatie kon verzoeken of een weigering tot toegang kon aanvechten. Tenslotte omdat betrokkene een weigering niet bij een onafhankelijke instantie kon laten toetsen.⁷¹

Over het recht op inzage is het Hof altijd bijzonder terughoudend geweest. Dit is ook het geval in het recente *Segerstedt-Wiberg*. De weigering tot volledige inzage in hun dossiers, die tot aan de hoogste nationale instantie standhield, is gerechtvaardigd in het belang van het doel van de (geheime) onderzoeksmethode en dus de nationale veiligheid:

‘102. The Court notes that, according to the Convention case-law, a refusal of full access to a national secret police register is necessary where the State may legitimately fear that the provision of such information may jeopardise the efficacy of a secret surveillance system designed to protect national security and to combat terrorism (see *Klass and Others*, cited above, § 58, and *Leander*, cited above, § 66). In this case the

information, regardless of frontiers, which is enshrined in Article 10 of the European Human Rights Convention.’

⁶⁸ Artikel 10 lid 2 luidt: ‘The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.’

⁶⁹ EHRM 7 juli 1989 *Gaskin v. the United Kingdom*: ‘In the Court’s opinion, persons in the situation of the applicant have a vital interest, protected by the Convention, in receiving the information necessary to know and to understand their childhood and early development. On the other hand, it must be borne in mind that confidentiality of public records is of importance for receiving objective and reliable information, and that such confidentiality can also be necessary for the protection of third persons.’

⁷⁰ EHRM 24 september 2002, appl. no. 39393/98, *M.G. v. the United Kingdom*.

⁷¹ EHRM 24 september 2002, appl. no. 39393/98, *M.G. v. the United Kingdom*, § 30.

national administrative and judicial authorities involved all held that full access would jeopardise the purpose of the system. The Court does not find any ground on which it could arrive at a different conclusion.’

Het Hof vertrouwt op het oordeel van de nationale rechter en gaat niet in op de wijze van toetsing of deze stelling feitelijk waar is en of volledige inzage door de klagers inderdaad het systeem in gevaar zou brengen. Hier heeft de staat een ruime discretionaire bevoegdheid:

‘104. In the light of the foregoing, the Court finds that the respondent State, having regard to the wide margin of appreciation available to it, was entitled to consider that the interests of national security and the fight against terrorism prevailed over the interests of the applicants in being advised of the full extent to which information was kept about them on the Security Police register.’

Hoewel het begrijpelijk is dat het Hof niet zelf de feiten toetst, is zijn terughoudendheid over inzage in de persoonsgegevens teleurstellend. Die schroom is, in het licht van de razendsnelle technologische ontwikkelingen en de voortschrijdende nationale en transnationale uitwisselingen van persoonsgegevens tussen steeds meer autoriteiten niet erg bemoedigend. Datasubjecten dreigen in de moeilijke positie te blijven steken waarin juist omdat zij niet te weten komen welke informatie over hen is verwerkt, zij geen gebruik kunnen maken van hun rechten van correctie en verwijdering of van hun recht om de verwerking zelf aan de kaak te stellen. Vanwege de technologische ontwikkelingen en de toenemende nationale en transnationale uitwisselingen zouden, als tegenwicht voor de steeds toenemende ingrijpendheid, de rechten van datasubjecten versterkt moeten worden. Dat dilemma zal telkens door de nationale rechter moeten worden opgelost, wanneer een betrokkene een weigering tot inzage aanvecht. En als de rechter, gezien de belangen van de overheid, marginaal toetst, dan komt de burger er bekaaid af.

Rechtsbescherming

Voor wat betreft de rechtsbescherming is het Hof ingegaan op de klachten van Rotaru en Segerstedt-Wiberg c.s. over een gebrek aan een daadwerkelijk rechtsmiddel (*effective remedy*) en dus vermeende schending van artikel 13 EVRM.⁷² Daarvan zegt het Hof dat de nationale instantie (*national authority*) zoals bedoeld in artikel 13 niet per se in alle instanties een rechterlijke in strikte zin moet zijn. Om vast te stellen of sprake is van een daadwerkelijk rechtsmiddel zijn namelijk de bevoegdheden die de instantie bezit en de procedurele waarborgen die zij kan bieden van belang. Bij geheim onderzoek (*secret surveillance*) zou een in de wet verankerd objectief toezichthoudend mechanisme voldoende zijn voor zolang de maatregelen geheim blijven. Pas wanneer de maatregelen bekend zijn gemaakt, moet het individu beschikken over juridische rechtsmiddelen (*legal remedies*).⁷³ In *Rotaru* was artikel 13 geschonden, omdat het op grond van de

⁷² Artikel 13 EVRM luidt: ‘Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.’

⁷³ EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania*, § 69.

Roemeense wet niet mogelijk was om de lange bewaring van de informatie door de geheime diensten noch om de juistheid van de bewaarde gegevens aan te vechten.⁷⁴ In *Segerstedt-Wiberg* was artikel 13 geschonden omdat, hoewel de Zweedse wet in het kader van de dataprotectie in verscheidene toezichtsorganen en, overigens complexe, mechanismen voorzag, voor het datasubject zelf geen rechtsmiddelen openstonden waar hij in rechte vernietiging van de persoonsgegevens kon afdwingen en schadevergoeding kon eisen.⁷⁵ Dat betekent dat het Hof aan de aanvechtbaarheid van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens een belangrijke rol toekent, hoewel die rechtsbescherming niet noodzakelijkerwijs bij de rechter ligt.

3.2.3 *Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

In het kader van de voortschrijdende Europese eenwording behoorde het tot de mogelijkheden dat de Europese Gemeenschap grondrechten zou gaan codificeren in een verdrag. Een andere mogelijkheid die door Commissie, Europees Parlement en een aantal lidstaten werd omarmd, was de toetreding van de EG tot het EVRM. Deze weg werd echter afgesneden door het Hof van Justitie van de EG dat in een advies stelde dat de EG als zodanig niet kan toetreden tot het EVRM zonder het EG-verdrag te wijzigen.⁷⁶ De optie voor een aparte, eigen catalogus van grondrechten was dan voor de hand liggend. Die heeft het licht gezien als het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie,⁷⁷ dat echter niet bindend is. In het Handvest is de informationele privacy in een specifiek artikel opgenomen. Artikel 8 luidt:

- ‘1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.’

Hier is sprake van een zelfstandig recht naast dat van artikel 7 dat de eerbiediging van andere aspecten van het privéleven gebiedt.⁷⁸ Het eerste lid van artikel 8 postuleert dat de gegevens betreffende een persoon bescherming genieten. Dit artikel staat zelfstan-

⁷⁴ EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania*, § 71-73.

⁷⁵ EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segerstedt-Wiberg e.a. v. Sweden*, § 121: ‘What is more, in so far as the applicants complained about the compatibility with Articles 8, 10 and 11 of the storage on the register of the information that had been released to them, they had no direct access to any legal remedy as regards the erasure of the information in question. In the view of the Court, these shortcomings are not consistent with the requirements of effectiveness in Article 13 (see *Rotaru*, cited above, § 71, and *Klass and Others*, cited above, § 71) and are not offset by any possibilities for the applicants to seek compensation (see paragraphs 67 to 68 above).’

⁷⁶ Opinion 2/94 of the Court, 28 March 1996 (*Accession by the Community to the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*). In het Verdrag van Lissabon was voorzien in de toetreding tot het EVRM.

⁷⁷ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *PbEG* 2000, C 364/1 en *PbEU* 2007, C 303/1.

⁷⁸ ‘Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie’.

dig naast de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het individu. Het tweede lid bevat een viertal beginselen van dataprotectie: eerlijke verwerking, doelbinding, toestemming van betrokkene en recht op kennisname en correctie. De toestemming hoeft overigens niet altijd aan de basis te staan van een rechtmatige gegevensverwerking; een andere grondslag is mogelijk mits gerechtvaardigd en voorzien van een wettelijke grondslag. Dit biedt ruime mogelijkheden om persoonsgegevens te verwerken buiten de toestemming van betrokkene om. Wat een gerechtvaardigde grondslag is, is niet nader uitgewerkt. Het recht op ‘toegang’ en rectificatie geldt voor een ieder. Er is daarbij geen clausulering geformuleerd waarmee uitzonderingen kunnen worden gerechtvaardigd.

Het derde lid normeert ook een beginsel van dataprotectie, namelijk dat een onafhankelijke autoriteit toezicht houdt op de rechtmatige uitvoering van de regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

3.2.4 *Artikel 10 van de Nederlandse Grondwet*

In de Nederlandse Grondwet (Gw) is het algemene recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als klassiek grondrecht geregeld in artikel 10 lid 1.⁷⁹ Dat recht strekt zich uit over diverse vormen van privacy zoals de woning, het gezinsleven, in vrijheid communiceren met anderen en daarmee relaties aan te gaan.

Het tweede lid bevat een opdracht aan de wetgever om de privacy van het individu te beschermen door regels te stellen omtrent het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Ook dienen er wettelijke regels te zijn die het recht van betrokkene op kennis van gegevens en op correctie ervan normeren:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

In deze bepaling zijn geen specifieke beperkingsgronden opgenomen, naast die van procedurele aard dat het recht op de persoonlijke levenssfeer beperkt mag worden mits de beperking herleidbaar is tot een formeel wettelijke grondslag. Voor wat betreft de informationele privacy houden het tweede en derde lid slechts een opdracht in voor de wetgever om het vastleggen en verstrekken van gegevens respectievelijk de rechten van betrokkene te normeren. Naar Nederlands constitutioneel recht is op grond van artikel 10 Grondwet altijd een formeel wettelijke grondslag vereist. Dat betekent dat de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk de bescherming van persoonsgegevens in een wet in formele zin dienen te regelen (artikel 81 Gw). Inbreuken op de privacy moeten tot deze formeel wettelijke grondslag herleidbaar zijn. Aan het

⁷⁹ Specifiek zijn nog grondwettelijke geregeld de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11), het huisrecht (artikel 12) en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (artikel 13).

vereiste van een formeel wettelijke grondslag is voldaan door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).⁸⁰ Het werk van de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten is in een bijzondere wet genormeerd waarbij specifieke bepalingen zijn opgenomen over de verwerking van persoonsgegevens door deze diensten.⁸¹ Voor persoonsgegevens verwerkt bij de uitoefening van de politietaak is eveneens een sectoraal beschermingsregime in het leven geroepen: in het verleden de Wet Politierregisters (WPolr) en vanaf 1 januari 2008 de Wet politiegegevens.⁸² Uit deze laatste wet blijkt echter ook duidelijk dat de wetgever gekozen heeft om in de formele wet vooral een kader aan te geven dat nader en gedetailleerder uitgewerkt wordt in een algemene maatregel van bestuur, het Besluit Politiegegevens.⁸³ Het is deze algemene maatregel van bestuur die eigenlijk het ware beeld geeft van de verstrekkingen van politiegegevens aan buitenlandse autoriteiten, met name binnen de Europese Unie. De nieuwe Wet Politiegegevens voorziet bovendien voor verstrekking van persoonsgegevens aan het buitenland, anders dan de oude Wet politierregisters, in de mogelijkheid tot subdelegatie. Gezien het belang van het datasubject bij de uitdijende transnationale beschikbaarstelling en verstrekking van politiegegevens, kan men vanuit het oogpunt van democratische legitimatie een vraagteken plaatsen bij een dergelijke systematiek waarin het bestuur ruimere regelgevende bevoegdheid krijgt.

3.3 Beginselen van bescherming van persoonsgegevens

In 1973 en 1974 had de Raad van Ministers van de Raad van Europa twee Resoluties aangenomen over privacybescherming in verband met elektronische databanken.⁸⁴ Daarin werd een aantal beginselen vastgelegd over bescherming in verband met de elektronische verwerking van persoonsgegevens, de kwaliteit van de gegevens en de informatierechten van betrokkene. Het waren baanbrekende resoluties: de eerste internationale documenten met richtlijnen voor nationale wetgeving op het gebied van gegevensbescherming. Ze hebben als bron gefungeerd voor het Verdrag tot bescher-

⁸⁰ Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens), *Stb.* 2000, 302. Deze wet is op 1 januari 2001 in werking getreden.

⁸¹ Wet van 7 februari 2002, houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002), *Stb.* 2002, 148.

⁸² Daarin is Nederland in Europa uniek, zie: M.M. Egelkamp, A.G. Mein, *Politiegegevens in Europees perspectief*, Den Haag: WODC, 2003, p. 25. (http://www.wodc.nl/images/ewb03pol_volledige%20tekst_tcm11-10516.pdf)

⁸³ Verhey stelde destijds de vraag of de Wet Politierregisters in overeenstemming was met de geest van de grondwettelijke opdracht. De WPolr was immers een vrij algemene wet die heel veel bepalingen bevatte waarbij verwezen werd naar een algemene maatregel van bestuur alwaar nadere concretisering zou worden vastgelegd. Formeel laat artikel 10 Gw dit toe, maar het is de bedoeling om beperkingen van grondrechten zoveel mogelijk formeel wettelijk te regelen. L.F.M. Verhey, NJCM-Commentaar ten aanzien van Bijlage Handelingen TK 19 589: Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met Politierregisters (Wet Politierregisters), *NJCB-Bulletin*, 1987, nr. 3, p. 251-266, in het bijzonder p. 254.

⁸⁴ Resolution (73) 22E of 26 September 1973 on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the private sector en Resolution (74) 29E of 20 September 1974 on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the public sector.

ming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 1981 (Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981)⁸⁵ dat de beginselen codificeert die in de Resoluties waren uitgewerkt. Mede van invloed op het Verdrag waren de richtlijnen over privacybescherming en transnationale uitwisseling van persoonsgegevens⁸⁶ die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 1980 had opgesteld. Deze organisatie heeft ook meegewerkt aan het opstellen van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981. De OESO-beginselen (*principles*),⁸⁷ die overigens gelden als minimumstandaard, zijn inmiddels ingeburgerd in het databeschermingsrecht. De in 1989 opgestelde UN-Richtlijnen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens⁸⁸ nemen die beginselen over.

3.3.1 Het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981

3.3.1.1 Beginselen van dataprotectie

Uitgangspunten van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 zijn enerzijds een vrije uitwisseling van informatie en anderzijds eerbiediging van fundamentele rechten en vrijheden in het bijzonder het recht op privacy (preambule en artikel 1). Het verdrag betreft persoonsgegevens gedefinieerd als ‘elke informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon’ (artikel 2 onder a). Het verdrag omvat drie delen. Het eerste bevat de materiële normen van databescherming in de vorm van beginselen; het tweede deel omvat speciale regels voor het transnationale verkeer van gegevens en het derde deel bevat een mechanisme voor wederzijdse hulp en raadpleging tussen verdragsluitende partijen. Doel van het verdrag is om gegevens te beschermen, dat wil zeggen personen juridisch te beschermen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van informatie die hen betreft ongeacht hun nationaliteit en verblijfplaats op het grondgebied van elke verdragspartij (artikel 1).⁸⁹ Het zijn minimumnormen, een hogere mate van bescherming is derhalve mogelijk. Het Verdrag zet dus de standaard vast voor wat verdragsluitende partijen minimaal in hun nationaal

⁸⁵ Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, Strasbourg, 28 January 1981, CETS nr. 108. Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, *Trb.* 1988, 7. Nederland heeft het verdrag op 21 januari 1988 ondertekend en op 24 augustus 1993 geratificeerd. Het is voor Nederland op 1 december 1993 in werking getreden. Voor geschiedenis, achtergronden en werkwijze van dit Verdrag zie de Toelichting (Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/108.htm>). Op 15 juni 1999 is een wijziging van het verdrag aangenomen die de toetreding van de Europese Gemeenschappen mogelijk maakt: Amendments to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data allowing the European Communities to accede, Strasbourg, 15 June 1999, *Trb.* 2000, 69.

⁸⁶ OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, adopted on 23 September 1980, http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html

⁸⁷ OECD Guidelines, Part Two of the Annex. De toelichting op de beginselen is te vinden in de Explanatory Memorandum, § 50-62.

⁸⁸ Zie dit hoofdstuk, noot 8.

⁸⁹ Zie Toelichting, punt 1: ‘1. The object of this convention is to strengthen data protection, i.e. the legal protection of individuals with regard to automatic processing of personal information relating to them.’

recht moeten regelen om een aanvaardbaar beschermingsniveau te bieden (artikel 11 j° artikel 4 lid 1). Dat niveau geldt dan ook als aanvaardbaar bij de uitwisseling van gegevens.

Het verdrag is van toepassing op geautomatiseerde bestanden en op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de openbare en particuliere sector (artikel 3 lid 1). Handmatige verwerking valt dus buiten zijn reikwijdte.⁹⁰ De kernnormen zijn verwoord in de artikelen 5, 6 en 8.

Artikel 5, dat een aantal van de fundamentele beginselen van gegevensbescherming omvat, geldt alleen voor gegevens die langs elektronische weg worden verwerkt (*personal data undergoing automatic processing*). De vergaring (*collection*) van gegevens valt niet onder het begrip verwerking. In artikel 5 komen het beginsel van kwaliteit van de persoonsgegevens, het beginsel van doelbinding, het beginsel van verenigbaar gebruik en dat van rechtmatige verwerking aan de orde. De gegevens dienen op eerlijke, rechtmatige wijze te worden verkregen en verwerkt. De verwerking dient legitieme doelen in strijd waarmee ze niet mogen worden verwerkt. De gegevens dienen toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn in verhouding tot het doel waarvoor zij worden opgeslagen. Zij moeten bijgewerkt en nauwkeurig zijn en worden bewaard op zodanige wijze dat betrokkene niet langer identificeerbaar is dan noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens zijn opgeslagen. Op grond van artikel 7 moeten persoonsgegevens bovendien beveiligd worden tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, toevallig verlies alsmede ongeoorloofde toegang, wijziging of verspreiding.

Artikel 6 heeft betrekking op de zogenaamde ‘gevoelige gegevens’. Dat zijn gegevens die betrekking hebben op ras, politieke overtuiging, godsdienstige of andere levensbeschouwing, gezondheid of seksueel gedrag en tenslotte gegevens over strafrechtelijke veroordelingen. Ze mogen vanwege hun gevoelige aard niet worden verwerkt, tenzij het nationale recht passende waarborgen biedt.

Artikel 8 regelt vier rechten van de betrokkene. Ten eerste moet iemand de mogelijkheid hebben om te achterhalen dat er een geautomatiseerd bestand met persoonsgegevens bestaat, het doel ervan, de identiteit en ‘plaats’ van de verantwoordelijke (onder a). Ten tweede moet iemand met redelijke tussenpozen en zonder te veel vertraging of kosten kunnen achterhalen of persoonsgegevens die hem betreffen zijn opgeslagen. Dit is het recht op een notificatie door de verantwoordelijke dat er gegevens over betrokkene zijn verwerkt (*confirmation*). De gegevens dienen in begrijpelijke vorm medegedeeld (*communication*) te worden (onder b). Ten derde heeft iemand het recht op verbetering van foutieve data en op vernietiging van de gegevens die in strijd met de nationale wetgeving over gegevensbescherming zijn opgeslagen (onder c). Ten vierde moet iemand de mogelijkheid krijgen om beroep in te stellen, indien aan een verzoek om kennisname (notificatie), mededeling over de gegevens (communicatie), verbetering en vernietiging geen gehoor wordt gegeven (onder d).

⁹⁰ Destijds was dit wellicht een aanzienlijke beperking van de reikwijdte, maar wie verwerkt heden ten dage nog handmatig – dus zonder hulp van elektronische middelen – informatie en persoonsgegevens? Of het moet zijn om de verplichtingen van dit verdrag te omzeilen, maar dat mag niet.

Op grond van artikel 9 lid 1 zijn uitzonderingen op de artikelen 5, 6 en 8 niet mogelijk, tenzij binnen de grenzen aangegeven door hetzelfde artikel 9⁹¹ dat wil zeggen binnen de in het tweede lid vervatte beperkingsgronden. Deze zijn gemodelleerd op de beperkingsclausules van de tweede leden van de artikelen 6, 8, 10 en 11 van het EVRM.⁹² Afwijkingen van de artikelen 5, 6 en 8 zijn dus geoorloofd op grond van artikel 9 lid 2, indien de nationale wet erin voorziet en de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ten behoeve van de bescherming (onder a) van de staatsveiligheid,⁹³ de openbare veiligheid,⁹⁴ de geldelijke belangen van de staat⁹⁵ of de bestrijding van strafbare feiten⁹⁶ of ter bescherming (onder b) van de betrokkene⁹⁷ en van de rechten en vrijheden van anderen.⁹⁸ Deze bepaling is problematisch, omdat niet helemaal duidelijk is in welke mate en van welke beginselen afgeweken mag worden. Het is moeilijk voorstelbaar dat alle beginselen vervat in de artikelen 5, 6 en 8 opzij gezet kunnen worden. Mag het beginsel van rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in het belang van de veiligheid wijken? Indien van alle beginselen zou mogen worden afgeweken in samenhang met de nogal ruime beperkingsgronden, zou dat kunnen neerkomen op een aanzienlijke uitholling van de beginselen zelf. Het zou kunnen betekenen dat in de verhouding met de overheid (gezien haar belangen: staatsveiligheid, openbare veiligheid, bestrijding van strafbare feiten en haar geldelijke belangen), bijvoorbeeld daar waar het politie, opsporingsinstanties en veiligheidsdiensten betreft, de beginselen een zwakke rol spelen.

3.3.1.2 Grensoverschrijdend verkeer van persoonsgegevens

Voor wat betreft het grensoverschrijdende verkeer van persoonsgegevens is artikel 12 van toepassing. De hoofdregel staat in de eerste twee leden die luiden:

⁹¹ Artikel 9 luidt: ‘1. No exception to the provisions of Articles 5, 6 and 8 of this convention shall be allowed except within the limits defined in this article. 2. Derogation from the provisions of Articles 5, 6 and 8 of this convention shall be allowed when such derogation is provided for by the law of the Party and constitutes a necessary measure in a democratic society in the interests of: a. protecting State security, public safety, the monetary interests of the State or the suppression of criminal offences; b. protecting the data subject or the rights and freedoms of others. 3. Restrictions on the exercise of the rights specified in Article 8, paragraphs b, c and d, may be provided by law with respect to automated personal data files used for statistics or for scientific research purposes when there is obviously no risk of an infringement of the privacy of the data subjects.’

⁹² Toelichting, punt 55.

⁹³ Volgens de Toelichting moet hiermee worden verstaan de bescherming van de nationale soevereiniteit tegen interne en externe bedreigingen inclusief de bescherming van de internationale relaties van de Staat (punt 56).

⁹⁴ Wat dit betekent en inhoudt legt de toelichting niet uit. Het is daarom niet duidelijk is of openbare orde in de zin van wanordelijkheden (zoals in artikel 8 EVRM) een te beschermen goed is. Verdedigbaar is om te stellen dat openbare veiligheid een zodanig brede betekenis heeft waardoor ook ernstige verstoringen van de openbare orde een bedreiging van de openbare veiligheid betekenen.

⁹⁵ Dit omvat alle verschillende betekenissen van 's Staats financieel beleid, in het bijzonder voorwaarden voor belastingheffing (*tax collection requirements*) en controle op de wisselkoersen (*exchange control*) (Toelichting, punt 57).

⁹⁶ Hiermee wordt zowel opsporing als vervolging van strafbare feiten bedoeld (Toelichting, punt 57).

⁹⁷ Bijvoorbeeld psychiatrische informatie (Toelichting, punt 58).

⁹⁸ Bijvoorbeeld persvrijheid, handelsgeheimen e.d. (Toelichting, punt 58).

1. The following provisions shall apply to the transfer across national borders, by whatever medium, of personal data undergoing automatic processing or collected with a view to their being automatically processed.
2. A Party shall not, for the sole purpose of the protection of privacy, prohibit or subject to special authorisation transborder flows of personal data going to the territory of another Party.

Hier betreft de bepaling zowel persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt alsook persoonsgegevens die zijn *verzameld* met de bedoeling om ze geautomatiseerd te verwerken. De norm geldt voor de export van data en niet voor hun import. De ratio hiervan is dat import is beschermd door de wetgeving van het importerende land. Doel van artikel 12, gelezen in het licht van het hele verdrag dat beoogt de privacy te beschermen, is het beginsel van vrij verkeer van informatie zoals vervat in artikel 10 EVRM, met de privacybescherming te verzoenen.⁹⁹

Als hoofdregel geldt dat de overheid louter omwille van de bescherming van de privacy van betrokkene niet het grensoverschrijdende verkeer van persoonsgegevens – het gaat om gegevens over natuurlijke personen¹⁰⁰ – mag verbieden of mag onderwerpen aan vergunningen. Hiervan mogen partijen afwijken (zie lid 3). Dat is mogelijk in twee gevallen. In het eerste geval indien (a) de nationale wetgeving een specifieke regeling bevat die voor bepaalde categorieën persoonsgegevens of bestanden export niet toestaat vanwege de aard van die gegevens of bestanden (bijvoorbeeld gevoelige gegevens). Dit mag echter weer niet verboden worden, wanneer de regelgeving van de ontvangende partij een gelijkwaardige bescherming biedt. In het tweede geval indien (b) de verstrekking van de gegevens plaatsvindt naar een niet-verdragsluitende partij met als aantoonbare intermediair een wél verdragsluitende partij met als doel de wetgeving van het exporterende land te omzeilen. Dit moet daadwerkelijk zo gebeuren. Dat wil zeggen dat deze exceptie niet mag worden ingeroepen, indien slechts de vrees of het vermoeden bestaat dat een verdragsluitende partij de gegevens eventueel zou kunnen doorgeven aan een niet-verdragsluitende partij.¹⁰¹

Nauw verbonden met het vrije verkeer van persoonsgegevens is de bescherming van betrokkene, indien de gegevens in het internationale verkeer ‘bewegen’ en indien betrokkene ook elders verblijft. Daarvoor dienen de normen van artikel 14 dat de rechtshulp regelt, indien een betrokkene gebruik wil maken van zijn rechten in een ander land dan het land van zijn verblijf.

⁹⁹ Zie Toelichting, punt 62.

¹⁰⁰ Zie Toelichting, punt 65. ‘Dit staat niet in de weg aan Verdragsluitende Partijen om onderling af te spreken dat de bepaling ook kan gelden voor gegevens betreffende rechtspersonen op grond van het optierecht dat zij hebben onder artikel 3 lid 3 onder b. Die optie geldt dan slechts voor de uitwisseling tussen die staten die dat hebben bepaald.’

¹⁰¹ Zie Toelichting, punt 70.

3.3.1.3 Het aanvullende Protocol van 2001

In 2001 is een aanvullend protocol tot stand gekomen over toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdend gegevensverkeer.¹⁰² Met betrekking tot dit laatste bepaalt artikel 2 lid 1 van het Protocol dat het verstrekken van persoonsgegevens aan een ontvanger die valt onder de rechtsmacht van een staat of organisatie die geen partij is bij het Verdrag – een derde land of organisatie dus – uitsluitend kan plaatsvinden wanneer een passend niveau van bescherming (*adequate level of protection*) wordt geboden voor de overdracht. Of het beschermingsniveau passend is, moet van geval tot geval worden bekeken in het licht van alle omstandigheden die bij de overdracht betrokken zijn. Een passend niveau van bescherming kan ook per land of per organisatie door de nationale controleautoriteit worden vastgesteld. De Adviescommissie ingesteld door het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 18 e.v. Verdrag 1981) kan op verzoek van een verdragsluitende partij om advies worden gevraagd over het passende beschermingsniveau in een derde land of van een organisatie.¹⁰³ Uitzonderingen op de regel van lid 1 dat verstrekking van persoonsgegevens uitsluitend kan plaatsvinden, indien een derde land voldoet aan een passend beschermingsniveau, zijn mogelijk. Bijvoorbeeld indien het nationale recht daarin voorziet vanwege of de bijzondere belangen van de betrokkene, of rechtmatige prevalerende belangen, in het bijzonder belangrijke algemene belangen (artikel 2 lid 2 onder a). Daaronder valt ook een algemeen publiek belang zoals bepaald in artikel 9 lid 2 van het Verdrag (de bescherming van de veiligheid van de Staat, de openbare veiligheid, de geldelijke belangen van de Staat of de bestrijding van strafbare feiten) en in artikel 8 lid 2 van het EVRM¹⁰⁴ (zoals, onder andere, de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden). Gevaar voor de openbare orde kan dus een motief zijn om af te zien van het vereiste van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Een uitzondering is ook mogelijk indien de houder die verantwoordelijk is voor de verstrekking, voorziet in waarborgen die met name kunnen voortvloeien uit contractuele bepalingen en indien deze voldoende worden geacht door de bevoegde autoriteiten overeenkomstig het nationale recht (artikel 2 lid 2 onder b). De bepalingen van het Protocol gelden als aanvullende artikelen bij het Verdrag (artikel 3 lid 1).

In een tijdperk waarin het transnationale verkeer van informatie technisch gezien relatief eenvoudig is, is aandacht voor het niveau van databescherming broodnodig. Hierin ligt het belang van dit Protocol, hoewel er niet getornd wordt aan het uitgangspunt van het vrije verkeer van persoonsgegevens.

Het Databeschermingsverdrag is van groot belang geweest voor Europa, niet in de laatste plaats vanwege het brede spectrum van landen met een adequaat bescher-

¹⁰² Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows, Strasbourg, 8 November 2001, CETS nr. 181, *Trb.* 2003, 122 (Engelse en Franse tekst) en *Trb.* 2003, 165 (Nederlandse tekst). Nederland heeft het Protocol op 12 mei 2003 ondertekend en op 8 september 2004 geratificeerd. Het is voor Nederland op 1 januari 2005 in werking getreden.

¹⁰³ Zie de Toelichting op het Protocol: § 25-30 (Explanatory Report, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/181.htm>).

¹⁰⁴ Zie Toelichting, punt 31.

mingsniveau dat is ontstaan, omdat meer Europese landen partij zijn dan de landen die lid zijn van de Europese Unie.¹⁰⁵ Het verdrag heeft een impuls gegeven aan het ontwerpen van nationale wetgeving over dataprotectie. De daarin neergelegde beginselen vormen nog steeds het fundament van de nationale normatieve stelsels van dataprotectie in de Europese landen en in de Europese Unie zelf.¹⁰⁶ Het Verdrag wordt levend gehouden door het Comité van Ministers van de Raad van Europa dat Aanbevelingen vervaardigt die de beginselen van het Verdrag verder uitdiepen met betrekking tot een bepaalde sector. Een voor dit onderzoek belangrijke aanvulling is Aanbeveling R (87) 15 betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.

3.3.2 *Aanbeveling R (87) 15 betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector*

In de politiesector openbaart zich de intrinsieke spanning tussen de noodzaak die de politie voelt om over zoveel mogelijk informatie te beschikken teneinde haar taken zo effectief mogelijk uit te voeren en de bescherming van het individu. Vanwege dit gegeven én vanwege het bijzondere karakter van de informatie die de politie over personen verwerkt, heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een specifieke Aanbeveling aangenomen betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.¹⁰⁷ Hoewel juridisch niet bindend, is zij gezaghebbend vanwege de beginselen die zijn neergelegd in de Bijlage.¹⁰⁸ Zowel de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (artikelen 115, 117, 129 SUO en Slotakte) als de Europol Overeenkomst (artikel 14) vermeldt dat rekening wordt gehouden met de Aanbeveling.¹⁰⁹ De EU-handelingen ter handhaving van de openbare orde vermelden soms ook dat de lidstaten rekening dienen te houden met de Aanbeveling.

De Aanbeveling aanvaardt dat elektronische informatieverwerking voor de politie noodzakelijk is, maar benadrukt dat er een balans nodig is tussen enerzijds het belang

¹⁰⁵ Voor een overzicht van de Staten die het verdrag hebben ondertekend en geratificeerd zie bij de gegevens over het Verdrag: Chart of signatures and ratifications <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=108&CM=8&DF=10/08/2005&CL=ENG>

¹⁰⁶ Ter gelegenheid van het twintigjarige bestaan van het Verdrag heeft de Raad van Europa in 2001 een grote conferentie georganiseerd. Conclusie was dat de beginselen vervat in het Verdrag nog steeds hun waarde hebben en als richtsnoer voor de gegevensbescherming moeten dienen. Zie in het bijzonder de bijdrage van P. de Hert en E. Schreuders, *The Relevance of Convention 108* en van O. Estadella Yuste, *The Relevance of the Data Protection Principles set out in Convention 108 and its Additional Protocol*. Het verslag was te vinden in: http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Data_protection/Events/Conf%28Warsaw2001%29ProceedingsE.pdf (niet meer beschikbaar).

¹⁰⁷ Council of Europe, Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector, 17 September 1987. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=276604&SecMode=1&DocId=694350&Usage=2>

¹⁰⁸ Appendix to Recommendation No. R (87) 15.

¹⁰⁹ 'Europol houdt bij het verzamelen, verwerken en gebruiken van persoonsgegevens rekening met de beginselen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 en met Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987' luidt het derde lid van artikel 14.

van de samenleving bij het voorkomen en bestrijden van strafbaar gedrag en de handhaving van de openbare orde en anderzijds het belang van het individu en zijn privacy (preambule, punt 5).¹¹⁰ Vertrekpunt voor de Aanbeveling is de in artikel 9 van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 opgenomen mogelijkheid om een uitzondering te maken op de hoofdregels neergelegd in de artikelen 5, 6 en 8 van hetzelfde Verdrag,¹¹¹ onder andere in het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten. De Aanbeveling is dus een verduidelijking van het uitzonderingsregime van het Databeschermingsverdrag dat specifiek is toegesneden op de politiesector. De Aanbeveling draagt de regeringen van de lidstaten op de acht beginselen die vervat zijn in de bijlage, als leidraad te gebruiken voor hun nationale wetgeving en (politie)praktijk. Lidstaten dienen tevens ruchtbaarheid te geven aan de in de Aanbeveling vervatte rechten van het individu.

De beginselen hebben betrekking op persoonsgegevens, wederom gedefinieerd als informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Of een individu wel of niet identificeerbaar is, moet in de context van het politiewerk objectief worden vastgesteld, omdat juist de politie over gesofisticeerde identificatietechnieken beschikt zoals vingerafdrukken, stemherkenningsystemen, elektronisch onderzoek, en dergelijke.¹¹² Niet-identificeerbaar is *in casu* een persoon, indien het onredelijk veel tijd, geld en mankracht zou kosten om haar te identificeren. Bovendien betreffen de beginselen gegevens die beheerd worden voor politieke doeleinden (*police purposes*) dat wil zeggen betrekking hebbend op de taken van politie instanties.¹¹³

¹¹⁰ Zie ook de uitleg in de Toelichting op de Aanbeveling, Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (87) 15, punten 13-18, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=704861&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹¹¹ Zie in dit hoofdstuk § 3.3.1.1.

¹¹² Zie Toelichting, punt 24: 'It is worth repeating that whether or not an individual is to be regarded as "identifiable" is to be determined objectively, bearing in mind the sophistication of methods of identification at the disposal of the police, for example fingerprint techniques, voice recognition systems, data base surveillance, etc.' Denk ook aan DNA-, biometrie-, RFID- technologie. In de Raad van Europa is men druk bezig om de toepassing van de modernste technologieën te volgen met het oog op de privacybescherming, zie bijvoorbeeld: *Progress report on the application of the principles of Convention 108 to the collection and processing of biometric data*, of *Guiding principles for the protection of personal data with regard to smart cards (2004)*, of *Report containing guiding principles for the protection of individuals with regard to the collection and processing of data by means of video surveillance (2003)*, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/data_protection/documents/reports_and_studies_of_data_protection_committees/2Biometrics_2005_en.pdf#xml=http://www.search.coe.int/texis/search/pdfhi.txt?query=biometric+data&pr=Internet_D&prox=page&rorder=500&rprox=750&rdfreq=500&rwfreq=500&rlead=500&rdepth=250&sufs=1&order=r&mode=&opts=&ccq=&sr=&cid=4a4bae0e28

¹¹³ Zie Scope and definitions: 'The expression "for police purposes" covers all the tasks which the police authorities must perform for the prevention and suppression of criminal offences and the maintenance of public order' in samenhang met beginsel 2.1: 'The collection of personal data for police purposes should be limited to such as is necessary for the prevention of a real danger or the suppression of a specific criminal offence (...)' Vanwege de grote verschillen in de lidstaten tussen de diensten waarover bevoegdheden en taken van het 'politiewerk' zijn verdeeld, is gekozen voor deze neutrale term. Bedoeld is evenwel dat de regels van toepassing zijn op elk lichaam met politie-functies (*any body with police functions*), Toelichting, punt 23.

De beginselen zullen daarbij gedifferentieerd ingekleurd moeten worden naargelang het de taak betreft van de bestrijding van strafbare feiten of preventie en de handhaving van de openbare orde.¹¹⁴ De werking van sommige beginselen mag ook worden uitgebreid tot verwerking van gegevens voor staatsveiligheidsdoeleinden.¹¹⁵ Hoewel de Aanbeveling betrekking heeft op geautomatiseerde verwerking van gegevens, mogen de lidstaten de beginselen ook toepassen op niet-geautomatiseerde verwerking, zoals handmatige. Deze laatste wijze van verwerking is echter niet toegestaan, indien zij met opzet is bedoeld om de beginselen van de Aanbeveling te omzeilen.

Het eerste beginsel (*Control and notification*) bepaalt dat de lidstaten dienen te beschikken over een van de politieke sector onafhankelijke controleautoriteit die verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de beginselen (1.1). Deze autoriteit zou vooraf geraadpleegd moeten worden, telkens wanneer de invoering van nieuwe technische middelen voor geautomatiseerde verwerking van gegevens vragen doet rijzen over de toepassing van de Aanbeveling (1.3). Nieuwe technologieën mogen slechts worden aangewend indien alle redelijke maatregelen zijn genomen om te verzekeren dat hun gebruik in overeenstemming is met de geest van wetgeving op het gebied van dataprotectie (1.2). Permanente geautomatiseerde bestanden dienen bij de controleautoriteit gemeld te zijn met vermelding van hun aard, de verantwoordelijke, hun doel, aard van de ingevoerde gegevens en degenen aan wie dit is medegedeeld (1.4). Ad-hoc- of tijdelijke bestanden die tijdens een bepaald onderzoek zijn opgezet, zouden eveneens gemeld dienen te worden.¹¹⁶

Het tweede beginsel betreft het verzamelen van gegevens (*Collection of data*). Gegevens verzamelen voor politiedoeleinden moet beperkt blijven tot gegevens die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een daadwerkelijk gevaar of ter bestrijding van een specifiek misdrijf. Elke uitzondering hierop dient specifiek wettelijk te zijn geregeld (2.1). Wanneer gegevens zijn verzameld en opgeslagen zonder medeweten van betrokkene, moet deze, indien dit uitvoerbaar is en tenzij de gegevens niet zijn verwijderd, hiervan in kennis worden gesteld zodra de politieactiviteiten niet meer geschaad kunnen worden (2.2). Specifieke wettelijke regelingen zijn vereist voor het vergaren van gegevens door middel van technisch of geautomatiseerd onderzoek (*surveillance*) (2.3). Gevoelige gegevens, dat wil zeggen gegevens over ras, seksueel gedrag, religieuze of politieke overtuiging en lidmaatschap van niet bij wet verboden bewegingen of organisaties mogen niet worden verzameld, tenzij dit absoluut noodzakelijk is voor een bijzonder onderzoek (2.4).

Het derde beginsel betreft de bewaring van gegevens (*Storage of data*). Voor zover mogelijk moet de opslag van gegevens voor politieke doeleinden beperkt zijn tot nauwkeurige gegevens. Bovendien moeten ze nodig zijn om de politietaken uit te voe-

¹¹⁴ Zie Toelichting, punt 22: ‘... as to ensure that the principles will treat differently the tasks which the police must perform in regard to the suppression of criminal offences and the tasks which it must carry out at the level of prevention and the maintenance of public order.’

¹¹⁵ Zie Appendix to Recommendation R (87) 15, scope and definitions, laatste alinea.

¹¹⁶ In Nederland is het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) de hier bedoelde controleautoriteit (artikel 35 WPolg).

ren binnen het nationale wettelijke kader en binnen het kader van internationaal- rechtelijke verplichtingen¹¹⁷ (3.1). Bij de opslag van gegevens dient een scheiding in acht te worden genomen naargelang de betrouwbaarheid van de gegevens. In het bijzonder moet informatie gebaseerd op feiten (zogenoemde harde informatie) gescheiden zijn van informatie gebaseerd op meningen of persoonlijke beoordelingen (zogenoemde zachte informatie) (3.2). Administratieve gegevens moeten apart worden bewaard van politiegegevens en mogen ook niet onderworpen zijn aan regels die gelden voor politiegegevens.

Het vierde is het doelbindingsbeginsel (*Use of data by the police*): gegevens die verwerkt zijn voor politiedoeleinden mogen uitsluitend voor die doelen worden gebruikt en niet voor andere.

Het vijfde beginsel betreft de verstrekking van gegevens (*Communication of data*). Dit is een uitgebreide regeling die ook enige nuancering aanbrengt op het doelbindingsbeginsel. Het beginsel regelt de verstrekking van persoonsgegevens binnen de politiesector zelf, aan andere overheidsdiensten en tenslotte aan particulieren. Het verstrekken aan de laatste twee categorieën is aan striktere regels gebonden.

Voor dit onderzoek is de eerste categorie van belang. Gegevens verstrekken binnen de politiesector mag, mits er een legitiem belang mee is gediend binnen het kader van de politiebevoegdheden (5.1). Dat betekent misdaad voorkomen of bestrijden en handhaven van de openbare orde.¹¹⁸

Het verstrekken van gegevens aan buitenlandse autoriteiten (punt 5.4) dient beperkt te blijven tot politie instanties (*police bodies*). Deze term houdt in: autoriteiten die politiefuncties uitoefenen in de zin van voorkomen en bestrijden van strafbare feiten en handhaven van de openbare orde.¹¹⁹ Verstrekking zou bovendien alleen geoorloofd moeten zijn in twee gevallen: (a) indien een duidelijke wettelijke bepaling hieromtrent bestaat in het nationale¹²⁰ of internationale recht¹²¹ of (b) indien in het geval dat een dergelijke bepaling niet bestaat, de verstrekking noodzakelijk is ter preventie van een

¹¹⁷ Hier is rekening gehouden met het feit dat er internationale politiesamenwerking bestaat die opslag van gegevens rechtvaardigt, bijvoorbeeld in het kader van Interpol of verdragen in materie, Toelichting, punt 48.

¹¹⁸ Zie Toelichting, punt 57.

¹¹⁹ Zie Toelichting, punt 67: 'For the purposes of *Principle 5.4*, therefore, the term "police bodies" should be understood in a broad sense. The question to be asked is whether the body is performing a function related to the prevention or suppression of criminal offences or to the maintenance of public order. Finally, *Principle 5.4* should not be interpreted as excluding the possibility that data may be transferred to foreign judicial authorities where such authorities exercise functions concerning the prevention and suppression of criminal offences. It goes without saying that the requirements laid down in *Principle 5.4* must be respected.'

¹²⁰ In Nederland is dat artikel 17 WPolg j° artikel 5:1, 5:2, 5:3, 5:4 en 5:5 Bpolg.

¹²¹ Zie Toelichting punt 65: '(...) The reference to international law refers not only to international agreements concerning mutual assistance in criminal matters but also to co-operation within the framework of Interpol. In addition, this principle also takes account of the existence or conclusion of agreements between neighbouring states which are designed to improve transfrontier data communication between police bodies.' Ook al zijn ze – Schengen, Europol, Titel VI VEU – niet genoemd omdat de Toelichting van vóór die tijd is, de verplichtingen in EU-kader vallen hier binnen de definitie van internationaal recht.

ernstig en onmiddellijk gevaar of ter bestrijding van een ernstig misdrijf onder gewoon recht. Dit laatste onder de voorwaarde dat de nationale regelgeving over persoonsbescherming niet in gevaar komt. Dit betekent dat de beschermingsstandaard niet omhoog mag. Het is te vergelijken met het begrip vergelijkbaar beschermingsniveau (*equivalent protection*) van artikel 12 van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981. De verzendende autoriteit moet dus nagaan welk beschermingsniveau de verzoekende instantie erop nahoudt. Mocht dat nodig zijn, dan moet zij voorwaarden stellen aan het gebruik van de verstrekte gegevens.¹²² Een verzoek voor het verkrijgen van gegevens – deze mogelijkheid dient een specifieke wettelijke of verdragsrechtelijke grondslag te hebben – moet gepaard gaan met de mededeling wie de verzoekende instantie is, almede de reden waarom en het doel waarvoor de gegevens worden gevraagd. Voor zover mogelijk moet de verstrekkende instantie de deugdelijkheid van de gevraagde gegevens controleren, op zijn laatst op het moment van de verstrekking. Bij alle uitwisseling van gegevens dient, voor zover mogelijk, mededeling te worden gedaan over rechterlijke uitspraken of beslissingen tot niet vervolgen. Ook dient informatie gebaseerd op meningen of persoonlijke beoordelingen (zachte informatie) eerst bij de bron te worden geverifieerd en dient aan de ontvanger(s) mededeling te worden gedaan over de graad van nauwkeurigheid of betrouwbaarheid van de informatie. Indien bij de verificatie de gegevens niet meer nauwkeurig en *up to date* blijken zijn, mogen ze niet worden verstrekt. Mochten ze reeds verstrekt zijn, dan moet aan de ontvanger(s) medegedeeld worden dat de gegevens niet aan de eis van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid voldoen.

De verstrekte gegevens mogen niet voor andere doelen worden gebruikt dan die vermeld in het gedane verzoek. Gebruik voor andere doelen moet met toestemming van de verstrekkende instantie gebeuren (beginsel van doelbinding).

De koppeling van gegevensbestanden met bestanden gehouden voor andere doelen is toegestaan onder een van de volgende voorwaarden: (a) dat de controleautoriteit autorisatie heeft gegeven met het oog op onderzoek naar een bepaald strafbaar feit of (b) dat de koppeling voldoet aan een daartoe strekkende duidelijke wettelijke bepaling.¹²³ Directe *on line*-toegang tot een bestand is alleen toegestaan, indien dat in overeenstemming is met nationale regelgeving die rekening houdt met de beginselen 3 tot en met 6 van de Aanbeveling.

Het zesde beginsel betreft de openbaarheid en de rechten van het individu (*Publicity, right of access to police files, right of rectification and right of appeal*). De controleautoriteit zou zodanige maatregelen moeten nemen dat het publiek geïnformeerd is over het bestaan van bestanden die meldplicht vereisen alsook over de rechten van betrokkene met betrekking tot deze bestanden. Bij de implementatie van dit beginsel van openbaarheid moet men rekening houden met het eigen karakter van *ad-hoc*bestanden. In het bijzonder met de noodzaak om te voorkomen dat de uitvoering van een rechtmatige politietask ernstig in gevaar komt.

¹²² Zie Toelichting, punt 69.

¹²³ In Nederland is dat artikel 11 WPolg j° artikel 2:2 en 2:12 Bpolg.

Voor betrokkene gelden de rechten (van toegang, verbetering en verwijdering) zoals vervat in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981. Deze mogen slechts worden beperkt voor zover dat onontbeerlijk is voor het vervullen van de legale politietask of indien het noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten van betrokkene of de rechten en vrijheden van anderen. Een weigering van verzoeken van betrokkene of een beperking van zijn rechten dient schriftelijk en gemotiveerd te worden gegeven. Van motivering kan alleen worden afgezien, indien dit onontbeerlijk is voor het vervullen van de legale politietask of indien het noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten van betrokkene of de rechten en vrijheden van anderen. Wanneer toegang tot de gegevens wordt geweigerd, moet het voor betrokkene mogelijk zijn om beroep in te stellen bij de controleautoriteit of een andere onafhankelijke instantie.¹²⁴

Het zevende beginsel bepaalt dat er maatregelen moeten worden genomen om opgeslagen gegevens te verwijderen, wanneer deze niet meer het doel dienen waarvoor zij zijn verwerkt (*Length of storage and updating of data*). Het kan zijn dat bepaalde gegevens bewaard moeten blijven. Criteria voor de verwijdering of de bewaring van de gegevens kunnen zijn: de noodzaak gegevens te bewaren in het licht van de afronding van een onderzoek in een bepaalde zaak; een onherroepelijke uitspraak van de rechter in het bijzonder een vrijspraak; rehabilitatie of rechtsherstel; veroordelingen waaraan voldaan is; toegekende amnestie; de leeftijd van betrokkene of bepaalde categorieën gegevens. In overleg met de controleautoriteit of overeenkomstig het nationale recht dienen regels te worden afgesproken gericht op zowel de vaststelling van bewaartermijnen voor de verschillende categorieën gegevens als de regelmatige controle op hun kwaliteit.

Tenslotte het achtste beginsel (*Data security*): de beheerder van de gegevens moet alle noodzakelijke maatregelen nemen om passende beveiliging van de gegevens te bewerkstelligen en onbevoegde toegang, verstrekking en verandering te voorkomen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de verschillende kenmerken en de inhoud van de bestanden die de politie beheert. De politie beheert nu eenmaal andere informatie over personen dan de abonnementenadministratie van een dagblad en daarom moeten zeer hoge eisen aan de beveiliging worden gesteld.¹²⁵

Verbonden aan Aanbeveling (87) 15 is een Projectgroep over Databescherming (CJ-GC).¹²⁶ Deze heeft in opdracht van het Comité van Ministers drie evaluaties van de Aanbeveling uitgevoerd.¹²⁷ Deze beogen onder meer de werking van de Aanbeveling

¹²⁴ Dit kan ook de rechter zijn, los van het recht dat betrokkene uiteraard altijd heeft om een rechter te adriëren nadat toegang, correctie of verwijdering zijn geweigerd, zie Toelichting, § 94.

¹²⁵ Een voorbeeld dat dit illustreert is het nieuwsbericht dat meer dan tweehonderd Rotterdamse politieagenten stiekem hebben geprobeerd zich toegang te verschaffen tot het afgeschermd, digitale onderzoeksdossier over een vermeende verkrachting door een bekende voetballer. *De Telegraaf*, 12 oktober 2005.

¹²⁶ Project Group on Data Protection.

¹²⁷ First Evaluation of the Relevance of Recommendation no. R (87) 15 van 1994; Second Evaluation of the Relevance of Recommendation no. R (87) 15 van 1998 en Third Evaluation of the Relevance of Recommendation no. R (87) 15 van 2002.

te toetsen aan de voortschrijdende technische ontwikkelingen en aan de behoeften van politieke organisaties in het kader van internationale samenwerking. De evaluaties vestigen de aandacht op bijzondere aspecten van de verwerking van persoonsgegevens door de politie. Zo is voor dit onderzoek de tweede evaluatie interessant, omdat zij de aandacht vestigt op het ten tijde van het opstellen van Aanbeveling R (87) 15 niet of nauwelijks bestaand verschijnsel van de *criminal intelligence* dat tegenwoordig toegepast wordt op voetbalsupporters en demonstranten. Enerzijds houdt dit volgens de evaluatie in dat in de bestanden niet slechts harde, dus verifieerbare, informatie over verdachten wordt verwerkt, maar steeds meer zachte informatie, dus vage en niet verifieerbare indicaties over vermoedelijke betrokkenheid bij strafbare feiten en waarvan het doel van de verdere verwerking nog moet worden vastgesteld. Anderzijds houdt het volgens de evaluatie in dat informatie over verdachten wordt verwerkt, maar ook over onverdachte personen die mogelijk betrokken zijn of die alleen een potentieel gevaar zouden kunnen vormen. Bovendien wordt de informatie niet strikt gebruikt ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek en bewijsvoering ten behoeve van vervolging en berechting voor een specifiek strafbaar feit, maar voor algemene preventieve doeleinden of voor *datamining* en *profiling*. Uit het oogpunt van dataprotectie roept deze ontwikkeling vragen op, aldus de evaluatie,¹²⁸ die tevens suggesties aanreikt voor normering van dit verschijnsel¹²⁹ met betrekking tot datasubjecten.

Voor dit onderzoek is ook de derde evaluatie interessant, omdat daar ingegaan wordt op bijzondere aspecten van dataprotectie in verband met tijdelijke registers of bestanden (*ad hoc files*) aangelegd voor twee verschillende doelen: of voor onderzoek naar specifieke strafbare feiten of voor de verzameling van persoonsgegevens en voor de analyse ten behoeve van specifieke verschijnselen zoals voetbalevenementen of politieke-topbijeenkomsten.¹³⁰ Deze laatste kunnen in twee categorieën passen, namelijk de in tijd beperkte *ad-hoc* registers, bij voorbeeld ten behoeve van één voetbalwedstrijd of één bijeenkomst, en de tijdelijke registers met een wat permanenter karakter zoals een register om informatie te verzamelen over voetbalvandalen teneinde openbare-ordeverstoringen te voorkomen tijdens meer voetbalevenementen. Voor deze registers ten behoeve van specifieke verschijnselen, waar ook informatie wordt verwerkt die valt onder *criminal intelligence*, geldt een aantal aanbevelingen:

- De bestanden mogen alleen worden aangelegd, indien voldaan wordt aan het vereiste dat het noodzakelijk is ter voorkoming van een daadwerkelijk gevaar (*real danger*) in de zin van beginsel 2.1 van Aanbeveling R (87) 15. De wet moet procedurele waarborgen bieden om te verzekeren dat aan dit criterium wordt voldaan.
- Er moet rekening worden gehouden met het beginsel van openbaarheid (artikel 8.a van het Databeschermingsverdrag).

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/reports_and_studies_of_data_protection_committees/2Committee%20Studies%20and%20reports.asp#TopOfPage

¹²⁸ Second Evaluation of the Relevance of Recommendation no. R (87) 15, § 5.1 Scope of the concept of criminal intelligence en § 5.2. Questions with regard to criminal intelligence.

¹²⁹ Second Evaluation of the Relevance of Recommendation no. R (87) 15: 'If they are not properly regulated though, the new abilities of the police might affect the private life of ordinary citizen.'

¹³⁰ 'Ad hoc files for the investigation of specific criminal offences en Ad hoc files to gain knowledge or for analysis of a specific criminal phenomenon.'

- De wet zou in procedures moeten voorzien om de voortdurende noodzakelijkheid van dergelijke bestanden te monitoren.
- De bestanden moeten strikt worden onderscheiden van de tijdelijke registers die aangelegd zijn voor onderzoek naar specifieke strafbare feiten ten behoeve van vervolging en berechting.
- De uitwisseling van gegevens tussen de *ad-hoc*bestanden is alleen mogelijk indien een gerechtvaardigd belang (*legitimate interest*) in de zin van beginsel 5.1 van de Aanbeveling dat vereist. Dat geldt in het bijzonder voor de uitwisseling van gegevens tussen de *ad-hoc*bestanden voor onderzoek naar specifieke strafbare feiten en die voor de analyse ten behoeve van specifieke verschijnselen of tussen deze laatste bestanden omdat zij meer zachte informatie bevatten.
- Er dient een bepaalde mate van nauwkeurigheid te bestaan waarmee de categorieën personen worden aangegeven van wie gegevens worden verwerkt alsook de aard van de informatie die over hen wordt verwerkt, zodat de (potentiële) data-subjecten redelijkerwijs kunnen voorzien of zij onder die categorieën vallen. Bovendien wordt aanbevolen om deze gegevens, bovenop de altijd geldende verplichting om gegevens accuraat, correct en up-to-date te houden, regelmatig te controleren om vast te stellen of zij correct zijn ingedeeld in de juiste categorie.

3.3.3 *Aanbeveling 1181 (1992) over politiesamenwerking en de bescherming van persoonsgegevens in de politiesector*

Naar aanleiding van het Akkoord van Schengen en de voortschrijdende politiesamenwerking in de Europese Unie heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in 1992 een nieuwe Aanbeveling aangenomen over politiesamenwerking en de bescherming van persoonsgegevens in de politiesector.¹³¹ Uitgangspunt is dat hoewel een efficiënte strijd tegen criminaliteit de uitwisseling van elektronisch verwerkte persoonsgegevens tussen politiediensten in Europa impliceert, tegelijk een passende bescherming van gegevens vereist is. De Assemblee reikt het Comité van Ministers daarom drie aanbevelingen aan. Ten eerste om een verdrag te ontwerpen waarin de beginselen van Aanbeveling R (87) 15 zijn verwerkt. Ten tweede om de toepassing van de beginselen van die Aanbeveling enerzijds door de lidstaten zelf en anderzijds tussen de lidstaten en derde landen via Interpol te bevorderen.¹³² De derde aanbeveling houdt

¹³¹ Recommendation 1181 (1992) on Police co-operation and protection of personal data in the police sector, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on March 1992. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta92/erec1181.htm>

¹³² De Aanbeveling zegt hierover het volgende: 'The implementation of the following principles is of the utmost importance: a. data should be accurate, relevant, not exceed the purpose for which they are stored and, where necessary, kept up to date; b. they should be screened before they are stored; c. an individual should have the right to know whether personal data concerning him are kept; d. he should have an appropriate right of access to such data; e. he should have the right to challenge such data and, if necessary, have them rectified or erased; f. individuals who are denied access to files relating to them should have a right to appeal to an independent authority which has full access to all relevant files and which can and should weigh the conflicting interests involved; g. there should be an independent authority outside the police sector responsible for ensuring respect of the principles laid down in such a convention.'

een oproep in aan de lidstaten om gegevens in de politiesector alleen uit te wisselen met andere lidstaten en Interpol op de wijze die is vastgesteld in het (nog te ontwerpen) verdrag of zoals vastgesteld in Aanbeveling R (87) 15.

Het is nu dus wachten op een verdrag dat de verwerking van persoonsgegevens in de politieke sector verplicht stelt, conform de Aanbeveling.

3.4 Normen voor de bescherming van persoonsgegevens

3.4.1 Richtlijn 95/46/EG

Op EG-niveau heeft men zich eveneens al sinds 1973 beziggehouden met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.¹³³ Eerst in 1995 is echter een EG-richtlijn vastgesteld¹³⁴ die enerzijds als hoofddoel heeft om het vrije verkeer van persoonsgegevens te maximaliseren en anderzijds de fundamentele rechten te beschermen van natuurlijke personen wier gegevens worden verwerkt.¹³⁵ Bescherming van grondrechten is echter niet de achtergrond van de richtlijn, veeleer het vrije verkeer binnen de Europese interne markt. De richtlijn codificeert een aantal al eerder in de context van de Raad van Europa vastgestelde algemene beginselen van dataprotectie. In het kort: de rechtmatigheid van de verwerking, de toelaatbaarheid van de verwerking, de doelbinding, de kwaliteit van de gegevens, de beveiliging ervan, de verwerking van 'gevoelige' gegevens, doorgifte van gegevens, rechten van betrokkenen en rechtsbescherming. Tevens verplicht de richtlijn tot een toezichthoudende autoriteit.¹³⁶

De reikwijdte van deze richtlijn beperkt zich tot het gemeenschapsrecht en strekt zich niet uit tot de politieke en justitiële samenwerking onder het regime van Titel VI van het Unie-Verdrag, de derde pijler. Immers artikel 3 lid 2 eerste streepje luidt:

(...) 2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:
- die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de Staat (waaronder de economie van de Staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van Staatsveiligheid), en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied; (...)

¹³³ Voor een korte geschiedenis zie: A.C.M. Nugter, *Transborder flow of personal data within the EC: a comparative analysis of the privacy statutes of the Federal Republic of Germany, France, the United Kingdom and The Netherlands and their impact on the private sector*, diss., Universiteit Utrecht, 1990, p. 29-31.

¹³⁴ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, L 281/31.

¹³⁵ Zie HvJ EG 20 mei 2003, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C 139/01, *Österreichischer Rundfunk*, r.o. 70.

¹³⁶ In Nederland is dat het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

Volgens de jurisprudentie van het HvJ EG in de zaak *Lindqvist* moet deze bepaling restrictief worden geïnterpreteerd.¹³⁷ In de zogenaamde PNR-uitspraak¹³⁸ bevestigt het Hof deze strikte scheiding. Het Hof oordeelt dat hoewel de PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen worden verzameld voor een onder het gemeenschapsrecht vallende activiteit waarop de Richtlijn van toepassing is – de verkoop van een vliegticket dat recht geeft op een vlucht en dus een dienstverlening – de verstrekking ervan echter niet is verricht ten behoeve van die dienstverlening, maar ter bescherming van de openbare veiligheid en andere wetshandavingsdoeleinden die onder de derde pijler vallen. Het Hof concludeert daarom dat de verwerking van de persoonsgegevens *in casu* niet binnen de werkingssfeer van de Richtlijn valt, maar binnen de daarin vastgelegde uitzondering van artikel 3 lid 2 eerste streepje. Dat Richtlijn 95/46/EG duidelijk niet van toepassing is op de rechtsverhoudingen onder de derde pijler betekent niet dat zij helemaal niet van belang is. In de Toelichting van het ontwerp-kaderbesluit over databescherming in de derde pijler staat dat de regels van dataprotectie die op Titel VI VEU van toepassing zouden moeten zijn, moeten stroken met het algemene beleid van de Unie inzake privacy waarvan Richtlijn 95/46/EG een van de hoekstenen is. De beginselen die daarin zijn verwerkt, vormen dus de basis van een ‘derde-pijlerdatabescherming’.¹³⁹

De richtlijn vormt de basis voor de nationale wetgeving over algemene bescherming van persoonsgegevens in de lidstaten van de Europese Unie. In Nederland is dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).¹⁴⁰ Omdat in Nederland voor de registratie van persoonsgegevens in het kader van de politieke taakuitoefening niet de algemene Wbp van toepassing was, maar de *specialis* Wet politieregisters (Wpolr) is de richtlijn slechts van indirecte betekenis geweest. De Wpolr werd aan de Wbp¹⁴¹ aangepast met betrekking tot een aantal definities (politieregister, persoonsgegevens), de terminologie over de betrokken taakuitvoerders, het toezicht (het CBP) en de rechten van betrokkene. Voor de normering van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van

¹³⁷ HvJ EG 6 november 2003, zaak C-101/01, *Lindqvist*.

¹³⁸ HvJ EG 30 mei 2006, gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04, *Passagiergegevens*. Uitgebreid hierover H. Hijmans, De derde pijler in de praktijk: leven met gebreken. Over de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, preadvies NVER-Vergadering 24 november 2006; E. Guild, E. Brouwer, The Political Life of Data. The ECJ Decision on the PNR Agreement between the EU and the US, *CEPS Policy Brief*, 2006, nr. 109 (<http://www.ceps.be>).

¹³⁹ ‘Er moet rekening worden gehouden met de bijzondere voorwaarden die gelden voor gegevensverwerking en -bescherming in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Maar de regels moeten wel stroken met het algemene beleid van de Unie op het gebied van privacy en gegevensbescherming op basis van het EU-Handvest van de grondrechten en Richtlijn 95/46/EG. De grondbeginselen van gegevensbescherming gelden zowel voor gegevensverwerking in het kader van de eerste pijler als voor die in het kader van de derde pijler.’ Aldus viel te lezen in het Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, COM(2005) 475, p. 5.

¹⁴⁰ Wet bescherming persoonsgegevens, *Stb.* 2002, 302. Inwerkingtreding Wet bescherming persoonsgegevens, *Stb.* 2001, 337. Deze wet is op 1 januari 2001 in werking getreden en vervangt de Wet Persoonsregistratie.

¹⁴¹ Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *Stb.* 2001, 180.

de politietaak heeft de richtlijn geen rol gespeeld, ook niet bij de invoering van de nieuwe Wet politiegegevens.

3.4.2 De Wet Bescherming Persoonsgegevens

De Wet bescherming persoonsgegevens is de opvolger van de oudere Wet Persoonsregistraties (WPR). De Wbp heeft een dubbele grondslag, omdat ze zowel uitvoering geeft aan de grondwettelijke opdracht van artikel 10 Gw, als aan de verplichting om de Europese richtlijn 95/46/EG te implementeren. Daardoor komt ook een gemeenschapsrechtelijke en dus supranationale dimensie in beeld die met name in de rechtsbescherming tot uiting komt. Het HvJ EG is de bevoegde instantie om uitleg te geven aan de richtlijn¹⁴² en de nationale rechter is verplicht het gemeenschapsrecht toe te passen en dus richtlijnconform het nationale recht te interpreteren.¹⁴³ Of dit tot problemen zal leiden in samenhang met de jurisprudentie van het EHRM en die van het HvJ EG inzake artikel 8 EVRM is nu nog te vroeg om te bepalen.¹⁴⁴

Het feit dat in Nederland voor de verwerking van persoonsgegevens door de politie sectorale wetgeving bestaat, de Wet politiegegevens (Wpolg), betekent niet dat de Wbp op geen enkele verwerking van persoonsgegevens door de politie van toepassing zou zijn. Echter het betreft dan niet gegevens die verwerkt zijn in de uitvoering van de politietaak ex artikel 2 Politiewet 1993 (Polw),¹⁴⁵ maar persoonsgegevens in de sfeer van de eigen administratie of bedrijfsvoering, zoals de salaris- en personeelsadministratie van het korps (artikel 2 lid 2 onder b WPolg).

Voor het nationale en internationale verkeer van gegevens gelden geen bijzondere voorwaarden voor politicambtenaren. Deze laatsten hebben dus toegang tot persoonsgegevens die onder de Wbp vallen op gelijke voet met andere belanghebbenden uiteraard binnen het, overigens niet eenvoudige, kader van de wet. Door hen opvraagbaar zijn bijvoorbeeld gegevens uit het kentekenregister, het rijbewijsregister of de burgerlijke stand. Het zou dus kunnen dat de politie in verband met de politieke samenwerking op het gebied van de openbare orde gegevens (door)verstrekt die onder

¹⁴² Dat is tot nu toe gebeurd in de zaken HvJ EG 20 mei 2003, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C-139/01, *Österreichischer Rundfunk* en HvJ EG 6 november 2003, zaak C-101/01, *Lindqvist* en HvJ EG 30 mei 2006, gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04, *Passagiergegevens*.

¹⁴³ HvJ EG 10 april 1983, zaak 14/89, *Von Colson*: 'het staat aan de nationale rechter om, ten volle gebruik makend van de hem door zijn nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde wet in overeenstemming met de eisen van het gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen.' (r.o. 28). Richtlijnconform interpreteren moet de nationale rechter zelfs het nationale recht dat dateert van vóór de richtlijn en dat niet of niet goed is aangepast aan de (latere) richtlijn, HvJ EG 13 november 1990 zaak C-106-89, *Marleasing*.

¹⁴⁴ Het HvJ EG toetst wel aan artikel 8 EVRM in verband met Richtlijn 95/46/EG in HvJ EG 20 mei 2003, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C-139/01, *Österreichischer Rundfunk* en HvJ EG 6 november 2003, Zaak C-101/01, *Lindqvist*, Zie ook EHRC, 2003/92, m.n. Verhey.

¹⁴⁵ Het betreft strafrechtelijke handhaving (artikel 2 j° artikel 13 Polw), openbare-ordehandhaving (en hulpverlening (artikel 12 j° Polw). Artikel 2 Politiewet 1993 luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' Zie ook artikel 2 lid 2 onder c Wbp.

het regime van de Wbp vallen. In dat geval gelden de regels van de Wbp. Daarvoor geldt dat de verstrekking van persoonsgegevens in beginsel vrij is, immers Richtlijn 95/46/EG waarvan de Wbp de nationale implementatie is, beoogt juist een vrij verkeer van gegevens. In de Wbp is wel een regeling opgenomen betreffende verstrekking aan derde landen, dus landen buiten de Europese Unie. Hoofregel is dat de doorgifte van persoonsgegevens slechts mag, indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt (artikel 76 lid 1 Wbp).¹⁴⁶ Wat tot het oordeel kan leiden dat er sprake is van een ‘passend beschermingsniveau’, staat in het tweede lid.¹⁴⁷ Op deze hoofregel zijn uitzonderingen mogelijk, dat wil zeggen dat de doorgifte aan een derde land zonder passend beschermingsniveau onder omstandigheden wél mogelijk is (artikel 77 Wbp).¹⁴⁸ Een van de alternatief opgesomde voorwaarden is een zwaarwegend algemeen belang (artikel 77 lid 1 onder d). Een vergunning van de minister van justitie met nadere voorschriften ter bescherming van fundamentele rechten en vrijheden kan eveneens doorgifte mogelijk maken (artikel 77 lid 2). Artikel 78 Wbp¹⁴⁹ regelt de verhouding in deze materie tussen de lidstaten en de Unie. De minister van justitie heeft een kennisgevingsverplichting jegens de Europese Commissie, terwijl de besluiten van de Commissie worden omgezet in nationaal recht.¹⁵⁰

3.4.3 De Wet Politiegegevens

De verwerking van persoonsgegevens door de politie bij de uitoefening van haar taak, zoals omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 (Polw), was in Nederland van-

¹⁴⁶ Artikel 76 lid 1: ‘Persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, worden slechts naar een land buiten de Europese Unie doorgegeven indien, onverminderd de naleving van de wet, dat land een passend beschermingsniveau waarborgt.’ Deze bepaling veronderstelt dat de lidstaten van de EU wel een passend beschermingsniveau garanderen. De ratio is dat de richtlijn dat niveau waarborgt en, omdat alle lidstaten haar moeten toepassen, er binnen de EU geen verschillen zijn. Zie ook artikel 25 Richtlijn 95/46/EG.

¹⁴⁷ Dit lid luidt: ‘Het passend karakter van het beschermingsniveau wordt beoordeeld gelet op de omstandigheden die op de doorgifte van gegevens of op een categorie gegevensdoorgiften van invloed zijn. In het bijzonder wordt rekening gehouden met de aard van de gegevens, met het doeleinde of de doeleinden en met de duur van de voorgenomen verwerking of verwerkingen, het land van herkomst en het land van eindbestemming, de algemene en sectoriële rechtsregels die in het betrokken derde land gelden, alsmede de regels van het beroepsleven en de veiligheidsmaatregelen die in die landen worden nageleefd.’

¹⁴⁸ Zie artikel 26 Richtlijn 95/46/EG. Over de toepassing van de artikelen 25 en 26 van de richtlijn zie de brief van de minister, TK 1999-2000, 27 043, nr. 1.

¹⁴⁹ Zie artikel 25 en 26 Richtlijn 95/46/EG.

¹⁵⁰ Artikel 78 Wbp luidt: ‘1. Onze Minister stelt de Commissie van de Europese Gemeenschappen in kennis van: a. de gevallen waarin, naar zijn oordeel, een derde land geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt in de zin van artikel 76, eerste lid, en b. van een vergunning als bedoeld in artikel 77, tweede lid. 2. Indien zulks voortvloeit uit een besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen of de Raad van de Europese Unie, bepaalt Onze Minister bij ministeriële regeling of bij beschikking dat: a. de doorgifte naar een land buiten de Europese Unie is verboden; b. een land buiten de Unie geacht wordt een passend beschermingsniveau te waarborgen, of c. een op grond van artikel 77, tweede lid, verleende vergunning wordt ingetrokken of gewijzigd. 3. De in het eerste lid, onder a en b, bedoelde kennisgevingen worden gepubliceerd in de Staatscourant.’

ouds geregeld in een specifieke wet: de Wet Politierregisters¹⁵¹ die nader en gedetailleerder was uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur: het Besluit Politierregisters.¹⁵² Sinds 1 januari 2008 is de Wet Politiegegevens (WPolg) en het Besluit Politiegegevens (BPolg) van kracht.¹⁵³ Voor een apart, sectoraal wettelijk regime pleitte de regering ten tijde van de Wet politierregisters, omdat de politie vanwege haar bijzondere plaats en taak in de rechtsstaat veel gebruik moet maken van informatie over personen. Deze hebben dikwijls geen toestemming tot verzameling en verwerking gegeven en weten vaak niet eens dat hen betreffende gegevens in politiebesteden voorkomen. Bovendien heeft de politie uit de aard der zaak de beschikking enerzijds over gevoelige informatie en anderzijds ook over informatie die op zichzelf relatief onschuldig is, doch door gebruik ervan door de politie snel gevoelig van karakter kan worden. Om deze reden is een op de politieke taken toegespitst privacyregime te verkiezen boven een inbedding in een algemene wet, aldus het standpunt van de regering.¹⁵⁴ De sectorale regeling is om dezelfde reden gehandhaafd gebleven met de invoering van de Wet politiegegevens.¹⁵⁵

3.4.3.1 Reikwijdte van de wet

Voor de toepassing van de Wet Politiegegevens is de uitoefening van politietaken een centraal begrip. Een politiegegeven (artikel 1 onder a) is ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt.’ Als politietaken omschrijft de wet in artikel 1 onder b de taken, bedoeld in de artikelen 2 en 6 eerste lid Politiewet 1993. Dit houdt zowel de handhaving van de rechtsorde (de openbare orde en de strafrechtelijke rechtsorde) en de hulpverlening in (artikel 2 Polw), als de politietaken van de Koninklijke Marechaussee (artikel 6 Polw).¹⁵⁶ Belast met politietaken is in Nederland de reguliere politie van de 25 politieregio’s (artikel 21 Polw), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD, artikel 38 Polw), en in bepaalde gevallen de Koninklijke Marechaussee (KMar, artikel 6 Polw). Naast deze politieorganisaties zijn ook andere instanties belast met het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, namelijk de bijzondere opsporingsdiensten. De Wet Politiegegevens voorziet in artikel 46 in de mogelijkheid om het bij of krachtens de wet bepaalde van overeenkomstige toepassing te verklaren op de verwerking van persoonsgegevens door deze diensten. In de gevallen dat

¹⁵¹ Wet van 21 juni 1990, houdende regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met politierregisters, *Stb.* 1990, 414.

¹⁵² Besluit van 14 februari 1991, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politierregisters, *Stb.* 1991, 56.

¹⁵³ Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens), *Stb.* 2007, 300 en Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens, *Stb.* 2007, 550.

¹⁵⁴ TK 1985-1986, 19 589, nr. 3 (MvT), p. 2-4.

¹⁵⁵ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 2-3.

¹⁵⁶ De Koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met een militaire status. De Marechaussee is een zelfstandig krijgsmachtonderdeel en maakt deel uit van het Ministerie van Defensie. De KMar heeft politietaken op grond van artikel 6 Polw. De KMar kan ook bij de handhaving van de openbare orde betrokken zijn en voert haar politietaken uit onder gezag van de burgemeester (artikel 15 Polw).

hiervan gebruik wordt gemaakt, vallen ze ook onder de definitie ‘ambtenaar van politie’ in de zin van artikel 1 onder k WPolg.

De Wet Politiegegevens heeft betrekking op de ‘verwerking van politiegegevens’ gedefinieerd als ‘elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot politiegegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, vergelijken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van politiegegevens’. Hoewel ook het verzamelen van gegevens onder deze definitie van ‘verwerking’ valt, is het verkrijgen van persoonsgegevens niet door de Wet Politiegegevens gedekt. Dat was ook onder de Wet Politieregisters niet het geval. Het verzamelen van persoonsgegevens valt onder de Wbp en andere bijzondere wetten met name het Wetboek van Strafvordering dat ook de garanties biedt dat er controle is op de verzamelde gegevens vooraf door het openbaar ministerie en achteraf door de strafrechter.¹⁵⁷ Voor de Wet Politiegegevens geldt, volgens de regering, hetzelfde.¹⁵⁸ Deze strafvorderlijke waarborg geldt echter niet voor de gegevens verzameld in het kader van de handhaving van de openbare-ordetaak, indien daar geen strafvorderlijk aspect bij zit. In dat geval is het beginsel van belang dat de gegevens niet op een onrechtmatige wijze mogen worden vergaard om dan vervolgens te worden verwerkt. Daartegen biedt de Wet Politiegegevens in zoverre bescherming dat in artikel 3 lid 2 is bepaald dat politiegegevens slechts worden verwerkt voor zover zij rechtmatig zijn verkregen en, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn. In artikel 4 lid 1 is bovendien bepaald dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft, opdat politiegegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Hij verbetert of vernietigt politiegegevens of vult deze aan, indien hem blijkt dat deze onjuist of onvolledig zijn. Voor politiegegevens die opgenomen worden ten behoeve van de uitvoering van onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (artikel 9), onderzoek dat inzicht geeft in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (artikel 10) en ten behoeve van het ‘beheer’ van informanten (artikel 12) moet, daarenboven, zowel de herkomst van de gegevens worden vermeld als de wijze waarop deze zijn verkregen.

De Wet Politiegegevens maakt een verschil tussen ‘verstrekken’ en ‘beschikbaar stellen’. Het ‘verstrekken’ betreft het bekend maken of ter beschikking stellen van politiegegevens (artikel 1 onder d) aan andere dan politie of Koninklijke Marechaussee.

¹⁵⁷ Zie A.E.B.M. van der Ven, Overzicht Wet politieregisters, In: J.E.J. Prins, J.M.A. Berkvens, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer, 2002, p. 135-158, in het bijzonder p. 152 en 154. Over deze discrepantie in de Wet Politiegegevens zie ook E.C. MacGillavry, Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens? In: A. Harteveld, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in Ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 385-416, in het bijzonder p. 405-406.

¹⁵⁸ Zie de Memorie van Toelichting op de WPolg: TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 25.

Het omvat iedere vorm van bekend maken ongeacht de wijze waarop dat geschiedt.¹⁵⁹ Het ‘ter beschikking stellen’ betreft het verstrekken van politiegegevens aan personen die in overeenstemming met de wet zijn geautoriseerd voor de verwerking van politiegegevens (artikel 1 onder e). Daarmee betreft het dus het verstrekken van politiegegevens binnen de politie en de Koninklijke Marechaussee.

Niet onder de WPolr vielen de verzamelingen van persoonsgegevens die werden aangegeld voor de uitvoering van bepaalde taken ten dienste van justitie.¹⁶⁰ Dat is veranderd: die gegevens vallen nu wél onder het wettelijke regime van de WPolg. De Wet Politiegegevens is niet van toepassing op de verwerking van politiegegevens ten behoeve van activiteiten met uitsluitend persoonlijke doeleinden noch die ten behoeve van de interne bedrijfsvoering (artikel 2 lid 2 onder a en onder b). De eerste is een problematische bepaling omdat heel moeilijk is vast te stellen wat precies onder ‘uitsluitende persoonlijke doeleinden’ te verstaan is. De regering bedoelt werkaantekeningen gemaakt als geheugensteun opgenomen in agenda’s, schrijfblokken en dergelijke.¹⁶¹ In theorie zou men dus schaduwbestanden van personen kunnen bijhouden die aan het wettelijke regime ontsnappen. Op grond van Aanbeveling (87) 15 is deze wijze van verwerking niet toegestaan, indien zij is bedoeld om de beginselen van de Aanbeveling, lees regels voor dataprotectie, te omzeilen. De regering vermeldt echter dat beschikbaarstelling of verstrekking van deze werkaantekeningen hen het persoonlijke karakter ontnemt zodat dan de Wet Politiegegevens alsnog van toepassing is.¹⁶²

Ook uitgesloten is verwerking van persoonsgegevens, indien een politiefunctionaris van de Regionale Inlichtingendiensten (RID) taken uitvoert in opdracht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (AIVD). Deze verwerking valt dan onder het regime van gegevensbescherming van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV).¹⁶³ Anders is het als dezelfde functionaris van de RID gegevens verwerkt als politiefunctionaris ter voorkoming van verstoringen van de openbare or-

¹⁵⁹ De Memorie van Toelichting op de Wet Politiegegevens spreekt over mondeling, schriftelijk of langs elektronische weg. Verstrekken doet zich ook voor als een persoon over de schouder van een ander meekijkt, TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 25-26.

¹⁶⁰ Bedoeld zijn de taken genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 1 en 2, van de Politiewet 1993: ‘g. taken ten dienste van de justitie: 1°. de uitvoering van wettelijke voorschriften waarmee Onze Minister van Justitie is belast; 2°. de administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op wettelijke voorschriften, voor zover in die voorschriften het toezicht op de uitvoering van de politietaak is opgedragen aan het openbaar ministerie; (...)’ Voorbeeld van de onder 1° bedoelde taken zijn de uitvoering van de Vreemdelingenwet, de Wet wapens en munitie, de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties; voorbeeld van de onder 2° bedoelde taak is de Wet Mulder.

¹⁶¹ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 30.

¹⁶² TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 30.

¹⁶³ Artikel 60 WIV. Deze politiefunctionarissen zijn te beschouwen als AIVD-ambtenaren op het moment dat zij voor de AIVD werkzaamheden verrichten en dus is de WIV van toepassing (zie TK 1997-1998, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 75). In deze zin ook A.E.B.M. van der Ven, *Overzicht Wet politieregisters*, In: J.E.J. Prins, J.M.A. Berkvens, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer, 2002, p. 135-158, in het bijzonder p. 137; L.F.M. Verhey, NJCM-Commentaar ten aanzien van Bijlage Handelingen TK 19 589: Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met Politieregisters (Wet Politieregisters), *NJCM-Bulletin*, 1987, nr. 3, p. 251-266, in het bijzonder p. 254; College bescherming Persoonsgegevens, *Toelichting op het modelreglement Openbare Orde Informatie resp. Informantenregister Openbare Orde*, p.1-2, www.cbpweb.nl

de en het verzamelen van inlichtingen om het bevoegd gezag te kunnen adviseren. Deze activiteit valt dan onder artikel 10 lid 1 onder c j° lid 4 Wpolg.¹⁶⁴

De Regionale Inlichtingendiensten (RID-en) – in elk regionaal politiekorps is een RID werkzaam – verzamelen informatie ten behoeve van de AIVD enerzijds en ten behoeve van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde anderzijds.

De functionarissen van de RID-en maken deel uit van de politie, maar kunnen taken uitvoeren voor de AIVD. In dat geval werken zij onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD (art. 60 lid 3 WIV) en niet als politiefunctionarissen in de uitoefening van hun politietaken. In dit geval mogen zij geen gebruik maken van hun politie-bevoegdheden ter opsporing van strafbare feiten (art. 9 lid 2 WIV). De informatie vergaard in de uitoefening van RID-werkzaamheden als inlichtingenwerk onder het regime van de WIV, is uitsluitend bestemd voor en eigendom van de AIVD en niet voor het politiekorps. Deze informatie kan en mag niet terechtkomen in een bestand van politiegegevens. Omgekeerd is het zo dat informatie waarover de AIVD beschikt door middel van een ambtsbericht via de RID kan worden verstrekt aan de politie.

De politie heeft een taak bij de handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester (art. 2 j° 12 Politiewet 1993). De RID-en hebben op dit gebied een eigen taak, namelijk het inwinnen van inlichtingen ten behoeve van en onder het gezag van de burgemeester. Informatie die bij de uitoefening van die taak wordt vergaard, wordt verwerkt als politiegegevens en valt onder de Wet Politiegegevens (zie artikel 10).

Niet ondenkbaar is dat de RID-functionarissen onderzoek verrichten naar groepen of individuen die de openbare orde kunnen verstoren, bijvoorbeeld actievoerders, voor zowel de AIVD als de burgemeester. In een dergelijke situatie is het de kunst voor de RID-ers om de informatie verwerkt in de uitoefening van de AIVD-taken gescheiden te houden van de informatie verwerkt voor de burgemeester in het kader van de politieke openbare-ordetaken.

3.4.3.2 Systematiek van de wet

De Wet Politiegegevens hanteert, in tegenstelling tot de oude Wet Politieregisters, géén gesloten verstrekkingenregime dus geen systeem waardoor slechts aan, bij of krachtens de wet bepaalde ambten en/of organisaties in omschreven gevallen en omstandigheden gegevens mogen worden verstrekt. Met de Wet politiegegevens is van een gesloten verstrekkingenregime afgezien, omdat men dat in de praktijk te beknellend vond en omdat de maatschappelijke ontwikkelingen vereisen dat politiegegevens intern breed beschikbaar moeten zijn en moeten kunnen worden verstrekt aan de samenwerkingspartners van de politie.¹⁶⁵ Ook zijn de mogelijkheden verruimd voor doelafwijkende verwerking, omdat doelgebondenheid soms de goede taakuitoefening belemmert.¹⁶⁶

De Wet Politiegegevens hanteert ook niet meer het oude begrip ‘register’ en de aan het register gekoppelde verplichting voor een specifiek privacyreglement met daar-

¹⁶⁴ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 49.

¹⁶⁵ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 2 en p. 15-16.

¹⁶⁶ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 2. De regering zegt het zo: ‘De behoefte bestaat om in bepaalde gevallen gegevens over onverdachte personen uit een bepaald onderzoek te kunnen gebruiken voor andere onderzoeken.’

in het geformuleerde doel van de verwerking. Daarvoor in de plaats is het systeem gekomen dat de wet zelf de doelen aangeeft waarvoor de verwerking van persoonsgegevens binnen de politietaak mogelijk is. De Wet politiegegevens omvat vijf verwerkingsdoelen die naar de mate van ingrijpendheid striktere eisen stellen aan toegang en verstrekking van de gegevens. De door de wet aangegeven doelen zijn de volgende.

- Verwerking ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak: basispolitiewerk (artikel 8).

Dit zijn gegevens betreffende de handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening, het basispolitiewerk. Het kunnen gegevens zijn van zowel verdachte als onverdachte personen. Dit onderscheid speelt geen rol bij de verwerking. Zij mogen tot een jaar na de eerste verwerking (verzameling) vrijelijk worden verwerkt voor het doel ‘uitvoering van de dagelijkse politietaak’. Na één jaar komen de gegevens achter een schot: zij mogen niet meer vrijelijk worden verwerkt, maar staan voor vier jaar ter beschikking voor geautomatiseerde vergelijking (artikel 11 lid 1 en 2) en in combinatieverwerking (artikel 11 lid 4) ten behoeve van de verwerking voor de andere doelen ex artikelen 9 en 10.

- Gerichtte verwerking voor een onderzoek ter handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval: onderzoek (artikel 9).

Dit betreft verwerking ten behoeve van onderzoek voor zowel de handhaving van de openbare orde als de opsporing van strafbare feiten. Er kan sprake zijn van twee typen bestanden: ter opheldering van een specifiek delict (rechercheonderzoek, verkennend onderzoek, inzet van bijzondere opsporingsmethoden)¹⁶⁷ of ter verkrijging van informatie over een bepaald (criminaliteits)verschijnsel zoals de verwerking van persoonsgegevens naar aanleiding van (een) bepaalde gebeurtenis(sen) of situatie(s). Hieronder valt ook het onderzoek naar ‘een evenement waarbij verstoringen van de openbare orde worden verwacht’ of met het oog op ‘maatregelen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en het (preventief) optreden door middel van bestuurlijke maatregelen.’¹⁶⁸ De toegang tot deze gegevens is niet vrij, maar beperkt tot geautoriseerde functionarissen om de gegevens zowel geografisch als functioneel af te schermen.

- Gerichtte verwerking ten behoeve van de informatiepositie van de politie: analyse (artikel 10).

Deze verwerking beoogt de informatiepositie van de politie op te bouwen en te onderhouden met betrekking tot verschijnselen – en niet concrete situaties of gevallen zoals bij artikel 9 – die een ernstige bedreiging van de rechtsorde kunnen vormen zoals zware criminaliteit, terrorisme, maar ook ‘ernstige verstoringen van de openbare orde door bijvoorbeeld voetbalvandalen of activisten.’¹⁶⁹ Het kan hier gaan om het proactief verwerken van informatie over veelal onverdachte personen met het doel een beeld te krijgen van hun betrokkenheid bij bepaalde handelingen. Het gaat om een permanent proces van analyse dat kan leiden tot de verwerking van gegevens over deze personen. Dit kan eventueel weer verder leiden tot een opsporingsonderzoek ‘dan wel tot operationele maatregelen in de

¹⁶⁷ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 11.

¹⁶⁸ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 12.

¹⁶⁹ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 12.

sfeer van de openbare orde.’ Er zijn drie categorieën gegevens die gericht kunnen worden verwerkt afhankelijk van de betrokkenheid van personen bij bepaalde handelingen: a. het beramen of plegen van bepaalde misdrijven (CIE¹⁷⁰-gegevens); b. handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren (de zogenaamde ‘themaverwerkingen’¹⁷¹); c. handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen (RID-gegevens). Ook bij deze verwerking is de toegang tot de gegevens niet vrij, maar beperkt tot geautoriseerde functionarissen. De informatie over openbare orde verwerkt door de Regionale Inlichtingen Diensten (RID) valt dus onder artikel 10 WPolg.¹⁷² De gegevens bedoeld in lid 1 en dus ook de openbare-orde-informatie uit ‘lid 1 onder c’-verwerking kan verder worden gebruikt bij verwerkingen op grond van artikel 10 lid 1 onder a en b en de verwerkingen ex artikel 8, 9 en 12. Met andere woorden wil dit zeggen dat de gegevens ruim beschikbaar zijn voor verdere en doelafwijkende verwerking.

- Verwerking ten behoeve van informantbestanden (artikel 12).
Deze verwerking beoogt een compleet beeld te geven van al hetgeen zich rond de informant afspeelt teneinde controle te houden op zijn betrouwbaarheid. Deze verwerking is voor de RID-ers van belang omdat zij informatie over de openbare orde dikwijls vergaren door het inzetten van informanten. De verwerking is afgeschermd en is niet voor operationeel gebruik beschikbaar.
- Verwerking ten behoeve van de ondersteunende taken (artikel 13).
Deze bepaling is een aanvullende regeling voor doelafwijkend gebruik van politiegegevens verwerkt voor de hierboven omschreven doelen van de artikelen 8, 9 en

¹⁷⁰ Criminele Inlichtingen Eenheid. Dit is een speciale dienst die in Nederland bij elk regionaal politiekorps maar ook bij de Dienst nationale recherche, de Koninklijke Marechaussee, de rijksrecherche en de FIOD-ECD operationeel is.

¹⁷¹ In artikel 3:2 van het Besluit politiegegevens staan de volgende categorieën: terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel.

¹⁷² Voor de RID is dus artikel 10 lid 1 onder c en de leden 4, 5 en 6 WPolg van belang: ‘1. Politiegegevens kunnen gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij: (...) c. handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen. (...) 4. De verwerking van politiegegevens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, vindt slechts plaats omtrent: a. personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij ernstige schendingen van de openbare orde; b. personen die in een bepaalde relatie staan tot degenen, bedoeld in onderdeel a; c. ambtenaren van politie of buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het wetboek van Strafvordering. 5. De politiegegevens, bedoeld in het eerste lid, kunnen, met instemming van een daartoe bevoegde functionaris, ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking voor zover dat noodzakelijk is voor een andere verwerking als bedoeld in het eerste lid, een onderzoek als bedoeld in artikel 9, een verwerking als bedoeld in artikel 12, of de uitvoering van de dagelijkse politietaak, bedoeld in artikel 8. 6. De politiegegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verwijderd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking. Daartoe worden de gegevens elk half jaar gecontroleerd. De gegevens worden verwijderd uiterlijk vijf jaar na de datum van de laatste verwerking van gegevens die blijkt geeft van de noodzaak tot het verwerken van de politiegegevens van betrokkene op grond van het doel als omschreven in het eerste lid.’

10.¹⁷³ De gegevens die ten behoeve van de ondersteunende taak zijn verwerkt, zijn landelijk door de politie te raadplegen.

De politiegegevens zijn niet strikt ‘opgesloten’ in het doel (artikel 8, 9, 10) waarvoor ze oorspronkelijk zijn verwerkt. Doelafwijkende verwerking is ruim toegestaan en bovendien bestaat de mogelijkheid om gegevens, voor zover noodzakelijk voor het onderzoek, te vergelijken of met elkaar te combineren. De Wet biedt in artikel 11 lid 1 en 2 de mogelijkheid om de politiegegevens die zijn verwerkt voor de onderzoeken bedoeld in artikel 8 of 9 of 10 (zie boven) geautomatiseerd te vergelijken, op *hit/no hit*-basis, met andere politiegegevens verwerkt op grond van artikel 8 of 9 of 10 om vast te stellen of er verbanden tussen de gegevens bestaan. Nog ingrijpender is de mogelijkheid die artikel 11 lid 3 biedt om de gegevens geautomatiseerd in combinatie met elkaar te verwerken waarbij alle gegevens kunnen worden geraadpleegd. Politiegegevens die zijn verwerkt voor de onderzoeken bedoeld in artikel 8 of 9 of 10 kunnen bovendien worden vergeleken met andere dan politiegegevens (artikel 11 lid 5).¹⁷⁴

3.4.3.3 De grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens

De verstrekking aan politiediensten in het buitenland is in de Wet Politiegegevens in hoofdlijnen geregeld in artikel 17 lid 3 (verstrekking aan autoriteiten belast met een politietaak) en lid 4 (verstrekking aan Interpol en Europol):

3. Politiegegevens kunnen worden verstrekt aan autoriteiten in een ander land die zijn belast met de uitvoering van de politietaak, of van onderdelen daarvan, voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak in Nederland of de politietaak in het desbetreffende land.
4. Politiegegevens kunnen worden verstrekt aan Interpol en Europol voor zover dit voortvloeit uit internationale verdragen of wettelijke bepalingen.

Nadere regelgeving hierover is overgelaten aan het Besluit Politiegegevens (artikel 17 lid 6)¹⁷⁵ waarbij, in tegenstelling tot de oude Wet Politierregisters, de mogelijkheid voor

¹⁷³ Op grond van artikel 13 kunnen de gegevens verwerkt op grond van de doelen van de artikelen 8, 9 en 10 verder worden verwerkt (dus van deze oorspronkelijke doelen afwijken) voor zover zij relevant zijn voor: het vaststellen van eerdere verwerkingen ten aanzien van eenzelfde persoon of zaak, onder meer ter bepaling van eerdere betrokkenheid bij strafbare feiten; het ophelderen van strafbare feiten die nog niet herleid konden worden tot een verdachte; identificatie van personen of zaken; het onder de aandacht brengen van personen of zaken met het oog op het uitvoeren van een gevraagde handeling danwel met het oog op een juiste bejegening van personen; het uitvoeren van taken ten dienste van de justitie; het verkrijgen van landelijk inzicht in specialistische onderwerpen en de geautomatiseerde vergelijking met het oog op de melding van verschillende verwerkingen jegens eenzelfde persoon.

¹⁷⁴ Kort gezegd resulteren de bevoegdheden vervat in artikel 8, 9, en 10 in combinatie met die van artikel 11 in *data mining* en in *Rasterfahndung*.

¹⁷⁵ Artikel 17 lid 6 luidt: ‘Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verstrekking van politiegegevens, bedoeld in het derde en vierde lid, alsmede over de daarbij te stellen voorwaarden aan het gebruik daarvan door ontvangstgerechtigde politieautoriteiten.’

subdelegatie is gecreëerd.¹⁷⁶ Artikel 17 lid 6 is in het Besluit uitgewerkt in verschillende bepalingen die hierna aan de orde zullen komen. Van belang is dat de gegevens slechts aan buitenlandse politieautoriteiten, dus autoriteiten met een politieke taak, mogen worden verstrekt, tenzij in verdragen anders is bepaald. De term ‘buitenlandse politieautoriteiten’ wordt gebruikt, omdat in andere landen de organisatie van de politie anders kan zijn dan in Nederland. Het betekent wel dat deze autoriteiten taken uitvoeren en bevoegdheden bezitten die overeenkomen of vergelijkbaar zijn met die van de Nederlandse politie.¹⁷⁷ De term omvat hier ook de verbindingsofficieren (*liaisons*) van andere landen die in Nederland zijn gedetacheerd.¹⁷⁸ Op grond van het vijfde lid van artikel 17 worden de politiegegevens op grond van het derde en vierde lid alleen verstrekt indien bij de ontvangende instantie voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een juist gebruik van de gegevens en voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Nieuw in de wet is de protocolplicht (artikel 32), het schriftelijk vastleggen van bepaalde handelingen die verricht worden met de politiegegevens. De plicht bestaat ook ten opzichte van politiegegevens die aan buitenlandse autoriteiten worden verstrekt (artikel 32 lid 1 onder d j° 17 leden 3 en 4).

3.4.4 Het Besluit Politiegegevens en de grensoverschrijdende verstrekking van gegevens

Artikel 17 lid 6 is in het Besluit uitgewerkt in verschillende bepalingen: de artikelen 5:1 (verstrekking aan het buitenland), 5:2 (verstrekking binnen de Europese Unie ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving), 5:3 (rechtstreeks geautomatiseerde verstrekking binnen de Europese Unie), 5:4 (verstrekking aan gemeenschappelijke teams binnen de Europese Unie) en 5:5 (verstrekking aan Europol).

3.4.4.1 Artikel 5:1 Besluit Politiegegevens: de algemene verstrekkingen

In het Besluit politiegegevens is de algemene transnationale verstrekking van politiegegevens nader geregeld in het omvangrijke artikel 5:1. Het eerste lid bepaalt:

¹⁷⁶ Artikel 18 Wet Politieregisters voorzagt slechts in de mogelijkheid tot delegatie. Op grond van artikel 10 Grondwet is (sub)delegatie mogelijk. Of subdelegatie wenselijk is in deze gevoelige materie, is een andere kwestie. Gezien de proliferatie van de transnationale informatie-uitwisselingen, onder andere op grond van *soft law* waaraan geen (Euro)parlementaire controle te pas komt, houdt (sub)delegatie ook de betrokkenheid van het nationale parlement buiten de deur.

¹⁷⁷ Dat is in overeenstemming met Aanbeveling R (87)15 waar politie instanties (*police bodies*) betekent autoriteiten die politiefuncties uitoefenen in de zin van voorkomen en bestrijden van strafbare feiten en handhaven van de openbare orde. Zie de Toelichting, § 67: ‘(...) the term “police bodies” should be understood in a broad sense. The question to be asked is whether the body is performing a function related to the prevention or suppression of criminal offences or to the maintenance of public order (...)’.

¹⁷⁸ In het oude BPoI was er een aparte regeling voor de verstrekking van gegevens aan de *liaisons* in de leden 10 en 11 van artikel 13. Nu dekken de bepalingen van de Wet Politiegegevens en het Besluit Politiegegevens ook de contactambtenaren, zie TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 72 en Nota van Toelichting (NvT) op het Bpolg, *Stb.* 2007, 550, p. 88.

1. Aan autoriteiten in een ander land, die zijn belast met de uitvoering van de politietaken, kunnen politiegegevens worden verstrekt, voorzover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken in Nederland, dan wel voorzover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken in het desbetreffende land ingeval van:
 - a. de opsporing van een ernstig misdrijf of de voorkoming van een ernstig gevaar voor de openbare orde,
 - b. een verzoek met betrekking tot een bepaalde persoon of een bepaald geval, of
 - c. de uitvoering van taken die overeenkomen met de taken ten dienste van de justitie, als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Politiewet 1993, op grond van een verzoek met betrekking tot een bepaalde persoon of een bepaald geval.

Politiegegevens kunnen verstrekt worden, indien een Nederlands of een buitenlands belang is gediend. Hierbij moet, op grond van het noodzakelijkheidsvereiste, de Nederlandse politie de belangen afwegen: enerzijds het belang van de goede uitvoering van de politietaken in Nederland en anderzijds de inbreuk op de privacy. De Nederlandse politie moet, bij spontane verstrekking aan het buitenland, deze afweging ook doen ten opzichte van het belang van de uitvoering van de buitenlandse politietaken.¹⁷⁹ De goede uitvoering van de politietaken houdt naar Nederlands recht ook de handhaving van de openbare orde in (artikel 2 j° 12 Polw). Van belang voor dit onderzoek is de spontane verstrekking in het geval van ernstig gevaar voor de openbare orde (onder a). Onder het oude Besluit politieregister konden spontaan gegevens worden verstrekt aan politieautoriteiten in een ander land, indien dit noodzakelijk was ter voorkoming van ‘een ernstig en dreigend gevaar of ter opsporing van een misdrijf waardoor de rechtsorde in dat land ernstig is geschokt.’ In het Besluit Politiegegevens is deze eis verlaten en is dus meer ruimte gekomen voor spontane verstrekkingen. Door de intensivering van de internationale samenwerking is er, volgens de regering, minder aanleiding tot het stellen van dergelijke strenge eisen aan de spontane verstrekking van politiegegevens. Nu is een ‘ernstig gevaar voor de openbare orde’ en het belang van de opsporing van een ‘ernstig misdrijf’ voldoende.¹⁸⁰ Deze bepaling komt nog net overeen met het vijfde beginsel van Aanbeveling R (87)15.¹⁸¹ Volgens de regering is er sprake van een ernstig gevaar voor de openbare orde ‘indien het gaat om grootschalige ordeverstoringen, bijvoorbeeld in het kader van voetbalwedstrijden of politieke bijeenkomsten.’¹⁸² Op verzoek (onder b) kunnen gegevens uit een politieregister worden verstrekt aan politieautoriteiten in een ander land op grond van een verzoek met betrekking tot een bepaalde concreet aangeduide persoon of een bepaald gespecificeerd geval. Hieronder valt ook het belang van de handhaving van de openbare orde.

¹⁷⁹ In het oude Besluit Politieregisters (artikel 13 lid 1 onder c) speelde dat belang alleen bij verstrekkingen op verzoek. De goede uitvoering van de politietaken in een ander land gold slechts op grond van een verzoek met betrekking tot een bepaalde persoon of een bepaald geval. In het Besluit Politiegegevens daarentegen geldt deze eis voor alle verstrekkingen onder a. (spontaan), b. (op verzoek) en c. (op verzoek) van artikel 5:1 lid 1.

¹⁸⁰ Nota van Toelichting (NvT) op het BPolg, *Stb.* 2007, 550, p. 88-89.

¹⁸¹ Zie § 3.3.2. Hier is dus sprake van een daling in beschermingsniveau ten opzichte van de oude Wet Politieregisters.

¹⁸² Nota van Toelichting (NvT) op het BPolg, *Stb.* 2007, 550, p. 85 en 89.

Deze verstrekkingen kunnen plaatsvinden; er is dus sprake van een bevoegdheid van de politie die daarom zelf mag beslissen of zij wel of niet persoonsgegevens verstrekt.

Het Besluit politiegegevens maakt zelf in het zesde lid een aantal uitzonderingen, omdat politiegegevens verwerkt in het kader van de gerichte verwerking ten behoeve van de informatiepositie van de politie (artikel 10 WPolg) beperkt worden verstrekt aan het buitenland. De gegevens ex artikel 10 lid 1 onder b¹⁸³ worden niet verstrekt. De gegevens ex artikel 10 lid 1 onder a¹⁸⁴ en c¹⁸⁵ (dit zijn de RID-gegevens) worden slechts verstrekt na instemming van de betrokken officier van justitie respectievelijk de betrokken burgemeester.

Op grond van artikel 17 lid 5 WPolg is het beschermingsniveau in een ander land een van de criteria die een rol spelen bij de beoordeling. Van de landen die lid zijn van de Raad van Europa – en dus ook de landen van de Europese Unie – mag daarbij verwacht worden dat ze aan dit criterium voldoen.¹⁸⁶ In geval van twijfel moet de politie terughoudend zijn en advies vragen aan de Dienst Internationale Netwerken (DIN) van het KLPD die kennis heeft over het gebruik van persoonsgegevens in het buitenland of het bevoegd gezag consulteren.¹⁸⁷

Indien de politie gegevens verstrekt, is dat niet onvoorwaardelijk. Het tweede lid van artikel 5:1 BPolg bepaalt het volgende:

2. De gegevens worden verstrekt onder de algemene voorwaarde dat deze slechts verder kunnen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt. In bijzondere gevallen kunnen de verstrekte gegevens verder worden verwerkt ten behoeve van de voorkoming van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. Op verzoek van de ontvangende persoon of instantie kan de verantwoordelijke instemmen met de verdere verwerking van verstrekte gegevens voor een ander doel voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken in dat land.

Het doelbindingsbeginsel vereist dat er een duidelijk doel aangewezen is waarvoor de gegevens in een ander land worden verwerkt en dat de ontvanger van de gegevens deze ook uitsluitend voor dat doel gebruikt. Hiervan mag slechts afgeweken worden indien de openbare veiligheid ernstig in het geding is, maar ook indien met een vooraf

¹⁸³ Dit zijn de – dikwijls heel zachte – CIE-gegevens van vaak onverdachte personen betreffende hun betrokkenheid bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren' (terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel).

¹⁸⁴ Betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van bepaalde misdrijven.

¹⁸⁵ Betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.

¹⁸⁶ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 72-73.

¹⁸⁷ De Memorie van Toelichting van de Wet Politiegegevens verwijst naar de Nota van Toelichting (NvT) van het oude Besluit Politieregisters waarin dit staat, zie dus *Stb.* 1991, nr. 56, p. 26.

ingediend verzoek daartoe door de Nederlandse verantwoordelijke¹⁸⁸ ingestemd is. Hier is in feite sprake van hernieuwd ‘verstrekken’ voor een ander doel. De beperking gegeven door het doelbindingsbeginsel is van groot belang om te voorkomen dat eenmaal verstrekte politiegegevens gaan ‘zwerfen’ bij buitenlandse politiediensten en onbeperkt voor verschillende doelen worden gebruikt zonder dat de verstreckende autoriteiten, laat staan betrokkene, er iets van af weten. De vraag is wel hoe streng men in de praktijk zal zijn bij het toestaan van doelafwijkende verwerkingen aan buitenlandse collegae.

Voor gevoelige gegevens gelden op grond van artikel 5:1 lid 5 Bpolg strengere eisen: die gegevens worden slechts verstrekt ‘indien dit met het oog op een juiste beantwoording van een door een buitenlandse politieautoriteit gestelde vraag onvermijdelijk is.’¹⁸⁹ Het begrip ‘onvermijdelijk’ is lastig. Het klinkt als een bijzonder strenge eis, maar eigenlijk ligt het aan de kunst van de buitenlandse verzoekende politieautoriteit om de vraag zodanig te formuleren dat de verzochte instantie, om haar correct te kunnen beantwoorden, niet anders kan dan de politiegegevens prijsgeven.

Indien aan buitenlandse politieautoriteiten gegevens worden verstrekt die worden verwerkt in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de handhaving van de openbare orde (eerste zin van artikel 5:1 lid 3) en die niet vallen onder de uitzondering van lid 6, geschiedt de verstrekking op grond van artikel 5:1 lid 3 in beginsel door tussenkomst van de Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL) van het KLPD.¹⁹⁰ Rechtstreeks kan die informatie ook verstrekt worden, maar dan is voor een dergelijke afspraak instemming van de betreffende minister nodig: die van Justitie voor de strafrechtelijke taak en die van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indien het gegevens betreft die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de openbare-ordetaak.¹⁹¹ In artikel 5:1 lid 4 is nog een uitzondering opge-

¹⁸⁸ Op grond van artikel 1 onder f WPolg is de verantwoordelijke: ‘1°. bij een regionaal politiekorps: de korpsbeheerder, bedoeld in artikel 1 eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 1993; 2°. bij het Korps landelijke politiediensten: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; 3°. bij de rijksrecherche: het College van procureurs-generaal; 4°. bij de Koninklijke marechaussee: Onze Minister van Defensie; 5°. bij de bijzondere ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 43 van de Politiewet 1993: Onze Minister van Justitie; 6°. bij een gemeenschappelijke verwerking van politiegegevens met het oog op een gemeenschappelijk doel door twee of meer organisaties als bedoeld in dit onderdeel dan wel een of meer organisaties als bedoeld in dit onderdeel en de bijzondere ambtenaren van politie: de verantwoordelijke die door de betrokken verantwoordelijken is belast met de feitelijke zorg voor de verwerking en het treffen van de maatregelen, bedoeld in artikel 4.’

¹⁸⁹ In het oude Besluit Politie registers moest er ook nog bij de verstrekking melding worden gemaakt van de betrouwbaarheid van dergelijke gegevens. Deze belangrijke eis, bedoeld om zachte van harde informatie te scheiden, is geschrapt omdat die, volgens de regering, in de praktijk niet goed werkbaar is gebleken, Nota van Toelichting (NvT) op het BPolg, *Stb.* 2007, 550, p. 92.

¹⁹⁰ Bij de Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL) van het KLPD zijn de Nederlandse vestigingen ondergebracht van de internationale informatievoorzieningen, te weten Interpol, Euro-pol, Schengen Informatie Systeem (SIS)/Sirene. De dienst fungeert ook als coördinatiepunt voor de Nederlandse *liaisons* die in het buitenland zijn gestationeerd en voor de buitenlandse *liaisons* in Nederland.

¹⁹¹ Het betreft hier vooral de uitvoering van grootschalige opsporingsonderzoeken waarin nauw wordt samengewerkt met zusterdiensten, Nota van Toelichting (NvT) op het BPolg, *Stb.* 2007, 550, p. 91.

nomen, maar dan voor de grensgebieden. In de grensgebieden kan de verstrekking zonder tussenkomst van het KLPD plaatsvinden voor zover dit voortvloeit uit een verdrag waar ook België of Duitsland als verdragssluitende partij bij betrokken zijn¹⁹² of indien dat voortvloeit uit een besluit, bedoeld in artikel 34, tweede lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

In het zevende lid wordt geregeld dat indien politiegegevens worden ontvangen van een ander land of van een internationale organisatie, de verstrekking desgevraagd wordt geïnformeerd over de verwerking van de verstrekte gegevens en het daardoor behaalde resultaat. Dit is een verplichting die voortvloeit uit artikel 129 onder c SUO waarin zij is neergelegd voor de spontane gegevensverstrekking – onder andere ter afwending van gevaar voor de openbare orde – ex artikel 46 SUO. Aan de ontvangen gegevens worden geen nadere eisen gesteld.

3.4.4.2 Specifieke verstrekkingen aan het buitenland

In het Besluit Politiegegevens is, behalve de algemene verstrekking in artikel 5:1, een aantal specifieke verstrekkingen aan buitenlandse politieautoriteiten geregeld. Er zal kort op worden ingegaan.

In artikel 5:2 lid 1 is de verplichting geregeld om, behoudens de weigeringsgronden neergelegd in het tweede lid, politiegegevens te verstrekken met het oog op de voorkoming en opsporing van strafbare feiten:

1. Aan personen of instanties in een andere lidstaat van de Europese Unie, die zijn belast met de voorkoming en opsporing van strafbare feiten in de betreffende lidstaat, worden politiegegevens verstrekt onder gelijke voorwaarden als aan politieambtenaren in Nederland, voor zover zij deze behoeven voor een goede uitvoering van die taak en behoudens de toepassing van de gronden, bedoeld in het tweede lid.

Deze bepaling implementeert het zogenaamde Zweedse kaderbesluit over vereenvoudigde gegevensuitwisseling ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹⁹³ De kring van de ontvangers van de gegevens is bij deze bepaling ruim:

¹⁹² Zie uitgebreid hierover J. Verbeek, *Politie en de nieuwe internationale informatiemarkt. Grensregionale politieële gegevensuitwisseling en digitale expertise*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2004, in het bijzonder § 5.5.

¹⁹³ Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, *PbEU* 2006, L 386/89. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft de regering gewezen op deze beperkte reikwijdte van het kaderbesluit die niet was terug te vinden in het Ontwerp-Besluit politiegegevens (CBP, Advies Besluit politiegegevens, z2006-00686, p. 13). Daarin was het oorspronkelijke artikel 5:2 van toepassing op alle categorieën politiegegevens, dus ook die over openbare-ordehandhaving, omdat de formulering werd gehanteerd dat politiegegevens zouden worden verstrekt ten behoeve van de uitvoering van de politietaak in het ontvangende land. Volgens de regering zelf is het Zweedse kaderbesluit van toepassing op gegevens ten behoeve van 'strafrechtelijk onderzoek en criminele inlichtingenoperaties' (zie TK 2006-2007, 23 490, nr. 444, brief van de minister over de ontwikkeling van de uitwisseling van persoonsgegevens op Europees

niet alleen politieambtenaren, maar ook openbaar ministerie, bijzondere opsporingsinstanties en douanediensten. De bepalingen van artikel 5:1 over doelbinding (lid 2), grensgebieden (lid 3 en 4), gevoelige gegevens (lid 5) en informatie (lid 7) zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5:3 BPolg regelt de rechtstreekse geautomatiseerde verstrekking van politiegegevens binnen de Europese Unie.

1. Verstrekking van politiegegevens betreffende de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, aan politieautoriteiten in een andere lidstaat van de Europese Unie kan rechtstreeks plaatsvinden door middel van de geautomatiseerde vergelijking van de categorieën van politiegegevens, bedoeld in het tweede lid.
2. De vergelijking van gegevens, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats in afzonderlijke gevallen en betreft dactyloscopische gegevens.

Deze bepaling implementeert het Verdrag van Prüm,¹⁹⁴ maar voorlopig alleen met betrekking tot de voorkoming en opsporing van strafbare feiten en gerelateerd aan dactyloscopische gegevens.¹⁹⁵ De verstrekking geschiedt via de ‘nationale contactpunten’, voor Nederland het KLPD waar het vingerafdrukkenbestand *online* raadpleegbaar zal worden gesteld voor de geautoriseerde ambtenaren in de andere lidstaten. De bepaling loopt echter ook vooruit op de inwerkingtreding van het EU-kaderbesluit over het ‘beginsel van beschikbaarheid’ volgens hetwelk de rechtshandavingsinstanties van een lidstaat die (voorafgaand aan gerechtelijke stappen) in de uitoefening van hun taken behoefte hebben aan bepaalde informatie, deze van een andere lidstaat die daarover reeds beschikt, ter beschikking krijgen. De handhavingsautoriteiten van de lidstaten worden aldus verplicht om hun gegevens op verzoek aan elkaar rechtstreeks geautomatiseerd te verstrekken.¹⁹⁶

niveau, p. 7-8). De regering is aan het advies tegemoetgekomen door de reikwijdte van de bepaling te beperken tot instanties belast met de voorkoming en opsporing van strafbare feiten.

¹⁹⁴ Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie; (met Bijlagen), Prüm 27 mei 2005, *Trb.* 2005, 197.

¹⁹⁵ Het Verdrag voorziet ook in de verstrekking van DNA-profielen en kentekens. In de Nota van Toelichting (Nvt) op het Besluit Politiegegevens, *Stb.* 2007, 550, p. 95 staat dat de uitwerking van het beschikbaarheidsbeginsel (zie volgende noot) op termijn aanleiding kan vormen tot toevoeging aan het tweede lid van andere categorieën politiegegevens.

¹⁹⁶ Het ‘beschikbaarheidsbeginsel’ (*principle of availability*) is een Nederlandse uitvinding die het licht zag in het Haags Programma. Dit beginsel houdt, kort gezegd, in dat een verzoek om informatie die de autoriteiten van een lidstaat nodig hebben in verband met de rechtshandhaving, door de aangezochte lidstaat gehonoreerd moet worden. Haags programma – Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, *PbEU* 2005, C 53/1; Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, *PbEU* 2005, C 198/1. Het was de bedoeling om dit beginsel uit te werken in een kaderbesluit dat in 2008 in werking zou treden.

Het verdrag van Prüm voorziet in artikel 14¹⁹⁷ ook in de uitwisseling van persoonsgegevens ‘indien onherroepelijke veroordelingen of andere feiten het vermoeden rechtvaardigen dat de desbetreffende personen tijdens het evenement strafbare feiten zullen begaan of dat zij een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormen’ ‘in samenhang met grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende dimensie, in het bijzonder op het gebied van sport of bijeenkomsten van de Europese Raad.’ Deze gegevensverstrekking is niet gedekt door artikel 5:3 Bpolg, omdat het Verdrag voor deze gegevens niet de rechtstreekse geautomatiseerde verstrekking vereist. Aan de verdragsverplichting wordt dan voldaan op grond van artikel 5:1 BPolg.

Artikel 5:4 BPolg regelt de verstrekking van politiegegevens aan de gemeenschappelijke opsporingsteams die binnen de Europese Unie kunnen worden samengesteld.¹⁹⁸

Artikel 5:5 BPolg regelt nader de wettelijke grondslag van artikel 17 lid 4 WPolg voor verstrekking van politiegegevens specifiek aan Europol en dan specifiek ter vervulling van de doelstellingen en taken op grond van de Europol-Overeenkomst. Europol heeft op grond van de Overeenkomst geen bevoegdheden op het gebied van openbare orde, maar het is niet uitgesloten dat dit geregeld zal worden, omdat de lidstaten al langer deze wens koesteren. Op de dag dat Europol bevoegdheden zal krijgen ter handhaving van de openbare orde, zal deze bepaling van het Besluit Politiegegevens van toepassing zijn.

3.5 Conclusie

Uit de hierboven beschreven constellatie van grondrechtelijke bepalingen, jurisprudentie, beginselen en normen ter bescherming van de informationele privacy kan men een kader destilleren van elementen die fundamenteel zijn voor de door de overheid verwerkte persoonsgegevens. De juridisch bindende basis is nog steeds gegeven door de grondbeginselen die in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 zijn vastgesteld. Deze basis is ingevuld door de jurisprudentie van het EHRM en nader uitgewerkt in de nationale wettelijke regelingen. Verder toegespitst op het politieke werk zijn de beginselen te vinden in Aanbeveling R (87) 15 van de Raad van Europa. Voor de politie (en elke andere autoriteit die politieke taken uitoefent of belast is met de staatsveiligheid) gelden die fundamentele beginselen ook, zij het dat hun werking op punten aangepast is aan de specifieke taak van deze autoriteit(en). De politie be-

¹⁹⁷ Artikel 14 lid 1 van het Verdrag van Prüm luidt als volgt: ‘Ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in samenhang met grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende dimensie, in het bijzonder op het gebied van sport of bijeenkomsten van de Europese Raad, verstrekken de Verdragsluitende Partijen elkaar zowel op verzoek als op eigen initiatief persoonsgegevens, indien onherroepelijke veroordelingen of andere feiten het vermoeden rechtvaardigen dat de desbetreffende personen tijdens het evenement strafbare feiten zullen begaan of dat zij een gevaar voor de openbare orde en veiligheid vormen, voor zover de verstrekking van deze gegevens overeenkomstig het nationale recht van de verstreckende Verdragsluitende Partij is toegestaan.’

¹⁹⁸ Zie artikel 552qa tot en met 552qe van het Wetboek van Strafvordering.

schikt over bijzondere bevoegdheden die zij jegens de burger mag uitoefenen omdat zij de instantie is die het algemene belang met betrekking tot veiligheid en orde behartigt. Deze bevoegdheden zijn daarom ingrijpender voor de burger. Zo beschikt de politie over de bevoegdheid om met bijzondere (technische) middelen informatie over burgers te vergaren en te verwerken, vaak zonder dat de burger daarvan weet. Daarmee kan de politie (en kunnen de veiligheidsdiensten) veel verder gaan dan een private partij. Dit alles betekent dat, hoewel de beginselen van gegevensbescherming ook voor de politieke autoriteiten gelden, de politie meer ruimte heeft met betrekking tot de aard van de informatie die zijn over personen verwerkt. Door gebruik te maken van hun bijzondere bevoegdheden kunnen handhavingsautoriteiten ingrijpende inbreuken op de privacy van burgers plegen. Dat dient gecompenseerd te worden door zwaardere eisen wat betreft toegankelijkheid voor derden, beveiliging of gebruik.

Hieronder volgt een samenvattend schema van en een toelichting op de beginselen die vervolgens als toetsingskader dienen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag met betrekking tot de handelingen ter handhaving van de openbare orde die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 geanalyseerd zullen worden. De beginselen zijn in drie categorieën gegroepeerd. Vervolgens wordt elk beginsel toegelicht op drie onderdelen: algemene inhoud, betekenis voor de politieke autoriteiten en betekenis voor de transnationale politieke verstrekking.

De drie categorieën beginselen zijn als volgt verdeeld: de eerste categorie betreft de verwerking van persoonsgegevens, de tweede betreft de gegevens zelf en de derde betreft de bescherming van het datasubject. Hierbij moet rekening worden gehouden dat deze driedeling in zekere zin gekunsteld is, want alle beginselen hebben uiteindelijk tot doel om de burger te beschermen. Bovendien kan een aantal beginselen van de eerste categorie evengoed in de tweede categorie geplaatst worden omdat die beginselen betrekking hebben op de gegevens zelf. Omdat zij echter nauw verbonden zijn met het doel(bindings)beginsel zijn zij in de eerste categorie geplaatst.

Beginselen van dataprotectie

Rechtsgrondslag: - Kenbaarheid en voorzienbaarheid van de toepasselijke norm		
Gegevensverwerking - proportionaliteit - subsidiariteit	Gegevens	Bescherming burger
<p>Doel en doelgebondenheid Doel van de verwerking is welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd. Verwerking moet op een wijze die daarmee verenigbaar is. Doelafwijking mogelijk indien met oorspronkelijk doel verenigbaar</p> <p>Met doel samenhangende beginselen: ↓</p> <p>* Het doel begrenst de bevoegdheid(uitoefening): - wie geautoriseerd is voor welke bestanden volgens welke procedure de gegevens te verwerken * Het doel begrenst de aard van de te verwerken gegevens. - gevoelige gegevens: in beginsel niet verwerken, tenzij voor het doel strikt noodzakelijk. Voor politie alleen indien onvermijdelijk. * Het doel begrenst de hoeveelheid te verwerken gegevens. - relevant; ter zake dienend - niet overmatig t.o.v. het doel * Het doel begrenst de bewaring van de gegevens. - in tijd: - niet meer verwerken indien het doel niet meer is gediend - bewaren op zodanige wijze dat betrokkene niet langer identificeerbaar is dan noodzakelijk voor het doel</p>	<p>Rechtmatigheid De gegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen en verwerkt</p> <p>Kwaliteit Gegevens dienen nauwkeurig te zijn: - correct - betrouwbaar - actueel Voor politie is afwijking mogelijk</p> <p>Beveiliging - Tegen ongelukken - Tegen onbevoegde toegang en verwerking</p> <p style="text-align: center;">→</p> <p style="text-align: center;">→</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Openheid (algemeen) De burger dient te weten: - Van de verwerking, voor welk doel en door wie - Over ontwikkelingen, beleid en praktijk</p> <p>Rechten datasubject (concreet) - Notificatie op verzoek of gegevens worden verwerkt - Op verzoek in beginsel toegang (op welke gronden, omstandigheden en afweging van belangen) - Weigering tot toegang moet: - gemotiveerd en - voor beroep vatbaar zijn - gegevens aanvechtbaar voor correctie, aanvulling, verwijdering - evtl. verzet (niet voor politiegegevens)</p> <p>Toezicht - Door een (van politie) onafhankelijke instantie. Toezichthoudend mechanisme: - Volgens rechtsstatelijk-conforme procedures - controle door de rechter (Bij veiligheidsdiensten: objectief toezichthoudend mechanisme.)</p>

3.5.1 *Beginselen van dataprotectie*

3.5.1.1 Beginselen betreffende de gegevensverwerking

Beginsel van doel en doelgebondenheid

De rechtmatige verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan wat wel de kern is van de dataprotectie: de doelgebondenheid van de verwerking. De hoofdregel is dat persoonsgegevens voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven, gerechtvaardigd doel worden verwerkt. Gegevens mogen in beginsel niet in strijd met het doel worden verwerkt. Het doel- en doelgebondenheidsbeginsel is vervat in alle richtlijnen, verdragen en wettelijke regelingen zoals de VN-richtlijnen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens, in de OESO-richtlijn over privacybescherming, in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 5) en in de privacy-richtlijn 95/46/EG (artikel 6.) Het doel- en doelbindingsbeginsel vormt, in mijn visie, de kern van de bescherming van persoonsgegevens vanwege zijn begrenzende functie. De eis dat degene die persoonsgegevens verwerkt daarvoor een legitiem en gerechtvaardigd doel moet nastreven dient er in essentie toe om ongelimiteerde en ongebreidelde gegevensverwerking te voorkomen. Het doel van de verwerking begrenst allereerst de bevoegdheid tot de verwerking van persoonsgegevens: zonder doel geen verwerking, is het uitgangspunt. Is er eenmaal een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel, dan is de autorisatie tot verwerking van persoonsgegevens afhankelijk van dat doel. Welke (soort) functionaris bevoegd is tot een bepaalde verwerking hangt dus af van het doel van de verwerking. Het doel begrenst vervolgens de verwerking van de persoonsgegevens naar aard, hoeveelheid en tijd. Een welbepaald, uitdrukkelijk en nauw omschreven doel biedt zodoende de noodzakelijke bescherming tegen ongelimiteerde verwerking van persoonsgegevens. Verwerking van persoonsgegeven voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verkregen mag alleen als die andere doelen met het oorspronkelijke doel niet onverenigbaar zijn en mits wettelijk geregeld.

Politie

Voor de politie geldt het doel- en doelbindingsbeginsel eveneens. Specifiek voor de politie vindt men dit beginsel terug in Aanbeveling (87) 15 (beginsel 4) en, op nationaal niveau, in artikel 3 Wet Politiegegevens.¹⁹⁹ De politieke taak van handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening rechtvaardigt in zijn algemeenheid het verwerken van persoonsgegevens, maar voor de concrete verwerking is het formuleren van specifieke doelen noodzakelijk.²⁰⁰ De politieke doelen waarvoor gegevens mogen worden verwerkt dienen een wettelijke grondslag te hebben evenals de mogelijkheden en de criteria voor doelafwijkende verwerking indien de politieke taakuitoefening dat vereist.

¹⁹⁹ In Kaderbesluit 2008/977/JBZ over de bescherming van persoonsgegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken is dit beginsel te vinden in artikel 3.

²⁰⁰ Onder het regime van de oude WPolr was het nodig om voor de verschillende soorten verwerkingen van persoonsgegevens door de politie aparte privacyreglementen op te stellen, elk met een eigen doelomschrijving. Voor de handhaving van de openbare orde bestond het 'Modelreglement Openbare Orde Informatie' (*Stert.* 2002, 238). Onder de nieuwe Wet Politiegegevens zijn de doelen voor de verschillende verwerkingen door de wet zelf aangegeven.

Indien, bijvoorbeeld, doelafwijkende verstrekking van persoonsgegevens mogelijk is, dan kan dat gekoppeld zijn aan een te verlenen toestemming door de verstrekken- de dienst of een protocolplicht zodat traceerbaar is wanneer gegevens zijn verstrekt in afwijking van het doel.

Transnationale verstrekking

Het doel(bindings)beginsel is van toepassing bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse politieke instanties. Het doel dient beperkt te zijn tot die doelen die passen binnen het kader van de uitoefening van politietaken waarbij er ook een gerechtvaardigd belang aangetoond moet zijn. De politieke verstrekking van persoonsgegevens is noodzakelijk voor de preventie van een ernstig gevaar waaronder het gevaar voor ernstige verstoringen van de openbare orde of ter bestrijding van een ernstig misdrijf. Bij transnationale verstrekkingen dient het doel zo duidelijk en zo nauwkeurig mogelijk te zijn geformuleerd, legitiem en gerechtvaardigd te zijn om 'blanco cheque'-verstrekkingen te vermijden. De aanzoekende partij dient het doel waarvoor de gegevens gevraagd worden alsmede de noodzakelijkheid van de verstrekking duidelijk en welomschreven aan te geven. De verstrekken- de partij verstrekt de gegevens onder voorwaarde dat zij voor het doel worden gebruikt waarvoor zij worden verstrekt. Een doelafwijkende verstrekking dient in een overeenkomst of daartoe strekkende toestemming vast te worden gelegd.²⁰¹

Beginsel van begrensde bevoegdheid

Het belang van het doelbeginsel ligt in zijn begrenzen- de functie, is al gezegd. Het doel begrenst de bevoegdheidsuitoefening tot het verwerken van persoonsgegevens. De wettelijke regeling dient met voldoende nauwkeurigheid aan te geven onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de gegevens voor dat bepaalde doel mogen worden verwerkt. In Amann en Rotaru stelde het EHRM duidelijk deze eis. Normen moeten expliciet regelen wie geautoriseerd is welke (soort) gegevens en van welke categorieën personen te verwerken en volgens welke procedure(s).

Politie

In het bijzonder voor de politie dient een systeem van autorisaties geregeld te zijn. Dit beginsel vindt men, bijvoorbeeld, terug in de systematiek van de Wet Politiegegevens. Genormeerd moet zijn wie bevoegd is tot toegang tot welke informatie en wie geautoriseerd is welke (soort) persoonsgegevens te bewerken. Dit geldt in het bijzonder naarmate de informatie gevoeliger is, denk aan de verwerkingen van informatie over onverdachte personen en van zachte informatie. Daarbij geldt het vereiste van proportionaliteit dat naarmate de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ingrijpender is, de bescherming voor de gegevens zelf en voor betrokkene hoger moeten zijn; dat wil zeggen dat de bevoegdheid tot verwerking en/of toegang tot die gegevens beperkter moet zijn. Voor de verstrekkingen binnen de politiesector dient de politieke taakuitoefening als criterium zodat verstrekkingen slechts bij een gerechtvaardigd politiek be-

²⁰¹ Zie artikel 5:1 lid 2 BPolg dat het doel(bindings)beginsel normeert.

lang aan de orde kunnen zijn. Verstrekkingen aan anderen dan politieke autoriteiten moet met extra waarborgen zijn omkleed.

Transnationale verstrekking

De bevoegdheid tot verstrekking van persoonsgegevens die de politie beheert in de uitoefening van haar politieke taak aan buitenlandse autoriteiten is slechts geoorloofd indien de wet dit toestaat en is beperkt tot instanties bekleed met politieke taken. Dit onder strikte voorwaarde dat er sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau in het ontvangende land. Indien de buitenlandse autoriteiten dit niveau niet kunnen garanderen, dan dient de verstrekking geautoriseerd en aan strikte voorwaarden gebonden te zijn. Die voorwaarden betreffen het doel van de verwerking, de wijze van verwerking en de beveiliging van de gegevens. De aanzoekende instantie verschaft duidelijkheid over doel, gebruik, bevoegdheden, beveiliging en tijdslijmieten van het gebruik van de te ontvangen persoonsgegevens.

Beginsel van aard en hoeveelheid van gegevens

Het doelbeginsel heeft een begrenzen functie ten aanzien van de aard en de hoeveelheid van de te verwerken gegevens. De eis van een legitiem en gerechtvaardigd doel dient er toe om ongelimiteerde en ongebreidelde gegevensverwerking te voorkomen. Over het individu wordt alleen die informatie verwerkt die voor het doel van de verwerking daadwerkelijk van belang is. Alleen het doel dienende, ten opzichte van het doel relevante en ten opzichte van het doel niet overmatige informatie wordt verwerkt. Het doel bepaalt dus relevantie en kwantiteit van de te verwerken informatie. Hieraan ligt de eis van proportionaliteit en subsidiariteit ten grondslag. Dit beginsel vindt men terug in artikel 5 onder c van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en in artikel 6 onder c van Richtlijn 95/46/EG.

Uitgangspunt in het dataprotectierecht is bovendien dat zogenaamde ‘gevoelige gegevens’ – gegevens die betrekking hebben op ras, politieke overtuiging, godsdienstige of andere levensbeschouwing, gezondheid of seksueel gedrag en tenslotte gegevens over strafrechtelijke veroordelingen – in beginsel niet worden verwerkt tenzij voor het doel strikt noodzakelijk. De wet dient hiervoor waarborgen en niet al te ruime uitzonderingsmogelijkheden te bieden om dit uitgangspunt niet uit te hollen. Dit beginsel vindt men terug in artikel 6 van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en in artikel 8 onder c van Richtlijn 95/46/EG.

Politie

De politie is eveneens gehouden aan het beginsel dat slechts die informatie wordt verwerkt die in kwalitatief als kwantitatief opzicht relevant is ten opzichte van het doel van de verwerking (zie beginsel 2.1 in Aanbeveling (87) 15 en artikel 3 lid 1 en lid 2 van de Wpolg.) Het beginselverbod om gevoelige gegevens te verwerken geldt voor de politie in sterkere mate in die zin dat het voor het doel van de verwerking niet slechts strikt noodzakelijk, maar zelfs onvermijdelijk moet zijn in het belang van een specifiek onderzoek (zie artikel 5 WetPolg.).

Transnationale verstrekkingen

Bij transnationale verstrekking van persoonsgegevens is de binding aan dit beginsel van belang om 'proliferatie' van informatie te voorkomen. Het doel geeft daarmee een grens aan met betrekking tot de categorie personen wier gegevens worden verstrekt en daarmee ook tot de hoeveelheid. Een strikte toepassing van dit beginsel dwingt de autoriteiten tot verstrekking van werkelijk relevante informatie. Dat beschermt de burger, maar zorgt ook voor een effectieve en rechtmatige taakuitoefening van de politiediensten.

Beginsel van beperkte bewaring

Ten slotte begrenst het doel de bewaringstijd van de informatie. Indien het doel niet meer gediend is, mogen de gegevens niet meer worden bewaard (zie VN-Richtlijn, artikel 5 onder e Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981, artikel 6 onder e Richtlijn 95/46/EG)

Politie

Voor de politie gelden eveneens grenzen voor de bewaringstijd van de verwerkte persoonsgegevens. Dit beginsel vindt men terug in beginsel 7 van Aanbeveling (87) 15 en in het systeem van de Wetpolitiegegevens. Die bewaringstijd voor persoonsgegevens kan in het belang van de rechtshandhaving langer zijn dan voor andere partijen, maar dat betekent niet dat de gegevens onbeperkt bewaard mogen blijven onder het motto dat informatie ooit in de toekomst van pas kan komen.

Transnationale verstrekking

Bij transnationale politieke verstrekkingen van persoonsgegevens is het van groot belang dat de gegevens niet onbeperkt 'rondzwerven' of in tijdloze 'zwarte lijsten' terecht komen. Een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven legitiem doel, dat overigens ook in tijd beperkt kan zijn zoals een evenement, garandeert dat de verwerking van de verstrekte persoonsgegevens ook gebonden is aan een bepaalde tijd.

3.5.1.2 Beginselen betreffende de gegevens

Beginsel van rechtmatigheid

Een eis die aan de verwerking van persoonsgegevens gesteld wordt, is dat van de rechtmatigheid. Gegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen en verwerkt. Een wettelijke regeling moet aangeven dat gegevens worden verwerkt en onder welke omstandigheden zij mogen worden vergaard. Dit beginsel is vervat in VN-richtlijnen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens, in de OESO-richtlijn over privacybescherming, in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 5 onder a) en in de privacy-richtlijn 95/46/EG (artikel 6 onder a).

Politie

Voor de politie geldt deze eis in het bijzonder. Zij dient persoonsgegevens slechts in overeenstemming met de wet, zorgvuldig en behoorlijk te vergaren en te verwerken

(zie beginsel 2 van Aanbeveling (87) 15 en artikel 3 lid 2 WPolg.)²⁰² De vergaring dient beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor het doel van de verwerking. Dat doel is in het belang van de voorkoming van een reëel gevaar of een specifiek misdrijf. Dat geldt in het bijzonder voor de gegevens van niet verdachte personen. Het gebruik van technische onderzoeksmiddelen die leiden tot verkrijging van persoonsgegevens moet een wettelijke grondslag hebben.

Transnationale verstrekking

Voor de uitwisseling van persoonsgegevens met buitenlandse autoriteiten is dit beginsel van groot belang. Immers de aanzoekende partij, of de ontvangende bij spontane verstrekking,²⁰³ moet er van uit kunnen gaan dat de gegevens die worden verstrekt aan dit beginsel voldoen om niet zelf onrechtmatig te handelen.

Beginsel van kwaliteit van de gegevens

De gegevens die verwerkt worden dienen met betrekking tot de kwaliteit correct, betrouwbaar en actueel te zijn. Dit beginsel vindt men terug in VN-richtlijnen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens, in de OESO-richtlijn over privacybescherming, in het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 5 onder d) en in de privacy-richtlijn 95/46/EG (artikel 6 onder d). Het belang van dit beginsel is nauwelijks te onderschatten. Voor de burgers kunnen de gevolgen van foutieve, onbetrouwbare en achterhaalde informatie ingrijpend zijn. Gezien de zwakkere positie van het datasubject ten opzichte van de verwerker, ligt bij deze laatste de verplichting voor een up to date verwerking.

Politie

Handhavingsautoriteiten hebben bijzondere plichten voor wat betreft de correctheid, betrouwbaarheid en up to date zijn van de persoonsgegevens die zij verwerken vanwege de verstreckende gevolgen voor de burgers en in het bijzonder de onverdachte onder hen, bij het gebruik van de informatie (zie beginsel van 3 van Aanbeveling (87) 15 en artikel 4 lid 1 WPolg.). De kwaliteitseisen gelden in ieder geval voor de informatie die is gebaseerd op daadwerkelijk geconstateerde of verifieerbare feiten, de zogenaamde 'harde informatie'. De politie mag echter ook, en dat is inherent aan haar taak, 'zachte informatie' verwerken zoals geruchten of niet geverifieerde (of verifieerbare) informatie. De soort informatie is dus niet noodzakelijkerwijs correct of actueel en is niet per se afkomstig van betrouwbare bronnen. Bij de verwerking van politiegegevens dient acht te worden geslagen op de mate van correctheid, objectiviteit en betrouwbaarheid van de informatie in die zin dat er bij de verwerking een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de persoonsgegevens gebaseerd op objectieve feiten (harde informatie) en die gebaseerd op vermoedens, geruchten, meningen en persoonlijke oordelen van de functionarissen of hun informanten (zachte informatie). Het onderscheid tussen harde en zachte informatie moet in de verwerking duidelijk

²⁰² De wettelijke grondslag voor het verkrijgen van persoonsgegevens door de politie is gegeven door het Wetboek van Strafvordering.

²⁰³ Denk aan de verstrekking op grond van artikel 46 SUO.

tot uitdrukking komen zodat ook bij de verstrekking dit onderscheid voor de ontvanger van de informatie duidelijk is (zie beginsel 3 van Aanbeveling (87) 15).

Transnationale verstrekking

Uitgangspunt is dat vóór de verstrekking van ‘harde’ informatie de kwaliteit ervan aan de bron wordt geverifieerd. Bij verstrekking van niet correcte en niet geactualiseerde gegevens dient dat aan de ontvangers expliciet gemeld te worden om hen te beschermen tegen onrechtmatig gebruik. Zachte informatie is in beginsel niet geschikt voor verstrekking en verder gebruik. Indien deze soort informatie toch verstrekt wordt dient de verstrekker dat te melden. De ontvanger van persoonsgegevens moet op de hoogte zijn van de kwaliteit van de verstrekte gegevens: aard, mate van correctheid, mate van betrouwbaarheid en actualiteit.

Veiligheidsbeginsel

Zowel de persoonsgegevens als de verwerkingsprocessen moeten aan veiligheidseisen voldoen: gegevens moeten beveiligd worden tegen ongelukken, beschadiging en tegen onbevoegde toegang en verwerking (zie VN-richtlijnen over geautomatiseerde bestanden van persoonsgegevens, OESO-richtlijn over privacybescherming, het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 7) en in de privacy-richtlijn 95/46/EG (afdeling VIII).

Politie

Het veiligheidsbeginsel roept een bijzondere plicht in het leven voor politieke autoriteiten (Beginsel 8 van Aanbeveling (87) 15 en artikel 4 lid 3 WPolg) . Uit de aard van hun taken en bevoegdheden volgt dat zij bijzondere, gevoelige en ook niet geverifieerde informatie over burgers verwerken die precies daarom niet ‘in verkeerde handen’ mag komen of te makkelijk toegankelijk is. Van die instanties mag dus verwacht worden dat zij bijzondere inspanningen leveren met betrekking tot de technische beveiliging van de gegevens, maar ook tegen onbevoegd handelen. De wet dient een machtings- of autorisatiesysteem te bevatten met taakgerelateerde verwerkingsbevoegdheden en daaraan gerelateerde en achteraf controleerbare procedures.

Transnationale verstrekking

Bij verstrekking aan buitenlandse politieke instanties is dit beginsel van bijzonder groot belang. De verstrekking dient door in de wet aangegeven wijze plaats te vinden en door middel van beveiligde media die slechts door de bedoelde ontvanger toegankelijk zijn. De ontvangende autoriteiten dienen eveneens aan hoge veiligheidsstandaards te voldoen.

3.5.1.3 Beginselen betreffende de burger

Het verwerken van persoonsgegevens is een onder voorwaarden toegestane inbreuk op de privacy van het individu. Het is dan ook met het oog op die privacy dat de burger moet kunnen rekenen op bescherming wanneer informatie over hem wordt verwerkt.

Beginsel van openheid

Dit beginsel heeft betrekking op een algemene openheid inzake het verwerken van persoonsgegevens (zie OESO-richtlijn en artikel 8 Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981). Dit betekent dat de burger in het algemeen dient te weten dat persoonsgegevens worden verwerkt door bepaalde instanties voor bepaalde doelen. Het is van belang dat de burger door overheid, private partijen, media en politici op de hoogte wordt gehouden over (technische) ontwikkelingen, beleid en praktijken van degenen die persoonsgegevens verwerken. Zonder die openheid kunnen geen fundamentele vragen aan de orde komen, kan het parlement haar controletaak niet verwezenlijken, is er geen debat en kunnen dus ook geen grenzen aan het verwerken van persoonsgegevens worden gesteld.

Rechten van betrokkene

Naast bovengenoemd recht op ‘algemene openheid’ heeft het individu, het datasubject specifieke rechten die hij kan invoeren jegens de verantwoordelijke voor de verwerking van zijn persoonsgegevens; rechten die hij ook in rechte kan doen gelden. De rechten zijn als volgt samen te vatten.

Notificatie

Op verzoek dient betrokkene een notificatie te krijgen dat gegevens over hem worden verwerkt. Betrokken mag weten of hij toegang krijgt tot de gegevens hem betreffende en onder welke voorwaarden, die overigens niet te bezwarend moeten zijn. Op verzoek hoort betrokkene in beginsel, onder omstandigheden en na afweging van belangen, toegang te krijgen tot de gegevens die over hem zijn verwerkt. Daarop zijn veel uitzonderingen mogelijk, maar wel dient een weigering tot toegang altijd gemotiveerd te zijn en voor enige vorm van beroep vatbaar.

Correctie, aanvulling, afscherming en verwijdering van gegevens

De gegevens moeten in beginsel door het datasubject aanvechtbaar zijn zodat hij de hem toegekende rechten van correctie, aanvulling, afscherming en verwijdering kan uitoefenen.

Toeziht

Ter bescherming van de burger dient op de verwerking van persoonsgegevens toezicht uitgeoefend te worden door een van de verantwoordelijke onafhankelijke instantie. Deze toezichthoudende autoriteit kan een veelheid aan taken uitvoeren: informatie en voorlichting geven, toestemming verlenen voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens, toezicht houden op de naleving van het toepasselijke recht met eventueel daaraan gekoppeld en sanctiebevoegdheid, bemiddelen bij conflicten en dergelijke. Toeziht belet of vervangt niet de controle door de rechter.

Politie

Voor de politie geldt dat zij in de uitoefening van haar rechtshandhavende taak juist zonder medewerking of wetenschap, laat staan toestemming, van betrokkene gegevens verwerkt. Dat mag de politie echter niet beletten om openheid te betrachten over het

feit dat persoonsgegevens worden verwerkt, voor welke doelen, met welke middelen en zo voorts. Ook inzicht geven in het beleid en in de toegepaste technieken, zonder daarmee informatie prijs te geven die noodzakelijk is om haar taak naar behoren uit te oefenen, maakt onderdeel uit van het openheidsbeginsel.

De burger moet zijn rechten van inzage, correctie, aanvulling en verwijdering ook ten opzichte van de politie kunnen doen gelden. De wet dient dat te regelen tezamen met de daartoe geëigende procedures. Uiteraard is het bij politiegegevens zo dat niet altijd aan een verzoek van betrokkene gehoor gegeven kan worden in het belang van de uitvoering van de politietaak, de staatsveiligheid of belangen van derden. De uitzonderingen moeten evenwel niet zo ruim opgevat worden dat in de praktijk van de uitoefening van die rechten niets meer overblijft. De weigering tot toegang tot de verwerkte informatie dient in beginsel schriftelijk gemotiveerd te zijn en dient vatbaar te zijn voor een beroep op een onafhankelijk toezichthoudend orgaan en de rechter die ook zodanig nader ingelicht wordt dat hij een overwogen en op feiten gebaseerd oordeel kan geven.

Transnationale verstrekking

De verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse politieke autoriteiten is een riskante aangelegenheid omdat de gegevens in anderen handen worden gegeven zonder dat de betrokken burger vaak daar enige notie van heeft. Dat mag de positie van het betrokken datasubject niet verzwakken. Daarvoor moeten de verstreckende autoriteiten zich vergewissen over het databeschermingsniveau van de ontvangende partij. Indien niet hetzelfde beschermingsniveau wettelijk is gegarandeerd dient grote terughoudendheid betracht te worden. Een systeem van protocollering van verstrekkingen aan buitenlandse autoriteiten versterkt de positie van het betrokken datasubject omdat dan in ieder geval de verstrekking traceerbaar is. De verstrekkingen aan buitenlandse autoriteiten zijn onderworpen aan toezicht en controle door de rechter omdat zij immers deel uit maken van het proces van verwerking van persoonsgegevens.

Het hier geschetste kader zal als toetsing fungeren bij de analyse van de handelingen van de Raad van de Europese Unie ter preventie van openbare ordeverstoringen. In de komende drie hoofdstukken komen die maatregelen aan de orde en worden zij tegen het licht gehouden van bovengenoemde beginselen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden of die maatregelen aan deze eisen, waar het gezien hun aard kan, voldoen.

4 EUROPESE HANDELINGEN OVER OPENBARE-ORDEHANDHAVING

4.1 Inleiding

Dat men zich in Europees verband over de openbare-ordehandhaving buigt, is niet van de laatste jaren, de jaren dat rellende voetbalsupporters en andersglobalisten aandacht in de media kregen. De eerste stappen tot Europese samenwerking op dat gebied werden al in de jaren zeventig van de vorige eeuw binnen de intergouvernementele Trevi- en Schengen-verbanden gezet om later binnen de door het Verdrag van Maastricht gecreëerde derde pijler van de Europese Unie voortgezet te worden. In deze drie verbanden, Trevi, Schengen en de derde pijler van de EU, is een aantal met elkaar verband houdende handelingen tot stand gekomen om de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten te versterken door intensieve uitwisseling van informatie. De handelingen zijn een verklaring van de Trevi-ministers van 1991, de Schengen-Handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid van 1997, en een gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997. Deze drie handelingen delen met elkaar een aantal kenmerken. Ze kenmerken zich door het feit dat ze niet specifiek gericht zijn op problemen veroorzaakt door voetbalsupporters of demonstranten maar op openbare-ordeverstoringen met een transnationaal karakter ter gelegenheid van massa-evenementen in algemene zin. Kenmerkend is ook dat de handelingen de lidstaten oproepen om een ‘centrale instantie’ aan te wijzen die als aanspreekpunt kan fungeren voor de in de handelingen gepropageerde samenwerking en informatie-uitwisseling. Ten slotte werden deze handelingen als bindend opgevat, hoewel deze juridische status nergens geëxpliciteerd was. Door deze kenmerken vormden zij als het ware een soort algemene grondslag voor de meer specifieke handelingen, zoals uit de volgende twee hoofdstukken zal blijken. De handelingen leggen de nadruk op de verstrekking van informatie als middel om de samenwerking van de handhavingsautoriteiten te verbeteren. Of de oproep aan de lidstaten om hun samenwerking te versterken door informatie met elkaar uit te wisselen voldoet aan de eisen van dataprotectie is de vraag die hierna aan de orde komt.

4.2 De handelingen over (politiële) samenwerking in het intergouvernementeel verband van Trevi en Schengen

De Trevi-ministers van binnenlandse zaken en justitie van de lidstaten en hun hoge ambtenaren kwamen regelmatig bijeen om afspraken te maken over politieële samen-

werking op het gebied van criminaliteit, terrorisme, immigratie, maar ook openbare orde. Dat gebeurde buiten de communautaire juridische ruimte. Buiten die ruimte zijn ook de Schengen-verdragen tot stand gekomen ter bestrijding van transnationale criminaliteit en illegale migratie ten gevolge van de afschaffing van de binnengrenzen door de Europese Akte. Trevi en Schengen vormden aldus de proeftuin voor de politieke samenwerking zoals die later in de Europese Unie verder gestalte zou gaan krijgen, onder andere doordat zowel het Trevi- als het Schengen-*acquis* later werd geïntegreerd in het recht van de Europese Unie.

4.2.1 *Trevi: De verklaring van Den Haag in 1991 over contactpunten openbare orde*

Zoals al vermeld in hoofdstuk 2, is niet erg duidelijk waaruit het Trevi-*acquis* op het gebied van politieke samenwerking precies bestaat, maar uit een lijst van het Trevi-*acquis* die werd opgesteld door het toenmalige Belgische voorzitterschap¹ dat toetredende lidstaten zouden moeten overnemen, valt het een en ander af te leiden. De lijst bevatte ook een aantal handelingen van de Trevi-ministers over openbare-ordehandhaving. Twee hadden betrekking op sportevenementen en één verklaring riep de lidstaten op tot oprichting van vaste correspondenten op het gebied van openbare orde in het algemeen. Deze verklaring kwam in 1991 in Den Haag tot stand.² De Trevi-ministers besloten om de lidstaten op te dragen ‘contactpunten openbare orde’ binnen hun departementale organisatie of bij de politie aan te wijzen. Deze zouden moeten dienen als eerste aanspreekpunt voor de autoriteiten van de andere lidstaten. Uit de tekst blijkt dat de landen vrij werden gelaten in de keuze om een apart contactpunt op te zetten of om gebruik te maken van een al bestaand verbindingsbureau (*bureau de liaison*). Doel was om de informatie-uitwisseling te bevorderen in geval van grootschalige evenementen of bijeenkomsten waarbij burgers van verscheidene lidstaten betrokken zouden zijn en waarbij risico’s voor de openbare orde zouden kunnen ontstaan. Welke soort informatie uitgewisseld zou moeten worden, werd in de verklaring niet aangegeven. Of het de bedoeling was om persoonsgegevens te verstrekken werd niet vermeld en daardoor ook niet van wie de persoonsgegevens waren. Uit een latere Aanbeveling uit 1994 van de inmiddels krachtens het Unieverdrag bestaande JBZ-Raad³ blijkt dat de informatie volgens de verklaring vooral betrekking moest hebben op aantal deelnemers, bedoelingen, verplaatsingen en vervoersmiddelen van groepen mensen. Elk land was vrij om zelf te bepalen of en op welke wijze een verzoek om informatie zou worden gehonoreerd, daarbij rekening houdend met de eigen nationale wetgeving en procedures. De lidstaten hadden dus nog een grote vrijheid bij

¹ Overview of the Acquis of the Trevi Agreement: police cooperation, The Council, Brussels 21 October 1993, Circ. 3678/93, in: T. Bunyan (ed.), *Key texts on justice and home affairs in the European Union, Vol. 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht*, London: Statewatch 1997, p. 30.

² Declaration of Engagement of Trevi Ministers concerning contact point for public order, Verklaring van de Ministers, 2-3 december 1991 te Den Haag. Op mijn verzoek heeft de Raad dit verstrekt.

³ Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over Informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten (correspondentenwetwerk), bijlage III bij Raadsdocument 4289/96 ENFOPOL 17. Geen openbare bron; op verzoek door de Raad verstrekt.

de omgang met informatieverzoeken uit andere lidstaten.⁴ In de verklaring is al de trend zichtbaar van het oprichten van ‘nationale contactpunten’ als aanspreekpunten en als doorgeefluiken van informatie die wederzijds zou worden verstrekt. In de latere handelingen van de Raad van de Europese Unie zal dit een vast patroon worden. De Raad zal dan het oprichten van dergelijke contactpunten in de lidstaten zelfs verplicht stellen voor de uitwisseling van informatie en persoonsgegevens van risicosupporters wanneer internationale voetbalevenementen plaatsvinden.

In de bovengenoemde Aanbeveling van de JBZ-Raad staat dat deze verklaring van de Trevi-ministers bindend was voor de lidstaten. Waarom dit zo was en op grond waarvan verklaart de Aanbeveling niet. Gezien het buiteninstitutionele karakter dat het Trevi-overleg had ten opzichte van de EEG, roept dit de vraag op naar de bevoegdheid van het Trevi-gremium om de EEG-lidstaten bindende besluiten op te leggen. Er was voor deze bevoegdheid moeilijk een rechtsgrondslag in het EEG-Verdrag te vinden.⁵

4.2.2 *Schengen: de ‘Schengen-handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid’*

Bij de voorbereiding van het Akkoord van Schengen en van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst werd rekening gehouden met grensoverschrijdende bewegingen van personen die een gevaar zouden kunnen vormen voor de openbare orde. In hoofdstuk 2 is al aandacht besteed aan artikel 46 SUO dat een kernbepaling is omdat ze de grondslag vormt voor de gevraagde en ongevraagde verstrekking van informatie omtrent de openbare-ordehandhaving tussen de Schengenlanden. Artikel 46 SUO vormde dan ook de juridische grondslag voor de opstelling van de ‘Schengen-Handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid’ door het Uitvoerend Schengen Comité.⁶ Het was de bedoeling van het Comité dat de lidstaten de inhoud van deze Handleiding in hun nationale (grens)instructies en handboeken

⁴ Dat is nu wel anders, nu het ‘beschikbaarheidsbeginsel’ het uitgangspunt moet zijn bij de uitwisseling van informatie. (Zie hoofdstuk 3, noot 196).

⁵ Ook Peers stipt dit probleem aan, S. Peers, *EU Justice and home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education Limited 2000, p. 15-16. Wanneer de veronderstelling klopt dat de verklaring inderdaad bindend was, kan dat naar Nederlands constitutioneel recht alleen een verdrag zijn geweest of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie (artikel 93 Grondwet). De verklaring kon dan een verdrag zijn dat goedkeuring vereiste door de Staten-Generaal (artikel 3 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen); een verdrag zijn dat tot de soorten behoorde die geen goedkeuring vereisten (artikel 7, 8 of 10 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen) of geen verdrag zijn. Indien de verklaring niet als verdrag was te definiëren, dan misschien als een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Dan moet men echter aannemen dat Trevi destijds een volkenrechtelijke organisatie was. Een lastige kwestie die zichtbaar maakt hoe juridisch ongrijpbaar de Europese handelingen zijn op het gebied van de openbare orde.

⁶ Ontwerp-besluit Uitvoerend Comité, Schengen Handleiding samenwerking politieële handhaving openbare orde en veiligheid, *Str.* 1997, nr. 113/p. 12. Het ging om telkens geactualiseerde besluiten van het Uitvoerend Schengen Comité. De laatste in de reeks was het Besluit van het Uitvoerend Comité van 24 juni 1997 (SCH/Com-ex (97) 6, 2e herz.) dat goedkeuring hechtte aan Raadsdocument SCH/I (97) 36, 5e herz. (1) - Schengenhandleiding politieële samenwerking, handhaving openbare orde en veiligheid.

zouden opnemen.⁷ Ook hier rijst de vraag naar de precieze juridische status van dit besluit van het Uitvoerend Schengen Comité. Het besluit werd opgenomen in het Schengen-*acquis* dat deel is gaan uitmaken van het Unie-recht.⁸ Dit wijst erop dat de Schengen-handeling een bindend karakter had en sinds de integratie van het Schengen-*acquis* in de Unie deze status heeft.⁹

De Handleiding had de bevordering van de samenwerking op het gebied van de handhaving van openbare orde en veiligheid tussen de Schengen-staten tot doel. De samenwerking betreft ‘onder meer gebeurtenissen waarbij grote aantallen mensen uit meerdere landen zich verzamelen in een of meer Schengen-Statens en het politietoetreden primair gericht is op het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten.’ Als voorbeelden werden genoemd ‘sportwedstrijden, rockconcerten, betogingen en wegblokkades’. De samenwerking is niet alleen beperkt tot grootschalige evenementen. Ze kan ook betrekking hebben op bewegingen en activiteiten van concentraties van personen, ongeacht de omvang, die ook los van evenementen een gevaar voor de openbare orde en veiligheid kunnen betekenen. De Handleiding bevatte twee hoofdpunten van samenwerking: informatie-uitwisseling en praktische samenwerking. Deze laatste omvatte vijf punten, namelijk de detachering en uitwisseling van *ad hoc liaisons*; de coördinatie van operationele plannen voor concrete gevallen; het *ad hoc* gezamenlijk inrichten van gezamenlijke commando- en coördinatiecentra ter plekke; de verbetering van de samenwerking tussen de centrale instanties; en ten slotte de evaluatie van de samenwerking. Deze punten zien we terug in de specifieke handelingen van de Raad die in de volgende hoofdstukken aan de orde zullen komen. Kern van de samenwerking is de uitwisseling van informatie. Deze geschiedt door tussenkomst van een daartoe aangewezen centrale instantie. De centrale instanties verstrekken elkaar gevraagd en ongevraagd informatie indien zich feiten voordoen of groepen van personen van enige omvang, die de openbare orde en veiligheid kunnen bedreigen, zich door of naar andere Schengen-staten verplaatsen. Voor Nederland is de centrale instantie tegenwoordig de Dienst Internationale Politie-samenwerking (DINPOL) van het KLPD.¹⁰ Zij verstrekt de politieke informatie op grond van artikel 46 SUO. De informatie wordt in een zo vroeg mogelijk stadium doorgegeven. In spoedeisende gevallen en indien het nationale recht het toestaat, kan de informatieverstrekking rechtstreeks tussen de betrokken politiediensten plaatsvinden. De verstrekte informatie dient zoveel mogelijk gegevens te bevatten over de volgende zaken die in een checklist (bijlage 3) zijn opgenomen:

⁷ Zie Besluit van het Uitvoerend Comité van 24 juni 1997 (SCH/Com-ex (97) 6, 2e herz.).

⁸ Zie in het Schengen-*acquis* het Besluit van het Uitvoerend Comité van 16 december 1998 betreffende de leidraad voor grensoverschrijdende politieke samenwerking (SCH/Com-ex (98) 52), *PbEG* 2000, L 239/1, blz. 408. In dit Besluit staat dat de Schengenhandleiding over openbare orde in de leidraad is opgenomen. De leidraad is vertrouwelijk en dus niet toegankelijk, zie ook *Sic* 1998, 240, pag. 11/blz. 1 (toelichting zonder tekst).

⁹ Er zij ook aan herinnerd dat op grond van het ‘Grondslagbesluit’ artikel 46 SUO nu zijn grondslag in de artikelen 34 en 30 (1) VEU vindt, zie Besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999, *PbEG* 1999, L 176/17 waarin per Schengen-bepaling de rechtsgrondslag in het Unie-recht wordt aangeduid.

¹⁰ Ten tijde van de verschillende eerdere Schengen-Handleidingen was dat de Dienst Internationale Netwerken (DIN) van het KLPD. De DINPOL bestaat sinds 2006.

- aard van de gebeurtenis of het evenement;
- de groep personen: aantal, aard en samenstelling van de groep (drijfveren, gewelddadigheid, kans op ongeregeldeheden);
- verzamelplaatsen en -tijdstippen;
- routes en halteplaatsen;
- middelen van vervoer;
- overige relevante informatie;
- betrouwbaarheid van de informatie.

De Handleiding vermeldde dat de informatie die de Schengen-landen elkaar verstrekken vertrouwelijk dient te worden behandeld en dat ze uitsluitend wordt gebruikt voor het doel waarvoor ze is verstrekt. De te verschaffen informatie wordt met inachtneming van de regels van nationale dataprotectie verstrekt. Deze toevoeging geeft aan dat ook persoonsgegevens zouden moeten worden verstrekt en niet slechts algemene informatie over groepen zoals de lijst op het eerste gezicht doet denken. Dat de Schengen-uitvoeringsovereenkomst in artikel 129 onder a de gegevensbescherming regelt bij de spontane verstrekking in het kader van artikel 46 SUO, waarvan deze Handleiding de nadere uitwerking vormt, bevestigt dat ter uitvoering van artikel 46 persoonsgegevens kunnen worden verstrekt. Bovengenoemde lijst van de te verstrekken informatie kan, bij nadere beschouwing, inderdaad leiden tot informatie over identificeerbare personen en daarmee persoonsgegevens (zie hieronder bij de analyse van het gemeenschappelijk optreden van 1997). In de Handleiding is niet gekozen voor een helder model van informatievoorziening waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen algemene informatie die niet beoogt persoonsgegevens te bevatten en informatie die dat wel beoogt. Uit het oogpunt van de bescherming van de informatieve privacy is een dergelijke onduidelijkheid problematisch.

4.3 De handelingen over (politiële) samenwerking in de Europese Unie

Met het Verdrag van Maastricht kwam titel VI in werking dat de justitiële en politieke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie regelde: de derde pijler van de Unie. In de derde pijler werd het *Trevi-acquis* geïntegreerd. Onder het regime van het Verdrag van Maastricht is één handeling van de Raad van belang voor het onderzochte onderwerp, omdat zij de samenwerking op het gebied van de openbare orde een impuls wil geven. Deze handeling staat echter niet op zichzelf, maar vertaalt de boven besproken Handleiding (een besluit van het Schengen Uitvoerend Comité) naar het niveau van de Europese Unie, voordat het Schengen-*acquis* met het Verdrag van Amsterdam in de EU-rechtsorde werd geïncorporeerd. Het gemeenschappelijk optreden van 1997 over openbare orde is namelijk vrijwel gelijklopend aan de Handleiding.¹¹

¹¹ Zie ook: S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000, p. 208.

4.3.1 *Het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 over openbare orde*

Begin 1997 maakte het Nederlandse voorzitterschap duidelijk dat de politieke samenwerking op het gebied van openbare orde een van zijn prioriteiten was.¹² Al in februari stuurde Nederland een nota aan de werkgroep politiesamenwerking¹³ met de aankondiging maatregelen te beogen, ‘waarbij nadere afspraken’ op dit gebied moesten worden vastgelegd. Nederland wilde aanvankelijk de voorstellen vervatten in een Resolutie. Uiteindelijk werd het een gemeenschappelijk optreden.¹⁴ Het is in twee opzichten een belangrijk document. Ten eerste, omdat het betrekking heeft op de politieke samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid in algemene zin en niet toegespitst op bepaalde categorieën ordeverstoorers. De considerans (hieronder integraal) schetst de noodzaak voor de handeling als volgt:

‘Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op artikel K.3, lid 2, onder b),

Gezien het initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden,

Eraan herinnerend dat overeenkomstig artikel K.1, punt 9, politieke samenwerking door de lidstaten als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang wordt beschouwd;

Overwegende dat ten gevolge op eerder genomen initiatieven, met name op het gebied van voetbalvandalisme, ernaar gestreefd moet worden de samenwerking terzake van openbare orde en veiligheid uit te breiden en te versterken;

Overwegende dat de samenwerking terzake manifestaties in ruime zin, m.a.w. gebeurtenissen waarbij grote aantallen mensen uit meerdere lidstaten zich verzamelen en het politieoptreden primair gericht is op de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten, nadere voorzieningen behoeft;

Overwegende dat tot deze manifestaties onder meer behoren sportwedstrijden, rockconcerten, betogingen en wegblokkades, maar dat ook aanverwante onderwerpen zoals de bewaking en beveiliging van personen en objecten deel kunnen uitmaken van bedoelde samenwerking;

Overwegende dat naast aangrenzende lidstaten ook niet-aangrenzende lidstaten en lidstaten die transitland zijn, bij deze samenwerking kunnen zijn betrokken;

Overwegende dat de uitwisseling van informatie over groepen personen die een bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid in de diverse lidstaten, en de detachering van liaisonofficieren en de samenwerking tussen centrale instanties aan die samenwerking bijdragen;

Overwegende dat dit gemeenschappelijk optreden bedoeld is als aanvulling op bestaande bi- en multilaterale regelingen en verdergaande samenwerking tussen lidstaten onverlet laat,

Heeft het volgende gemeenschappelijk optreden vastgesteld: (...)’

¹² Van 1 januari tot en met 1 juli 1997. Voor het werkprogramma van dit voorzitterschap, zie: TK 1996-1997, 25 110, nr. 12 (Brief van de minister met het meer gedetailleerde werkprogramma van het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Unie).

¹³ Raadsdocument 5692/97 ENFOPOL 19, Openbare orde samenwerking. Geen openbare bron; op aanvraag door de Raad verstrekt.

¹⁴ 97/339/JBZ: Gemeenschappelijk Optreden van 26 mei 1997 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid, *PbEG* 1997, L 147/1.

In de tweede plaats is het document belangrijk vanwege zijn juridische karakter. Het gemeenschappelijk optreden was een ‘oud’ derde-pijlerinstrument met als rechtsgrondslag artikel K.3 lid 2 onder b van het Verdrag van Maastricht. Omdat deze verdragstekst geen expliciet antwoord gaf,¹⁵ is er altijd discussie geweest over de precieze juridische status van gemeenschappelijke optredens en vooral over de vraag of deze verbindend waren voor de lidstaten. Voor deze problematiek zij verwezen naar hoofdstuk 2, § 4.2.1. Hier zij volstaan met het standpunt dat de Nederlandse regering heeft ingenomen tijdens de parlementaire behandeling van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam. Volgens haar zouden gemeenschappelijke optredens, afhankelijk van de tekst en de doelstelling, overeenkomen met kaderbesluiten of besluiten in de zin van het Verdrag van Amsterdam (artikel 34 lid 2 onder b of onder c VEU). Een dergelijk standpunt betekent dat gemeenschappelijke optredens bindend zouden zijn voor de lidstaten, immers zowel besluiten als kaderbesluiten zijn bindend naar de tekst van het Unie-Verdrag.¹⁶ De regering liet zich ook uit over dit specifieke gemeenschappelijk optreden over openbare orde en veiligheid: het zou volgens haar, indien ‘vertaald’ naar het instrumentarium dat voorzien is door het Verdrag van Amsterdam, een besluit zijn.¹⁷ Een instrument, volgens de Nederlandse regering, dat de Raad kiest indien hij een bindende niet-normatieve maatregel wil treffen waarbij de inhoud divers kan zijn, maar geen algemeen normatief karakter heeft.¹⁸

¹⁵ Artikel K.3 lid 2 onder b van het Verdrag van Maastricht luidde: ‘De Raad kan, (...) tot gemeenschappelijk optreden besluiten voor zover de doelstellingen van de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van het beoogde optreden beter kunnen worden bereikt door een gemeenschappelijk optreden dan door een optreden van de Lid-Staten afzonderlijk; hij kan besluiten dat de maatregelen ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden worden vastgesteld met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.’

¹⁶ TK 1997–1998, 25 922 (R 1613), nr. 5 (Nota n.a.v. Verslag Goedkeuring Verdrag van Amsterdam), p. 50: ‘Op de vraag van deze leden of door het Verdrag van Amsterdam het instrument van het gemeenschappelijke optreden wordt vervangen door de nieuwe instrumenten van het kaderbesluit en het besluit, luidt het antwoord dat deze veronderstelling juist is.’ En verder: ‘De vraag, welke rechtsvorm deze maatregelen zouden hebben gekregen indien zij zouden zijn aangenomen onder de vigeur van artikel K.6 van het Verdrag van Amsterdam, kan in die zin worden beantwoord dat de vorm van het kaderbesluit in aanmerking zou zijn gekomen voor de gemeenschappelijke optredens welke een (gedeeltelijk) normatief karakter hebben (...) De overige zouden gelet op hun inhoud in de vorm van een besluit tot stand zijn gebracht.’

¹⁷ TK 1997–1998, 25 922 (R 1613), nr. 5 (Goedkeuring Verdrag van Amsterdam), p. 50. In deze Nota naar aanleiding van het Verslag worden alle tot dan toe (dus onder de werking van het Verdrag van Maastricht) aangenomen gemeenschappelijke optredens opgesomd en ‘vertaald’ naar het huidige instrumentarium van artikel 34 lid 2 VEU. Het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 over openbare orde wordt gekwalificeerd als een besluit. De redenering van de regering (zie vorige noot) volgend is zij kennelijk tot de conclusie gekomen dat dit specifieke Gemeenschappelijk Optreden geen (gedeeltelijk) normatief karakter heeft.

¹⁸ TK 1997–1998, 25 922 (R 1316), nr. 3 (MvT Goedkeuring Verdrag van Amsterdam), p. 28. Dit standpunt is niet helemaal in overeenstemming met eerdere beweringen van de regering over gemeenschappelijke optredens. Ten eerste dat zij in beginsel niet bindende instrumenten zouden zijn, maar dat het van de bewoordingen zou afhangen of van de wil van de lidstaten rechtens bindende verplichtingen aan te gaan (TK 1993–1994, 23 490, nr. 8, Notitie over het rechtskarakter van de besluiten die op basis van titel VI van het Unie-Verdrag kunnen worden genomen) en, ten tweede, dat het gemeenschappelijk optreden een instrument is waarmee men niet verder zal gaan dan beleidsafspraken maken tussen de betrokken diensten van de lidstaten (TK 1992–1993, 22 647 (R 1437), nr. 18, p. 77).

Er is inderdaad een aantal argumenten aan te voeren ten gunste van de veronderstelling dat dit gemeenschappelijk optreden bindend voor de lidstaten was bedoeld. De Raad zelf beschouwde dit gemeenschappelijk optreden als rechtsbasis voor zijn latere handelingen op het gebied van de openbare orde; het was in de L-serie van het Publicatieblad gepubliceerd; er werd een inwerkingtreedingsclausule opgenomen; de bepalingen van artikel 1 en 3 zijn imperatief geformuleerd en de lidstaten, in elk geval Nederland, hebben het als bindend opgevat.¹⁹ Bovendien wilde Nederland de afspraken aanvankelijk vastleggen in een niet-bindende Resolutie. De andere lidstaten wilden er zich minder vrijblijvend aan committeren wat ook kon, omdat in dezelfde periode de meest recente versie van de Schengen-Handleiding over politieke samenwerking inzake openbare orde het licht zag.²⁰ De Schengen-landen waren dus al aan de Handleiding gebonden, het betrof immers een waarschijnlijk bindend besluit van het Uitvoerend Comité van Schengen. Over het gemeenschappelijk optreden, dat qua doelstellingen en op hoofdlijnen niet van de Handleiding verschilde, bestond dus al overeenstemming. De stap naar een door de meeste lidstaten als bindend beschouwd instrument was daardoor niet zo problematisch.

4.3.1.1 De samenwerking

De considerans van het gemeenschappelijk optreden openbare orde herinnerde de lidstaten eraan dat politieke samenwerking een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang was op grond van artikel K.1 punt 9 EU (Verdrag van Maastricht).²¹ Het gemeenschappelijk optreden was verder bedoeld als aanvulling op bestaande bi- en multilaterale regelingen en tevens als basis voor verdergaande samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de openbare orde. De bepalingen concentreerden zich voor de samenwerking op drie hoofdpunten:

- a. de informatie-uitwisseling via de centrale instanties (artikel 1);
- b. de detachering van *liaisons* (artikel 2);
- c. de bijeenkomsten, de gezamenlijke scholing, stages en oefeningen van de hoofden van de centrale instanties (artikel 3).

Om de informatiele samenwerking te verbeteren moest de uitwisseling van informatie over de verplaatsing van grote groepen die de openbare orde en veiligheid kunnen bedreigen, worden verbeterd (considerans en artikel 1). Hierop wordt nader ingegaan in § 4.3.1.2 en 4.3.1.3.

Om de operationele samenwerking te versterken werd op grond van artikel 2 de uitwisseling van *liaisons* mogelijk gemaakt die bovendien in de informatie-uitwisseling

¹⁹ Dit is in elk geval het standpunt van de Nederlandse regering; zie SG 1996-1997, 23 490, nrs. 266 en 73, Geannoteerde agenda JBZ-Raad van 26 en 27 mei 1997, p. 7. Hierin wordt het voorstel als verbindend gekwalificeerd.

²⁰ Bij wijze van spreken dan, want de eerdere Handleidingen waren niet openbaar.

²¹ 'Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, met name het vrije verkeer van personen, en onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, beschouwen de lidstaten de volgende gebieden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang: (...)' Na het Verdrag van Amsterdam werd dit artikel: artikel 29 VEU.

een rol als informatiemakelaars hadden.²² Artikel 3 verplichtte de lidstaten om drie voorzieningen te treffen om de samenwerking tussen de lidstaten op het niveau van de bevoegde centrale instanties te bevorderen:²³ het organiseren van bijeenkomsten; het houden van oefeningen; en ten slotte het regelen van uitwisselingen en stages voor het personeel om zo de wederzijdse kennis over elkaars werkwijze en organisatie te verbeteren.

4.3.1.2 De informatie-uitwisseling

Uit de considerans van het gemeenschappelijk optreden blijkt dat informatie uitwisselen over groepen potentiële ordeverstoorders de Europese samenwerking bevordert:

‘Overwegende dat de uitwisseling van informatie over groepen personen die een bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid in de diverse lidstaten, (...) aan die samenwerking bijdragen;

Artikel 1 van het gemeenschappelijk optreden legt daarom aan de lidstaten de verplichting op om informatie uit te wisselen, indien groepen potentiële ordeverstoorders zich over de grenzen verplaatsen. Naar de redactie is dit een bindende bepaling:

‘1. Lidstaten verstrekken gevraagd en ongevraagd door tussenkomst van de centrale instanties aan de desbetreffende lidstaten informatie indien zich groepen van enige omvang, die de openbare orde en veiligheid kunnen bedreigen, naar andere lidstaten verplaatsen om aldaar aan manifestaties deel te nemen. De informatie wordt in een zo vroeg mogelijk stadium verstrekt aan alle betrokken lidstaten ongeacht of zij aan elkaar grenzen, met inbegrip van lidstaten die als transitland worden gebruikt.’

Het tweede lid geeft aan welke informatie verstrekt wordt:

‘2. De informatie dient zo uitvoerig mogelijke gegevens te bevatten met betrekking tot:
a) de betrokken groep;

²² Artikel 2 luidt: ‘1. Lidstaten kunnen tijdelijk liaisonofficieren zenden naar andere lidstaten die daarom vragen. De liaisonofficieren vervullen een adviserende en assisterende taak. Zij oefenen geen bevoegdheden uit en zijn ongewapend. Zij verstrekken inlichtingen en voeren hun opdrachten uit in het kader van de instructies die hun zijn gegeven door de lidstaat waaruit zij afkomstig zijn en in overeenstemming met de richtlijnen van de lidstaat waar zij zijn gedetacheerd. De ontvangende lidstaat zorgt voor de bescherming van de liaisonofficieren. 2. De bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat bepalen de activiteiten van de liaisonofficieren. De liaisonofficieren moeten de richtlijnen van de bevoegde autoriteiten opvolgen.’

²³ Artikel 3 luidt: ‘Teneinde de samenwerking tussen de lidstaten op het niveau van de bevoegde centrale instanties te bevorderen, worden de volgende voorzieningen getroffen: a) elk voorjaar organiseert het voorzitterschap een bijeenkomst voor de hoofden van de centrale instanties voor openbare orde en veiligheid. De hoofden bespreken alsdan onderwerpen van gemeenschappelijk belang; b) de gegevens omtrent deze centrale instanties worden elk voorjaar geactualiseerd door tussenkomst van het voorzitterschap (zie bijlage). De centrale instanties brengen elkaar op de hoogte van tussentijdse wijzigingen; c) met het oog op het verbeteren van de kennis van elkaars organisatie bevorderen de hoofden van de centrale instanties het houden van oefeningen en uitwisselingen en stages voor hun personeel.’

- de globale samenstelling
 - de aard van de groep (agressief? kans op ongeregeldeheden?)
 - b) te gebruiken routes en verblijfplaatsen;
 - c) middelen van vervoer;
 - d) overige relevante informatie;
 - e) betrouwbaarheid van de informatie (...)
- De te verschaffen informatie wordt met inachtneming van de nationale wetgeving verstrekt.⁷

De informatie is dezelfde als die eerder aanbevolen werd in de Schengen-Handleiding en later terug te vinden zal zijn in de handelingen van de Raad van de Europese Unie.²⁴ Op het eerste gezicht betreft het informatie die van algemene aard is en die vooral groepen betreft. Bij nadere beschouwing biedt de bepaling ruimte voor de verstrekking van informatie die herleidbaar zou kunnen zijn tot identificeerbare personen en daarmee voor de verstrekking van persoonsgegevens. Dat is het geval indien aan de hand van informatie personen identificeerbaar worden.²⁵ Bijvoorbeeld: hoe bepaalt de politie de agressiviteit van een groep of de kans op ongeregeldeheden anders dan door te weten uit welke personen de groep is samengesteld? En hoe weet de politie of een bepaalde persoon een risico betekent? Deze informatie kan nog in zodanige vorm aan andere politiediensten worden verstrekt dat zij personen niet identificeerbaar maakt. Maar hoe is het met informatie over reisroutes, vervoer en logies? In algemene termen geformuleerde informatie daarover kan wel leiden tot identificeerbare personen; denk aan passagierslijsten en de registratie van gasten in logementen. Onder de categorie 'overige relevante informatie' kan in theorie van alles vallen; te meer omdat van de lidstaten wordt verwacht dat zij de informatie zo uitvoerig mogelijk verschaffen. Uitvoerige informatie kan zodanig zijn dat het tot persoonsgegevens kan leiden en binnen deze categorie zelfs tot de in de privacybescherming bekende 'gevoelige gegevens'.²⁶ In beginsel geldt een verbod op het verwerken van dergelijke gegevens. Een uitzondering is mogelijk indien '*absolutely necessary for the purposes of a particular inquiry*' (Aanbeveling R (87) 15) of, nationaal, op grond van 'onvermijdelijkheid' (artikel 5 WPolg en artikel 5:1 lid 5 BPolg) in verhouding tot het doel van de verwerking. Met dit betoog is niet gezegd dat de informatie die het gemeenschappelijk optreden beoogt te doen uitwisselen inderdaad persoonsgegevens betreft, maar slechts dat de handeling dit niet expliciet uitsluit of de lidstaten er nadrukkelijk op wijst dat met de informatie juist wel of geen persoonsgegevens worden bedoeld. Het gemeenschappelijk optreden werkt een zekere onduidelijkheid in de hand vanwege de zin 'de te verschaffen informatie wordt met inachtneming van de nationale wetgeving verstrekt'. Of dat wetgeving met

²⁴ Zie het modelformulier gehecht aan de Aanbeveling van 22 april 1996 over beteugeling van ongeregeldeheden rond voetbalwedstrijden (nader beschreven in hoofdstuk 5, § 5.4.1.2).

²⁵ Zie de definitie in artikel 2 onder a Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981; de definitie van 'identificeerbaar' in relatie tot de politie in Aanbeveling R (87) 15 (*An individual shall not be regarded as 'identifiable' if identification requires an unreasonable amount of time, costs of manpower*), artikel 2 onder a Richtlijn 95/46/EG en artikel 1 onder a Wbp j° artikel 1 lid 1 onder i oude Wpolr en artikel 1 aanhef en onder a Wpolg.

²⁶ Zie artikel 6 Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 (zie hoofdstuk 3, § 3.3.1.), artikel 8 lid 1 Richtlijn 95/46/EG en punt 2.4. Aanbeveling R (87) 15. Nationaal: de artikelen 16-24 Wbp, artikel 5 oude Wpolr en artikel 5 Wpolg.

betrekking tot dataprotectie betreft vermeldt de handeling niet.²⁷ Indien alleen zeer globale en algemene informatie uit openbare bronnen zou moeten worden uitgewisseld, zou deze zin overbodig zijn. Indien met 'uitwisseling van informatie' inderdaad persoonsgegevens mede bedoeld zijn, zouden de lidstaten inderdaad de nationale dataprotectiewetgeving in acht moeten nemen met betrekking tot de verstrekking van die gegevens aan buitenlandse politiediensten. De toevoeging is in dat geval zeker niet overbodig, maar is dan aan de karige kant. Ze geeft zuinigjes aan dat de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden zich niet in een juridisch vacuum afspeelt waarbij onbeperkt informatie uitgewisseld kan worden. Ze betekent ook dat het nationale normatieve stelsel (van dataprotectie) de reikwijdte van de uitwisseling zal begrenzen. Er was echter destijds ook internationale regelgeving op de uitwisseling van persoonsgegevens van toepassing zoals het EVRM. Het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 was voor de lidstaten van de toenmalige EU ook in werking getreden en de lidstaten dienden rekening te houden met de beginselen van dataprotectie opgesteld door internationale organisaties²⁸ en, belangrijk, met Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende het gebruik van persoonlijke gegevens in de politiesector.²⁹ In het gemeenschappelijk optreden wordt niet naar deze documenten verwezen evenmin als naar andere verplichtingen in verband met databescherming.

Het gemeenschappelijk optreden is niet erg precies over het doel van de uitwisseling van de informatie behalve dat ze, volgens de considerans, bijdraagt aan een betere samenwerking op het gebied van openbare-ordehandhaving. Indien de informatie persoonsgegevens mede zou omvatten, is dat een te algemene en ruime doelstelling. Het gemeenschappelijk optreden is evenmin precies over de vraag welke autoriteiten aan elkaar informatie moeten verstrekken. De formulering dat 'de Lidstaten (...) door tussenkomst van de centrale instanties aan de desbetreffende lidstaten informatie verstrekken' is niet erg veelzeggend op dit punt. Dat is enerzijds begrijpelijk, omdat in de verschillende lidstaten de autoriteiten die bevoegd zijn tot verstrekking van informatie over openbare orde uiteenlopend kunnen zijn, maar indien persoonsgegevens zouden moeten worden uitgewisseld, is anderzijds meer precisie nodig over de soort autoriteiten die bevoegd mogen zijn tot verstrekking van en toegang tot de informatiestromen. Dit gemeenschappelijk optreden, hoewel aanvullend bedoeld op andere regelingen, is al met al heel erg vaag op het punt 'informatie-uitwisseling', zeker als de uitwisseling het verstrekken van persoonsgegevens omvat.

²⁷ De Schengen-Handleiding refereert daarentegen juist wel daaraan: 'De te verschaffen informatie wordt met inachtneming van nationale data-protectie regels verstrekt'.

²⁸ Zoals de VN-richtlijnen over geautomatiseerde persoonsgegevens, de OESO-richtlijnen over bescherming van de persoonlijke levenssfeer en grensoverschrijdend verkeer van persoonsgegevens.

²⁹ Ten tijde van het gemeenschappelijk optreden was voor de 15 lidstaten van de EU, behalve Griekenland en Italië, het verdrag van Straatsburg over dataprotectie 1981 in werking getreden. Hoewel niet van toepassing op deze materie, was intussen ook Richtlijn 95/46/EG over dataprotectie aangenomen en liep de implementatietermijn om nationale wetgeving terzake te regelen. Aanbeveling (87)15 was al langer aangenomen. Hoewel niet bindend was ze zeker van groot belang, juist voor de materie geregeld in het gemeenschappelijk optreden.

4.3.1.3 De centrale instanties

Voor de politiesamenwerking zijn de centrale instanties van belang: ze zijn, volgens het gemeenschappelijk optreden, het aangewezen informatiekanaal. Kort nadat het was aangenomen, meldden de lidstaten aan het voorzitterschap wat zij als hun centrale instantie hadden aangewezen.³⁰ Zo ontstond een lijst; deze werd destijds door de Raad niet openbaar gemaakt, maar is in 2006 op het internet verschenen.³¹

Uit een Britse evaluatie van het gemeenschappelijk optreden van begin 1998³² (zie ook hierna in § 4.3.1.4) bleek dat ‘sommige lidstaten contactpunten [hadden] opgegeven die in de eerste plaats bedoeld zijn voor kennisgeving van verwachte openbare orde problemen op politiek niveau. Andere hebben operationele politiecontacten opgegeven.’ In gewone taal: of ministeriële instanties of politiediensten. In dezelfde evaluatie was de ontevredenheid hierover amper verholen en werd dientengevolge aanbevolen om vooral een operationeel politiecontact aan te wijzen en ‘zo nodig en naar gelang de nationale voorkeur, een afzonderlijk contact op administratief niveau.’ In de evaluatie staat verder te lezen dat de nationale instantie een operationeel politiecontact zou moeten zijn dat ‘normaliter hetzelfde is als het opgegeven contact voor de voorzieningen in het kader van het Schengenhandboek.’³³ Uit een later stuk bleek dat met ‘centrale instanties’ de ‘nationale coördinatiebureaus’ worden bedoeld.³⁴ Dit verheldert de zaak echter niet, want wat de ‘nationale coördinatiebureaus’ van de lidstaten zijn,

³⁰ Ook dit feit kan de veronderstelling steunen dat het gemeenschappelijk optreden voor de lidstaten bindend is.

³¹ Het oorspronkelijke document is Raadsdocument 6912/98 ENFOPOL 38. Dit document is geheim (zelfs zijn bestaan kan niet [meer] opgeroepen worden uit het openbare register van raadsdocumenten, waar het eerder wel stond, maar als geheim was geclassificeerd); mijn verzoek tot openbaarheid werd door de Raad niet gehonoreerd. Een aanvankelijk voor het publiek niet toegankelijk voorstel uit 2006 voor een Handboek voor de politie (Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190, REV 1) dat door Statewatch op internet werd gepubliceerd, biedt eindelijk uitsluitel over de identiteit van de centrale instanties, omdat Statewatch ook de bijlage met de lijst publiceerde. Nederland heeft het Nationaal Coördinatiecentrum aangewezen als centrale instantie, zie kader verderop.

³² Raadsdocument 7652/98 REV 1 ENFOPOL 56, Verslag betreffende de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid, Bijlage A, punt 4, p. 5. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

³³ Raadsdocument 7652/98 REV 1 ENFOPOL 56, Bijlage A, punt 4, p. 5. Op verzoek door de Raad verstrekt. De link naar ‘Schengen’ verbaast niet gezien het verband tussen het gemeenschappelijk optreden en de Schengen-Handleiding. De bedoelde Schengen-contacten die overigens ook ‘centrale instanties’ heten (zie de SUO) zijn de bureaus Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry) voor wat betreft de signaleringen die in het SIS worden ingevoerd en in Nederland de DINPOL die informatie uitwisselen in het kader van artikel 46 SUO. Uit het door Statewatch op internet gepubliceerd Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190, REV 1 met als bijlage een lijst van de centrale instanties (zie noot 31) blijkt inderdaad dat een aantal lidstaten hun bureaus Sirene hebben aangewezen.

³⁴ ‘Er bestaat geen twijfel aan, dat met de in artikel 3 [van het gemeenschappelijk optreden van 1997] genoemde “centrale instanties” de nationale coördinatiebureaus bedoeld zijn’ staat in Raadsdocument 9425/1/99 ENFOPOL 48 REV 1, p. 2. In ditzelfde stuk van het toen Duitse voorzitterschap aan de Groep Politie Samenwerking valt verder te lezen: ‘Steeds weer nieuwe termen in verband met de nationale coördinatiebureaus (contactpunt, coördinatiebureau, centraal bureau, centrale instantie, enz.) zal de zaak er niet beter op maken.’ en verder ‘dat voortaan de uniforme term “nationaal coördinatie-informatiebureau voor de openbare veiligheid en orde” gebruikt zou moeten worden.’ Raadsdocument 9425/99 ENFOPOL 48, p. 6.

staat eveneens in een document dat niet voor het publiek toegankelijk is.³⁵ Verder stond in de Britse evaluatie een enigszins geïrriteerde opmerking dat de hoofden van de centrale instanties ‘werkkelijk ter zake deskundigen’ zouden moeten zijn en ‘niet willekeurige vertegenwoordigers van de EU-groep politieke samenwerking’.³⁶ Kennelijk was de kwestie wie de centrale instanties zouden moeten zijn – ministeriële ambtenaren/diensten of politiefunctionarissen/diensten – nog niet beslecht. Uit de schaarse stukken die hierover voor het publiek beschikbaar zijn, valt af te leiden dat de kwestie centrale instanties of nationale coördinatiebureaus (of -centra) en hun vereiste functioneringsnormen de gemoederen lang heeft beziggehouden.

De Nederlandse parlementaire stukken die betrekking hebben op het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 geven evenmin uitleg over de taken en bevoegdheden van de centrale instanties.³⁷ Wél valt daarin te lezen dat de verslagen van de bijeenkomsten van de hoofden ervan ‘als zij al gemaakt worden – en dat is niet voorgeschreven – documenten [zijn] die vooral op praktisch werkniveau circuleren. Zij hebben ook geen status. Daarom vindt daarvan geen verstreking plaats aan de nationale parlementen’ Dit zei de minister van Binnenlandse Zaken in antwoord op een vraag uit de Tweede Kamer.³⁸

Nederland heeft op grond van het gemeenschappelijk optreden van 1997 als centrale instantie het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) aangewezen.

Het NCC is, volgens de oprichtingsregeling van het NCC (Regeling NCC 1998, *Str.* 1998, 53/p. 14) een dienstonderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de instellingsregeling en in de toelichting wordt niet expliciet vermeld dat het NCC de aangewezen centrale instantie ex gemeenschappelijk optreden is, slechts dat ‘de coördinatie van de informatievoorziening – waaronder het verzamelen, vastleggen, verifiëren/evalueren, analyseren, verwerken en verspreiden van informatie – ten aanzien van de openbare orde en veiligheid naar (...) internationale organisaties en bestuurlijke autoriteiten in de lidstaten van de Europese Unie’ een van zijn taken is (artikel 2 onder a Regeling NCC 1998). Aandachtsvelden zijn daarbij onder meer: risicovoetbalwedstrijden, grootschalige demonstraties of evenementen, demonstraties of evenementen met een politiek gevoelig karakter of met mogelijke gevolgen voor de buitenlandse betrekkingen van Nederland (toelichting bij artikel 2 a t/m e, Regeling NCC 1998). Volgens de toelichting op de Regeling volgt het NCC permanent en nauwlettend binnen- en buitenlandse gebeurtenissen en maakt het daarbij gebruik van onder meer de media, zijn contacten met vakdepartementen, de mede-overheden, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, thans de AIVD) en de divisie Criminele Recherche en Informatie (thans de Dienst Nationale Recherche Informatie) van het Korps Landelijke Politiediensten.

³⁵ In dit geval Raadsdocument 5890/99 ENFOPOL 11, Openbare orde – Nationale coördinatiecentra. Geheim; het kan ook wel opgeroepen worden in het openbare register van de raadsdocumenten, maar is als niet toegankelijk geclassificeerd). Mijn verzoek tot openbaarheid werd door de Raad niet gehonoreerd.

³⁶ 9425/99 ENFOPOL 48, p. 2.

³⁷ SG, 1996–1997, 23 490, nrs. 266 en 73, geannoteerde agenda JBZ-Raad van 26 en 27 mei 1997, p. 7 en TK 1996-1997, 23 490, nr. 75, Verslag algemeen overleg over agenda JBZ-raad 27 en 28 mei 1997.

³⁸ TK 1996-1997, 23 490, nr. 75, p. 16. Antwoord van minister Dijkstal op de vraag van het kamerlid Van Oven over de beschikbaarheid voor het parlement van de verslagen van de bijeenkomsten van de hoofden van de centrale instanties.

Over het NCC bestaat niet zoveel informatie. Over zijn taken zie de instellingsregeling, Regeling NCC 1998, *Sicr.* 1998, nr. 53/p. 14. Ook vindt men informatie in *Handboek crisisbeheersing 1998*, Den Haag: NCC, juli 1998, <http://www.minbzk.nl/actueel/publicaties/3425/handboek> (in het bijzonder p. 15-18).

4.3.1.4 Evaluatie van het gemeenschappelijk optreden

Eind 1997 heeft de Britse delegatie een vragenlijst³⁹ aan de lidstaten doen toekomen om de stand van zaken op te nemen over de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden. Onder het Britse voorzitterschap werd een nota samengesteld waarin kond werd gedaan van de uitslag van de enquête.⁴⁰ De evaluatie was niet bemoedigend.⁴¹ De meeste lidstaten meldden dat zij in 1997 inderdaad politieoptreden moesten regelen in verband met grote manifestaties waarbij internationaal publiek aanwezig was. Zij hadden daarbij moeilijkheden om eventuele ordeverstoringen te voorspellen.⁴² Echt mis ging het, volgens het verslag, bij de kern van alle inspanningen: de informatie-uitwisseling. De lidstaten die geconfronteerd werden met grote internationale evenementen wilden tijdig betrouwbare en gedetailleerde informatie ontvangen, maar dat mislukte: ‘de meeste landen hebben hun Europese collega’s wel eens om inlichtingen gevraagd, maar zij waren ontgoocheld door vertragingen die essentieel bleken te zijn voor het politieoptreden.’⁴³ Voorts was men teleurgesteld over de inefficiëntie van de informatie-uitwisseling vanwege het grote aantal systemen dat voor het verzenden van informatie werd gebruikt. Tenslotte ervoer men het als hinderlijk dat sommige landen met ‘verscheidene instanties bij de bestrijding van misdaad en ordeverstoring’ werken.⁴⁴ In de conclusie van de evaluatie kon een waarschuwing niet ontbreken: ‘Des-

³⁹ De vragenlijst (Raadsdocument 13232/97 ENFOPOL 235) is niet openbaar en in het openbare register van de Raad ook niet zichtbaar.

⁴⁰ Raadsdocument 7652/98 REV 1 ENFOPOL 56. Op verzoek door de Raad verstrekt. De resultaten van de vragenlijst staan op p. 2-3 (punten 2.1 t/m 2.1.6). Het stuk begint (punt 1.1) met de stelling dat het gemeenschappelijk optreden tot doel heeft ‘de dreiging van transnationale misdaad en ordeverstoring tot een minimum te beperken.’ Dit is een wonderlijke, maar veelzeggende opmerking, want in het gemeenschappelijk optreden zelf wordt misdaadbesteding niet genoemd. Hieruit blijkt hoe belangrijk het is om doelen goed te omschrijven die helder, duidelijk en toegankelijk zijn, zeker wanneer sprake is van verkeer van persoonsgegevens.

⁴¹ Dat kan te wijten zijn aan het feit dat de evaluatie kort na de inwerkingtreding op 5 juni 1997 van het gemeenschappelijk optreden is gehouden. De Britse enquête is eind 1997 uitgezet. Na deze zijn geen vergelijkbare enquêtes annex evaluaties tot stand gekomen, althans kenbaar en toegankelijk voor het publiek. Wel is de praktische politieke samenwerking op grond van het gemeenschappelijk optreden geëvalueerd na de rellen in Laken tijdens de Eurotop in 2001 (zie hoofdstuk 6, § 6.4.4.3.2).

⁴² De respondenten constateerden een groeiende tendens naar transnationale deelneming aan protesten (vooral milieudemonstraties) en naar een grotere steun aan extreem rechtse activiteiten.

⁴³ Raadsdocument 7652/98 REV 1 ENFOPOL 56, punt 2.1.4.

⁴⁴ Als daarmee bedoeld werd dat er separate bevoegdheden en autoriteiten zijn ter bestrijding van enerzijds criminaliteit en anderzijds ter handhaving van de openbare orde, is dat allicht hinderlijk, maar dat euvel roept men over zichzelf af, indien men, zoals in dit document, → onder dezelfde noemer én transnationale criminaliteit wil bestrijden én de openbare orde wil beschermen. Daarvoor zijn inderdaad in veel landen verschillende autoriteiten bevoegd binnen verschillende juridische kaders. Ook hier valt op dat gesproken werd over ‘misdad’ terwijl het gemeenschappelijk optreden zelf de misdaadbesteding niet noemt als een van zijn doelen.

kundigen zijn bezorgd over de gevolgen van dit falen voor de afzonderlijke lidstaten en hun regering'. Er waren dus redenen genoeg om tegelijk met de conclusies ook aanbevelingen te formuleren. Deze kwamen neer op het intensiveren van de bijeenkomsten van de hoofden van de centrale instanties met het doel om een *plan de campagne* voor de toekomst voor te bereiden; op het organiseren van regelmatige bijeenkomsten van deskundigen; en, niet verrassend, op het verbeteren van de informatie-uitwisseling. In een speciale bijlage (bijlage A) werd nader ingegaan op de gewenste verbeteringen. Volgens deze bijlage met aanbevelingen diende ten eerste de chaos – die er kennelijk nog was – rondom de contactpunten (of centrale instanties of coördinatiebureaus of centrale bureaus) opgelost te worden. Daarvoor werden minimumnormen gesteld: instantiekeuze, verbeterde taalkennis, 24-uur service, uniforme terminologie, deadlines voor het verzenden van informatie. Ten tweede moesten de formulieren van de uit te wisselen informatie uitgebreid worden. Dit advies werd, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, ter harte genomen.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie handelingen besproken die als het ware de 'geschiedenis' belichamen van de transnationale Europese samenwerking op het gebied van openbare-ordehandhaving. Zij zijn tot stand gekomen in de contexten van de Trevi-samenwerking, de Schengen-samenwerking en de later ontstane derde pijler van de Europese Unie. Het bijzondere van deze handelingen is dat zij als bindend werden opgevat zonder dat dit nadrukkelijk werd aangegeven en zonder dat de aard van het instrument deze veronderstelling juridisch kan staven. Deze handelingen – en in het bijzonder het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 – vormden echter een soort algemene grondslag voor de specifiekere handelingen met betrekking tot voetbalevenementen en politieke bijeenkomsten die in de hierna volgende twee hoofdstukken aan de orde zullen komen.

Gemeenschappelijk aan de drie geanalyseerde handelingen is de oproep aan de (lid)staten om de samenwerking tussen de nationale autoriteiten te versterken en te verbeteren. Daarvoor werd de oprichting of tussenkomst van een 'centraal contactpunt' of een 'centrale instantie' (of allerlei andere benamingen voor hetzelfde concept) aanbevolen. In de praktijk zijn de in de verschillende basisdocumenten genoemde instellingen niet telkens dezelfde instanties. Wie de 'contactpunten openbare orde' waren op grond van de Trevi-verklaring is onbekend, wel dat het zowel politieke als departementale organisaties mochten zijn. De centrale instantie voor de informatieverstrekking op grond van de Schengen-Handleiding (en artikel 46 SUO) is nu de Dienst Internationale Politiecoöperatie (DINPOL) van het KLPD. Ingewikkelder wordt het met de 'centrale instantie' aangehaald in het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997. Het aanwijzen van deze centrale instanties ging niet van een leien dakje, omdat de lidstaten voor verschillende constructies hadden gekozen. Sommige voor een departementale en andere voor een politieke constructies; een keuze die overigens al op grond van de oude Trevi-verklaring mogelijk was. De Raad maakte de

aanwijzingen niet bekend; de lijst van de door de lidstaten aangewezen centrale instanties werd door Statewatch gepubliceerd. Daaruit blijkt dat Nederland een ambtelijke organisatie had aangewezen: het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC).⁴⁵

Een ander kenmerk van de drie handelingen is dat informatie-uitwisseling de rode draad is in de nagestreefde samenwerking. De documenten maken echter niet duidelijk wat de precieze aard is van de uit te wisselen informatie. Uit de teksten blijkt niet expliciet of de lidstaten elkaar alleen maar in algemene zin op de hoogte zouden moeten houden van mogelijke bewegingen van groepen personen of dat zij elkaar ook persoonsgegevens zouden moeten verstrekken, laat staan van welke categorie personen. De handelingen spreken louter over ‘informatie’ zonder dat daarbij ondubbelzinnig aangegeven wordt of daarmee wel of niet het verstrekken van persoonsgegevens is bedoeld. De Trevi- documenten zijn hierover uiterst vaag. De Schengen-Handleiding, die als instructie is bedoeld voor de uitvoering van artikel 46 SUO, vermeldde ook niets op expliciete wijze, terwijl in de SUO een speciaal dataprotectieartikel (artikel 129 onder a) van toepassing is op de persoonsgegevens verstrekt op grond van artikel 46. Op grond van de verwijzing in het Handboek naar toepasselijk nationaal recht en naar regels van databescherming kan men concluderen dat het kennelijk de bedoeling was dat ook persoonsgegevens deel uit konden maken van de slechts in algemene termen geformuleerde informatie-uitwisseling. De ‘centrale instantie’ voor de informatieverstrekking op grond van de Schengen-Handleiding is de Dienst Internationale Politie-samenwerking van het KLPD. Deze dienst is op grond van nationaal recht bevoegd (artikel 17 lid 3 WPolg en artikel 5:1 lid 3 BPolg) om aan buitenlandse politiediensten politiegegevens te verstrekken. Tenslotte formuleerde het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 niet veel meer dan dat de lidstaten informatie moesten uitwisselen zonder in te gaan op de vraag of dit ook persoonsgegevens zou betreffen. De zin waarin staat dat de informatieverstrekking met inachtneming van het nationale recht moet geschieden, zegt niet erg veel over de aard van de informatie. Het NCC, de centrale instantie die op grond van het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 aanspreekbaar is voor de samenwerking, mag alleen algemene informatie verstrekken, geen politiegegevens. In de huidige regeling van de Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens is niet voorzien in de bevoegdheid voor het NCC om politiegegevens te verkrijgen en te verstrekken aan buitenlandse autoriteiten.⁴⁶ Ook in het verleden, onder het regime van de Wet- en Besluitpolitierregisters, was deze organisatie niet bevoegd voor de verstrekking van persoonsgegevens. In de lidstaten die een politieke organisatie hebben aangewezen als centrale instantie, is het overigens niet uitgesloten dat het verstrekken van politiegegevens c.q. persoonsgegevens wel mogelijk zou kunnen zijn. Dit geeft al een indicatie van de uiteenlopende werking van de besproken handelingen in de verschillende lidstaten.

⁴⁵ Deze instantie is nog steeds aangewezen als ‘centrale instantie’ in een ontwerp-Aanbeveling annex Handboek voor de veiligheid van Eurotops en andere evenementen van 2007 (zie hoofdstuk 6, § 6.4.7).

⁴⁶ Zie artikel 17 Wpolg en de artikelen 5:1 tot en met 5:5 BPolg die betrekking hebben op de verstrekking van politiegegevens aan buitenlandse politieke autoriteiten.

Waar de handelingen ingaan op de inhoud van de te verstrekken informatie zien we dat deze samenstelling, aard, bedoelingen, reisroutes, verblijfplaatsen en vervoer(smiddelen) van *groepen* mensen betreft. Dit soort informatie houdt op zich niet in dat er persoonsgegevens worden verstrekt, maar sluit dat ook niet uit omdat ze daartoe wel zou kunnen leiden wanneer door die informatie de autoriteiten personen identificeerbaar kunnen maken. Dat is niet uitgesloten omdat de politie immers relatief gemakkelijk toegang kan krijgen tot bijvoorbeeld passagierslijsten van boten en vliegtuigen of registraties in logementen. Nummerborden van vervoersmiddelen zijn ook persoonsgegevens. Bovendien, zo is de opdracht die in de handelingen valt te lezen, moet de ‘informatie’ die uitgewisseld wordt zo uitvoerig mogelijk zijn waarbij de opgenomen restpost ‘overige relevante informatie’, in theorie althans, alle mogelijkheden biedt om meer en gedetailleerdere informatie uit te wisselen dan die over amorfe groepen die van plan zijn om een evenement over de grens te bezoeken. Dat de handelingen niet expliciet een onderscheid maken tussen algemene informatie en persoonsgegevens is vanuit het oogpunt van privacybescherming problematisch. Nadere beschouwing levert de volgende conclusies op.

Beginselen van dataprotectie

4.4.1.1 Beginselen betreffende de gegevensverwerking

Beginsel van doel en doelgebondenheid

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is uiteengezet, moet de verwerking (waaronder verstrekking) van persoonsgegevens een welbepaald, duidelijk omschreven legitiem en gerechtvaardigd doel dienen. Doelafwijkende verwerking van persoonsgegevens mag alleen op een wijze die verenigbaar is met dat doel en indien de wettelijke grondslag dat toestaat met daarbij waarborgen bijvoorbeeld dat de doelafwijkende verstrekking de instemming van de verstrekkende partij behoeft.⁴⁷ In de praktijk mag eigenlijk veel, mits het duidelijk is en in controleerbare procedures is geregeld.

De besproken handelingen hebben betrekking op de handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens internationale evenementen waar mensen uit verschillende lidstaten zich transnationaal bewegen, maar de handhaving van de openbare orde wordt niet als doel geformuleerd voor de informatie-uitwisseling. Veeleer komt de uitwisseling van informatie als middel naar voren om de ‘samenwerking tussen autoriteiten’ – dit is dan het doel – te bevorderen. Deze constructie kan moeilijk worden gezien als een welbepaald, duidelijk omschreven legitiem en gerechtvaardigd doel voor het verstrekken van persoonsgegevens in de zin van het databeschermingsrecht.⁴⁸ Als persoonsgegevens worden verstrekt is een doelomschrijving noodzakelijk. Binnen de grenzen van dat doel kan vervolgens transnationale politieke samenwerking gestalte krijgen. Een inmenging in de privacy van vele Europese burgers die transnationaal sportevenementen, concerten of bijeenkomsten willen bezoeken, met het doel om de

⁴⁷ Vergelijk artikel 129 onder a SUO dat de gegevensbescherming regelt bij de spontane verstrekking in het kader van artikel 46 (openbare-ordehandhaving) en de artikelen 5:1 lid 2 en 5:3 lid 3 Bpolg.

⁴⁸ Zie artikel 5 Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 en beginsel 2 van Aanbeveling R(87) 15.

samenwerking van niet nader gespecificeerde ‘autoriteiten’ te bevorderen, is mijns inziens moeilijk te rechtvaardigen in het licht van artikel 8 lid 2 EVRM. De handhaving van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden, het voorkomen van strafbare feiten tijdens bepaalde evenementen zijn wél gerechtvaardigde en legitieme doelen, net als de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid of de rechten van anderen tijdens massabijeenkomsten. Hiervan afgeleide en nader gepreciseerde doelen die de gewenste informatie-uitwisseling kunnen legitimeren, komen in de documenten niet uit de verf. De conclusie is dan ook dat in de handelingen geen sprake is van een welbepaald en duidelijk omschreven doel voor de wederzijdse verstrekking van persoonsgegevens.

Beginsel van begrensde bevoegdheid

Het dataproctectierecht gaat ervan uit dat de verwerking van persoonsgegevens door voor die doelen geautoriseerde bevoegde verwerkers moet verlopen. Uit de geanalyseerde handelingen blijkt niet welke autoriteiten eventueel persoonsgegevens aan elkaar zouden moeten verstrekken. De politie ligt voor de hand wanneer het gaat om de handhaving van de openbare orde. De Schengen-Handleiding heeft – via artikel 46 SUO – wel specifiek betrekking op politie samenwerking. Echter, doordat het doel van de verwerking van persoonsgegevens niet goed is bepaald, kunnen ook verschillende andere autoriteiten – en daarmee de door hen verwerkte persoonsgegevens – een rol spelen zoals, bijvoorbeeld, grensbewakingsautoriteiten, bijzondere opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en justitiële autoriteiten. Dat maakt het beoogde systeem van samenwerking en de bevoegdheidsuitoefening bijzonder complex en onoverzichtelijk. De tussenvoeging van de ‘centrale instanties’ is daarvoor waarschijnlijk in het leven geroepen, maar ook daarmee blijven vragen over de bevoegdheden bestaan. De handelingen zijn aan de lidstaten gericht en daarmee is het aan de lidstaten om naar nationaal recht vorm te geven aan de gewenste informatie-uitwisseling. Uiteraard bepaalt het nationale recht welke autoriteit en daarbinnen welke functionarissen bevoegd zijn om persoonsgegevens te verstrekken in het kader van een bepaald doel. Dat neemt niet weg dat de handelingen zelf door de informatie die de lidstaten aan elkaar zouden verschaffen – wel of niet persoonsgegevens – helderder te formuleren en door het doel ervan aan te geven een duidelijker beeld hadden kunnen geven van de soorten autoriteiten die betrokken zijn.

Beginsel van aard en hoeveelheid gegevens

Doordat het doel van de eventuele verstrekking van persoonsgegevens niet nauwkeurig genoeg omschreven is, geven de handelingen ook geen uitsluitsel over de vraag van wie persoonsgegevens uitgewisseld zouden moeten worden. De Schengen-Handleiding en het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 bevatten een soort *checklist* van de informatie die de autoriteiten met elkaar zouden moeten delen. Deze lijkt algemeen van aard, maar ze kan op zodanige wijze worden verstrekt dat ze niet alleen persoonsgegevens kan bevatten – de handelingen geven in dat opzicht geen ondubbelzinnige instructie dat dit niet ermee wordt beoogd – maar zelfs ‘gevoelige gegevens’ waaruit eventuele raciale of etnische afkomst, politieke opvattingen, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een

vakvereniging blijkt, of informatie over seksuele geaardheid. Dit zijn gegevens die slechts in uitzonderlijke gevallen mogen worden verwerkt. De handelingen zwijgen over deze bijzondere bescherming.

Uit de strekking van de documenten kan men afleiden dat informatie wordt verwacht over mensen die een (potentieel) of daadwerkelijk gevaar zijn voor de openbare orde, maar het wordt niet gezegd, laat staan dat een juridisch bruikbare definitie wordt gegeven van 'ordeverstoorders'. In de evaluatie van het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 wordt gesproken over 'transnationale misdaad' als een te bestrijden kwaal waarop de handeling van toepassing zou zijn, zonder dat dit in de tekst van het gemeenschappelijk optreden zelf staat. Hieruit blijkt hoe groot het belang is van een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doel. Onduidelijkheid op dit punt zet de deur open voor uitwisseling van persoonsgegevens voor een vrijwel onbegrensd doel zoals dit voorbeeld laat zien: de handhaving van de rechtsorde in zijn geheel. Het gevolg daarvan is dat de categorieën potentiële datasubjecten wier gegevens voorwerp worden van Europese samenwerking navenant groeien. Onbegrensde doelen en daardoor onvoldoende precisie over de personen wier gegevens men moet verstrekken, leidt tot disproportionele verstrekking van persoonsgegevens. Het risico van een overmatige hoeveelheid uitgewisselde persoonsgegevens is daarmee bijzonder groot. Dit is, behalve in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, ook niet in het belang van de handhavende autoriteiten die beter gediend zijn met relevante en ter zake dienende informatie.

Beginsel van beperkte bewaring

Door hun algemene karakter en de gebrekkige doelformulering geven de handelingen niet aan dat de verwerking van de te verstrekken persoonsgegevens beperkt is in de tijd, dat wil zeggen voor zolang ze noodzakelijk is voor het te dienen doel, bijvoorbeeld de duur verbonden aan een bepaald evenement waarbij men openbare-ordeverstoringen verwacht. Handelingen die de verwerking van persoonsgegevens binden aan de tijd die gemoeid is met de door het doel verbonden verwerking, zoals het dataproctierecht vereist, maken de autoriteiten van de lidstaten duidelijk dat zij verplicht zijn de van andere lidstaten ontvangen gegevens ook tijdgebonden te gebruiken en om ze te vernietigen na afloop van het evenement. De handelingen mogen geen aanleiding geven tot de gedachte dat zij een vrijbrief zijn voor het aanleggen van min of meer permanente 'zwarte lijsten' van lastige voetbalsupporters en/of demonstranten.

4.4.1.2 Beginselen betreffende de gegevens

Deze beginselen regelen de concrete en technische verwerking van de persoonsgegevens. Het is de plicht van de verantwoordelijke binnen de kring van autoriteiten van de lidstaten om bij het verwerkingsproces van de gegevens deze beginselen in acht te nemen. Dat neemt echter niet weg dat handelingen waarbij het niet uitgesloten is dat ze aansporen tot het verwerken van persoonsgegevens, nadrukkelijk zouden moeten wijzen op de naleving van deze beginselen.

Beginsel van rechtmatigheid

Persoonsgegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen. In beginsel regelt de nationale, strafvorderlijke wetgeving de vergaring van informatie en persoonsgegevens bij politieke autoriteiten. De verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens draagt zorg voor de naleving van dit beginsel. Aan dit beginsel wordt in de handelingen geen enkele aandacht besteed, terwijl het juist in de context van de transnationale samenwerking van essentieel belang is. Indien persoonsgegevens transnationaal verstrekt worden, is de naleving van dit beginsel van bijzonder belang om internationale verspreiding van onrechtmatig verkregen informatie te voorkomen. Persoonsgegevens verstrekken die niet aan dit beginsel voldoen, is beschadigend zowel voor de ontvanger van de gegevens die bij het gebruik ervan onrechtmatig handelt, als voor de betrokken burger die daarvan het slachtoffer is.

Beginsel van kwaliteit van de gegevens

Persoonsgegevens moeten correct, betrouwbaar en actueel zijn. Politiegegevens kunnen van dit beginsel afwijken, omdat de politie niet uitsluitend ‘harde’ informatie verwerkt die correct, betrouwbaar en actueel moet zijn, maar ook ‘zachte’ informatie die niet per se *up-to-date*, verifieerbaar of uit betrouwbare bronnen afkomstig hoeft te zijn. Het is voor de ontvanger van verstrekte persoonsgegevens van groot belang om de status te weten van de ontvangen informatie: dat moet ondubbelzinnig duidelijk zijn.⁴⁹ De Schengen-Handleiding en het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 besteden aandacht aan dit beginsel in zoverre dat zij vermelden dat de autoriteiten een indicatie moeten geven van de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

Veiligheidsbeginsel

De verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder bij politieke autoriteiten, moet aan hoge beveiligingsstandaarden voldoen. Dat geldt ook voor de verstrekkingen buiten de eigen organisatie of over de grens. Er moet sprake zijn van een vanuit technisch oogpunt veilige verstrekking, ontvangst en verdere verwerking, alsook van een bescherming van de persoonsgegevens tegen onbevoegde toegang en onbevoegde verwerking waaronder doorverstrekking. De Trevi-verklaring en het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 zwijgen hierover. De Schengen-Handleiding vermeldt in elk geval dat de informatie die de Schengen-staten elkaar verstrekken vertrouwelijk dient te worden behandeld. Erg vergaand is dit niet, omdat het veiligheidsbeginsel veel meer inhoudt dan een plicht tot vertrouwelijke verstrekking.

4.4.1.3 Beginselen betreffende de burger

Beginsel van openheid

De besluitvorming in het Trevi-gremium, in de Schengen-structuur en in de prille derde pijler van de EU onder het Verdrag van Maastricht blonk niet uit door openheid en

⁴⁹ Zie het derde en vijfde beginsel van Aanbeveling R(87) 15.

transparantie.⁵⁰ Als men daarbij betreft dat de besluitvorming in deze gremia niet onderworpen was aan democratische en rechterlijke controle door de toenmalige EEG-instellingen noch aan die van nationale parlementen en rechters, kan men niet anders concluderen dan dat openheid jegens de burger niet hoog in het vaandel stond. Getuigen hiervan zijn de vele documenten die een vertrouwelijk karakter hebben en die daarom (nog steeds) niet toegankelijk zijn, zoals Trevi-documenten, de Schengenleidraad voor grensoverschrijdende politieke samenwerking of de verschillende, andere dan de hier besproken, versies van de Schengen-handleiding over openbare orde. Tot de dag van vandaag geldt voor veel Raadsdocumenten op het gebied van de politieke samenwerking dat ze niet voor het publiek toegankelijk zijn.

Indien men de hier onderzochte handelingen beoordeelt, kan men eveneens concluderen dat aan het beginsel van openheid niet is voldaan. De teksten zijn immers zo ruim en vaag geredigeerd dat daaruit niet eens duidelijk wordt of er wel of niet sprake is van uitwisseling van persoonsgegevens. Burgers kunnen uit de teksten niet met enige mate van zekerheid de wetenschap afleiden dat persoonsgegevens over bepaalde, omschreven evenementenbezoekers aan politiediensten in andere lidstaten zouden kunnen worden verstrekt.

Rechten van betrokkene

In geen van de hier besproken handelingen wordt verwezen naar de rechten die data-subjecten kunnen doen gelden. Uit de aard van de handelingen volgt dat ze zelf geen normen hoeven te bevatten die de betrokkenen direct in rechte kunnen inroepen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Europol-Overeenkomst of de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst die een ‘eigen’ dataprotectiesysteem in het verdrag hebben opgenomen. Dat neemt echter niet weg dat de handelingen zouden kunnen verwijzen naar de rechten die onverkort voor betrokkenen gelden bij de uitvoering van de handelingen.

Concluderend kan men vaststellen dat het een groot manco van de in dit hoofdstuk onderzochte handelingen is, dat alles onder de algemene noemer ‘informatie’ valt. De handelingen geven niet duidelijke aan of zij beogen dat er persoonsgegevens zouden worden uitgewisseld. Mocht dat laatste het geval zijn, dan is de conclusie dat de handelingen vanuit het oogpunt van de bescherming van het recht op informatiele privacy nogal tekortschieten.

⁵⁰ Deze constatering was gemeengoed onder betrokken ngo's en in de literatuur van de jaren tachtig en negentig toen de Trevi- en Schengen-werkgroepen actief waren. Zie overkoepelend S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000 en J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2002.

5 EUROPESE HANDELINGEN TER BESTRIJDING VAN VOETBALVANDALISME

“And whereas there is a great uproar in the City through certain tumults arising from the striking of great footballs in the field of the public – from which many evils perchance may arise – which may God forbid – we do command and do forbid, on the King’s behalf, upon pain of imprisonment, that such games shall not be practiced henceforth within this city.”¹

5.1 Inleiding

Sport windt niet alleen de sportlieden op, maar ook de toeschouwers. Soms in zo ernstige mate dat toeschouwers de openbare orde verstoren. Ook de politie moet dan bijzondere inspanningen verrichten om de orde te handhaven. Dergelijke ordeverstoringen bij sportgebeurtenissen zijn beslist geen recent fenomeen. Dat het publiek opgewonden raakt bij sportevenementen en dat bij supportersgroepen behalve zuiver sportieve ook politieke en maatschappelijke motieven een rol spelen, is sinds de oudheid bekend en gedocumenteerd.²

In Pompei is op een schildering een gewelddadige vechtpartij buiten het stadion te zien tussen supporters van de gladiatorenteams van Pompei en Nocera.



¹ Dit is de tekst van een verordening (proclamation) die Nicholas Farndon, de burgemeester van Londen, in 1314 heeft uitgevaardigd: het eerste verbod op voetbal in Engeland. Uit: Marsh, P., Fox, K., Carnibella, G., McCann, J. and Marsh, J., *Football Violence in Europe*, The Amsterdam Group, 1996, http://www.sirc.org/publik/football_violence.html (december 2003).

² Zie hierover F. Meijer, *Gladiatoren. Volksvermaak in het Colosseum*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Genneep, 2003, p. 115-116 en F. Meijer, *Wagenrennen. Spektakelshows in Rome en Constantinopel*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Genneep, 2004. Zie de hedendaagse zorg in de Recommendation Rec(2001)6 of the Committee of Ministers to member states on the prevention of racism, xenophobia and racial intolerance in sport (Adopted by the Committee of Ministers on 18 July) van de Raad van Europa.

Tacitus, we spreken van het jaar 59 n. Chr., heeft deze rellen beschreven.³ Uit zijn beschrijving blijkt dat het er niet zachtzinnig aan toe ging: er vielen doden en zwaargewonden. Na al die narigheid mocht Pompei tien jaar lang geen gladiatorengevechten meer organiseren.⁴ Ook bij wagenraces konden de teams van de wagenbestuurders (*factiones*) zich verheugen op de eigen fanatieke supportersgroep (*factio*).⁵ Deze supporters – uitgedost in kleding met de kleuren van hun lievelingsteams en met bijzondere haardracht – veroorzaakten tijdens wedstrijden vaak rellen waarbij zij zich schuldig maakten aan vandalisme. Binnen het colosseum raakten de gemoederen verhit, maar ook daarbuiten deden zich openbare-ordeproblemen voor. Politie, in de huidige betekenis van het woord, bestond er toen niet. De handhaving van de openbare orde was een taak van speciale legereenheden: de pretoriaanse garde beschermde de veiligheid van de keizer en zijn familie en speciale stadscohorten garandeerden de algemene veiligheid.⁶ In het Romeinse recht werden ‘degenen die het plan voor een oploop of opstand beraamden’⁷ of ‘wie met een op de been gebrachte groep mensen gewelddadigheden heeft gepleegd met het doel dat daardoor iemand wordt gegeseld en klappen oploopt’⁸ civielrechtelijk aansprakelijk gehouden. Wie bovendien wegens publieke geweldpleging werd veroordeeld, werd tevens water en vuur onthouden.⁹

Aan het voetbalspel gerelateerd geweld en maatregelen van overheidswege daartegen zijn sinds de middeleeuwen in Engeland gedocumenteerd. Reeds in 1314 en 1315 had koning Edward II het spelen van voetbal verboden vanwege de daarmee gepaard gaande rellen tussen supporters die het rustige verloop van commerciële activiteiten op de dorps- en stadsmarkten verstoorden. Ook in de eeuwen daarna bleven de Engelse autoriteiten optreden tegen geweld verbonden aan sport.

Het probleem van ordeverstoringen in verband met sportevenementen is dus allesbehalve nieuw. Het besef dat er in verenigd Europees verband maatregelen nodig zijn om dit geweld te beteugelen, is in de jaren zeventig van de vorige eeuw doorgedrongen. Daarin heeft aanvankelijk de Raad van Europa een belangrijke functie vervuld

³ Tacitus (*Jaarboeken*, 14, 17): ‘Levi initio atrox caedes orta inter colonos Nucerinus Pompeianosque gladiatorio spectaculo, quod Livineius Regulus, quem motum senatu rettuli, edebat. quippe oppidana lascivia in vicem incessente[s] probra, dein saxa, postremo ferrum sumpsere, validiore Pompeianorum plebe, apud quos spectaculum edebatur. ergo deportati sunt in urbem multi e Nucerinis trunco per vulnera corpore, ac plerique liberorum aut parentum mortes deflebant. cuius rei iudicium princeps senatui, senatus consulibus permisit. et rursus re ad patres relata, prohibiti publice in decem annos eius modi coetu Pompeiani collegiaque, quae contra leges instituerant, dissoluta; Livineius et qui alii seditionem conciverant exilio multati sunt.’

⁴ Geen wedstrijden laten spelen is een sanctie die tegenwoordig ook wel eens wordt toegepast, zij het niet zo langdurig. *Pecunia non olet* geldt in de sport vandaag de dag kennelijk in sterkere mate dan in de oudheid.

⁵ Zie F. Meijer, *Wagenrennen. Spektakelshows in Rome en Constantinopel*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep, 2004. Van *factio-factiones* komt het woord ‘factie’ dat heden ten dage de betekenis heeft van agerende politieke groep.

⁶ F. Meijer, *Gladiatoren. Volksvermaak in het Colosseum*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep, 2003, p. 114.

⁷ De Lex Julia ter zake van publieke geweldpleging, *Dig. 48, 6,3* In: *Corpus Juris Civilis. Tekst en Vertaling*, Zutphen: Walburg Pers/s-Gravenhage: SDU Uitgevers, 2001, p. 619.

⁸ De Lex Julia ter zake van publieke geweldpleging, *Dig. 48, 6,10*, idem, p. 621.

⁹ De Lex Julia ter zake van publieke geweldpleging, *Dig. 48, 6,10*, idem, p. 621-622.

door het aannemen van resoluties, verklaringen en aanbevelingen over deze problematiek.¹⁰ Begin jaren tachtig groeide het onbehagen over het geweld dat gepaard ging met voetbal. Na een aantal zware incidenten en tragische gebeurtenissen kwam de regelgevende machinerie echt op gang. Birmingham, Chelsea and Luton Town werden geteisterd door zware supportersrellen; in Bradford vielen 56 doden en 200 gewonden bij een brand in een afgetakeld stadion waar bovendien onvoldoende veiligheidsmaatregelen waren getroffen. Een paar weken later voltrok zich op 29 mei 1985 het drama in het Brusselse Heyselstadion tijdens de Europa Cup wedstrijd Liverpool-Juventus, toen 38 mensen omkwamen en meer dan 500 gewond raakten bij rellen tussen *hooligans* en *tifosi*. Na dit tragische incident, waarvan de beelden tot elke huiskamer doordrongen, werd iedereen goed wakker: de Raad van Europa bracht een verdrag tot stand; de Europese Raad riep de EEG-lidstaten op tot beteugeling van het geweld in en rondom stadions en het Europees Parlement deed voorstellen in dezelfde richting.¹¹

In dit hoofdstuk volgt een analyse van de maatregelen die in de Europese context tot stand zijn gekomen met de bedoeling om het geweld in te dammen rondom sportevenementen en in het bijzonder voetbalwedstrijden. De Europese context betekent hier een groter Europa dan dat van de Europese Unie: het omvat ook de landen van de Raad van Europa, omdat binnen dit forum concrete pogingen werden gedaan om aan voetbal gerelateerd geweld te beteugelen. Deze voorstellen zijn vervat in een speciaal verdrag¹² dat onder andere de lidstaten van de Europese Unie bindt en waarmee de Raad van de Europese Unie rekening houdt bij het opstellen van zijn handelingen. Daarnaast komen in § 5.3 de handelingen van de ministers van binnenlandse zaken bijeen in de Trevi-groep aan de orde. Zij hebben immers ook voorstellen gedaan die de Raad later, in de inmiddels door het Verdrag van Maastricht opgerichte derde pijler van de Europese Unie, heeft overgenomen en nader uitgewerkt. In dit hoofdstuk zal de nadruk echter liggen op de handelingen van de Raad van de Europese Unie in het kader van de justitiële en politieke samenwerking, omdat de Raad op dat front het actiefst is en zijn handelingen immers voorwerp van dit onderzoek zijn. Daarbij volg ik een chronologische benadering om de ontwikkelingen op dit gebied te laten zien. De handelingen worden in hun algemeenheid toegelicht zodat de context en de bedoeling van het instrument duidelijk worden: hoe kan de samenwerking tussen de politiediensten en andere handhavingsautoriteiten van de lidstaten bij internationale sportevenementen bevorderd en gecoördineerd worden. De handelingen worden wel aan een

¹⁰ Resolution (76) 41 on the 'Principles for a policy of Sport for All'; Recommendation 963 (1983) of the Parliamentary Assembly on cultural and educational means of reducing violence; Resolution adopted by the European Ministers responsible for Sport on 'violence associated with sport' at their 2nd Conference (London, 1978); Declaration adopted by the European Ministers responsible for Sport on spectator violence at football matches and other sports events, adopted at their 10th informal meeting in Rotterdam, in 1983.

¹¹ In 1989 voltrok zich een ramp in Hillborough: 96 supporters kwamen om door onhandig optreden van de politie en vooral vanwege het inadequate stadion. Die ramp nam de laatste twijfels over verbeteringen in de voetbalsport weg.

¹² European Convention on Spectators Violence and Misbehavior at Sport Events and in particular at Football Matches, Strasbourg 19 august 1985, ETS nr. 120. Overeenkomst inzake gewelddadigheden door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden, *Trb.* 1985, 133.

nadere analyse onderworpen waar ze de uitwisseling van informatie behandelen. Dit gebeurt met het oog op de centrale vraag van dit onderzoek of de door de Raad aangenomen handelingen zelf voldoen aan de juridische eisen van databescherming. Het antwoord op deze vraag komt in de conclusie aan de orde. Omdat ook het Europees Parlement zich soms in het debat over voetbalvandalisme mengt, komt in § 5.4.2 het ‘Rapport Roth’ over supporters en het vrije verkeer van personen in beeld, waarin het Parlement een aantal kritische kanttekeningen plaatst bij de aanpak van de Raad. Het rapport besteedt daarbij ook aandacht aan de telkens aanbevolen uitwisseling van persoonsgegevens.

5.2 De Raad van Europa: resoluties, aanbevelingen en de Overeenkomst van 1985

5.2.1 Resoluties en aanbevelingen

De Raad van Europa speelt op het gebied van sport in de Europese context een belangrijke rol.¹³ Het aan sport gerelateerde geweld was al in 1978 onderwerp van een Resolutie van de Europese ministers van sport bijeen in Londen.¹⁴ In 1983 en in 1984 – een gewelddadig verlopen voetbalseizoen – spraken de Europese ministers van sport weer hun verontrusting uit over het geweld van en tussen supporters.¹⁵ In Resolutie (84/6)¹⁶ werd een dringend appel gedaan om Aanbeveling (84/8)¹⁷ van het Comité van Ministers over vermindering van geweld bij sportevenementen in het bijzonder voetbalwedstrijden na te leven. Aanbeveling (84/8), direct gericht aan de regeringen van de lidstaten, bevatte onder andere aanbevelingen waarbij de regeringen werden verzocht om de politieke samenwerking te stimuleren door uitwisseling van informatie,¹⁸ wetgeving tot stand te brengen om gewelddadige supporters afschrikwekkend te

¹³ Reeds in 1975 kwam de *European Sport for All Charter* tot stand en in 1976 werd een Resolutie aangenomen over beginselen van sportbeleid waarin een aanzet werd gegeven tot Europese samenwerking ter stimulering van een gemeenschappelijk Europees sportbeleid, Resolution (76) 41 on the ‘Principles for a policy of Sport for All’. <http://www.coe.int>. Voor een overzicht van dit soort documenten zie op de website van de Raad van Europa <http://www.coe.int> (zoek onder *Sport* en dan onder *References* en dan onder *Sport for all*).

¹⁴ Resolution adopted by the European Ministers responsible for Sport on ‘violence associated with sport’ at their 2nd Conference (London, 1978).

¹⁵ Declaration by the European Ministers responsible for Sport on spectator violence at football matches and other sports events, adopted at their 10th informal meeting in Rotterdam, in 1983.

¹⁶ Resolution on Spectator Violence Associated with Sport (84/6). <http://www.coe.int> (zoek onder *Sport* en dan onder *Violence* en dan onder *Recommendations, Resolutions and Declarations*).

¹⁷ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Reduction of Spectator Violence at Sporting Events and in particular at Football Matches (84/8) adopted on 19 March 1984, <http://www.coe.int>

¹⁸ Punt 1-c.i: ‘The governments of member states should (...) within applicable constitutional limits (...) [take] appropriate steps to provide that adequate police resources are available to counter anticipated outbreaks of violence (...) and also to encourage co-operation including the exchange of information between the police forces (...)’.

straffen en intensieve bilaterale en multilaterale samenwerking van politiediensten tot stand te brengen.¹⁹

De bestrijding van aan voetbal verbonden geweld werd daarmee definitief een vast aandachtspunt in Europa. Ruim één jaar na deze Aanbevelingen zal het Heizeldrama plaatsvinden dat de totstandkoming van een bindend verdrag over deze problematiek enorm heeft bespoedigd.

5.2.2 *De Overeenkomst sportgeweld 1985*

In 1985 heeft een aantal lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Nederland, zich verbonden aan de ‘Overeenkomst inzake gewelddadigheden door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden’ (hierna: Overeenkomst sportgeweld 1985) ook bekend als het ‘Heizel-Verdrag’.²⁰ Dit verdrag beoogt om geweld in verband met sport zowel te voorkomen als te beheersen door gemeenschappelijke actie en samenwerking (preambule en artikel 1). Partijen ondernemen binnen de eigen constitutionele grenzen de nodige stappen daartoe en ter voorkoming en beheersing van geweld en misdragingen van supporters bij voetbalwedstrijden en andere sportmanifestaties (artikel 1). Dit dient te gebeuren door middel van gecoördineerde samenwerking van betrokken autoriteiten en sportorganisaties zowel in eigen land (artikel 2) als in andere betrokken landen (artikel 4). De maatregelen waartoe staten zich verbinden zijn niet limitatief opgesomd in artikel 3. Voor dit onderzoek is van belang dat partijen opgeroepen worden tot implementatie van preventieve maatregelen zoals het optimale gebruik van handhavingsmogelijkheden, het faciliteren van de uitwisseling van informatie en het nemen van maatregelen ter bestraffing van geweldplegers (lid 1).²¹

¹⁹ Zie punt 1-c.ii en punt 4-a.

²⁰ European Convention on Spectators Violence and Misbehavior at Sport Events and in particular at Football Matches, Strasbourg 19 augustus 1985, ETS nr. 120. In werking getreden op 1 november 1985. Door Nederland geratificeerd op 30 december 1988 en voor Nederland in werking getreden op 1 februari 1989, *Trb.* 1985, 133. Het verdrag geldt slechts voor het Europese deel van het Koninkrijk (verklaring bij artikel 15). Partijen van het eerste uur (ondertekening op 19 augustus 1985) waren Oostenrijk, België, Denemarken, Griekenland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Iets later in 1985 volgden IJsland, Italië, Luxemburg, Portugal en Zweden. Sinds 2005 – het jaar waarin Duitsland, vlak voor de WK, na ondertekening in 2004 het verdrag heeft geratificeerd – zijn 25 lidstaten van de Europese Unie partij bij het verdrag. Ierland en Malta hebben het verdrag ondertekend in 1986 respectievelijk 1988, maar (nog) niet geratificeerd waardoor het voor hen nog niet in werking is getreden. Zie voor een overzicht van ratificaties: <http://conventions.coe.int/> (Treaty Office, List of declarations, reservations and other communications).

²¹ Verder wordt opgeroepen tot samenwerking met sportorganisaties, reisorganisaties en supportersverenigingen om supporters te begeleiden of te beletten bepaalde wedstrijden bij te wonen (leden 2 en 3). Van belang zijn ook de te nemen specifieke maatregelen in en nabij de stadions om wanordelijkheden zo goed als mogelijk te voorkomen of te beheersen zoals alcoholverboden, bijzondere inrichting van de stadions, controles en dergelijke (lid 4). Het vijfde lid roept de verdragsluitende partijen op om door opvoeding en voorlichting de positieve kanten van de sport, zoals *fair play* te belichten. Ook actieve deelname aan sportieve activiteiten moet worden ondersteund als antidotum tegen geweld. Verder regelt het Verdrag dat geweldplegers geïdentificeerd en gestraft moeten worden en dat daartoe de partijen bepaalde maatregelen mogen overwegen zoals uitlevering of berechting in het eigen land of het uitzetten van de straf in het gastland (artikel 5).

Het Verdrag voorziet in de oprichting van een Permanente Commissie (artikel 8)²² die toezicht houdt op de uitvoering van de Overeenkomst sportgeweld 1985, maar ook aanbevelingen mag doen om de effectiviteit van het verdrag te verbeteren en te vergroten (artikel 9 lid 1 onder c). Dat laatste is met betrekking tot geweld veelvuldig gebeurd. De Permanente Commissie heeft tal van aanbevelingen gedaan over veiligheid, technische eisen, politieke samenwerking, kaartverkoop, voorzieningen in stadions, racisme en flankerende maatregelen om het geweld te verminderen.²³ Het Verdrag heeft de status van een bindende overeenkomst, terwijl de Aanbevelingen van de Permanente Commissie niet als juridisch bindend zijn bedoeld. Ze zijn echter niet vrijblijvend gezien ook de taak van de Permanente Commissie om toezicht te houden op de naleving van het verdrag. De Aanbevelingen vullen de Overeenkomst sportgeweld 1985 nader in en concretiseren haar door regelmatige aanpassing aan veranderde maatschappelijke omstandigheden en technische ontwikkelingen aan te kaarten.²⁴

In veel handelingen van de Europese Unie inzake bestrijding van voetbalvandalisme wordt rekening gehouden met de Overeenkomst sportgeweld van 1985 en de Aanbevelingen van de Permanente Commissie in het bijzonder die omtrent politieke samenwerking.²⁵ Een voorbeeld daarvan is de Resolutie van de Raad (van de Europese Unie) betreffende een Handboek ter voorkoming en bestrijding van geweld rond voetbalwedstrijden van 1999;²⁶ we zullen zien dat een groot aantal punten daarin is overgenomen uit de Aanbevelingen (94/1) en (93/1) van de Permanente Commissie.²⁷ Een ander voorbeeld is de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over de verantwoordelijkheid van de organisatoren van sportmanifestaties, waarin de Raad stelt dat in elke lidstaat de minister belast met openbare veiligheid het gebruik van de controlelijst die deel uitmaakt van Aanbeveling (94/1) van de Permanente Commissie, bij elke internationale wedstrijd zou moeten aanbevelen.²⁸ Omgekeerd heeft ook de

²² Standing Committee (I-RV) of the European Convention on Spectator Violence and Misbehavior at Sport Events and in particular at Football Matches. <http://www.coe.int>

²³ Artikel 9 lid 1 onder c luidt: 'The Standing Committee shall be responsible for monitoring the application of this Convention. It may in particular: (...) c. make recommendations to the Parties concerning measures to be taken for the purposes of the Convention; (...)' Zie voor een overzicht van de aanbevelingen van de Permanente Commissie de website van de Raad van Europa: <http://www.coe.int> (zoek onder *Sport* en dan onder *Violence* en dan onder *Recommendations, Resolutions and Declarations*).

²⁴ Zo is bijvoorbeeld het zware incident op 15 april 1989 in het Hillsborough Stadium waarbij 96 supporters werden verpletterd tijdens de wedstrijd Liverpool-Nottingham Forest de aanleiding geweest voor een aantal Aanbevelingen met betrekking tot technische vereisten in stadions.

²⁵ Zoals: Recommendation on police co-operation (87/3); Recommendation on police co-operation (88/1); Recommendation on Article 4 of the Convention: international co-operation (91/2); Recommendation on the use of standard forms for the exchange of police intelligence concerning high risk sports events (I-RV/97/1); Recommendation on the identification and treatment of offenders and the exchange of intelligence at the European Football Championships (EURO 2000) (I-RV/99/3). <http://www.coe.int>. (selecteer *Sport* en dan *Violence* en dan *Recommendations, Resolutions and Declarations*).

²⁶ Zie over deze Resolutie en Handboek hoofdstuk 4, § 4.5.1.1.

²⁷ Recommendation on measures to be taken by organisers and public authorities concerning high-risk indoor sport events (94/1) en Recommendation to Parties on Measures to be taken by the Organisers of Football Matches and Public Authorities (93/1). <http://www.coe.int>

²⁸ Daartoe geeft de minister de nationale voetbalbonden de nodige richtlijnen. Aanbeveling 94/1 is bedoeld voor de organisatoren van sportevenementen en de autoriteiten. De checklist van de te ne-

Permanente Commissie in haar Aanbeveling T-RV/97/1²⁹ de modelformulieren overgenomen voor de uitwisseling van politieke inlichtingen die de Raad van de Europese Unie had ontworpen in een van zijn Aanbevelingen.³⁰ De aanbevelingen van de Permanente Commissie over de uitwisseling van informatie sluiten niet uit dat de informatie tevens persoonsgegevens kan inhouden, vandaar ook de verwijzing naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en naar Aanbeveling R (87) 15.³¹ Men kan concluderen dat over de bestrijding van aan sport gerelateerd geweld door politieke samenwerking synergie ontstaan is tussen de Raad van Europa en de (Raad van de) Europese Unie.³²

5.3 Trevi: verklaring en resolutie over sportevenementen

In de tijd dat de Raad van Europa bezig was met de voetballerij, maar de politieke samenwerking niet in het EEG-Verdrag was geregeld en het EU-Verdrag nog niet bestond, stond de handhaving van de openbare orde op de agenda van de Trevi-ministers en de Trevi-groep. In het bijzonder de werkgroep belast met openbare orde hield zich bezig met aan sport of grote manifestaties gerelateerd geweld. Bekend zijn twee handelingen: het besluit tot de oprichting van een permanent correspondenten-netwerk met betrekking tot vandalisme bij sportevenementen van 1987 en een resolutie over een gemeenschappelijk beleid betreffende de organisatie van sportevenementen van 1989. Ze worden hieronder nader besproken.

men maatregelen zou moeten fungeren als overeenkomst tussen hen. Aan de hand van deze controlelijst kan worden nagegaan of alle preventieve veiligheidsmaatregelen zijn getroffen, waaronder voldoende politie-inzet. Het aandringen om de Aanbeveling (94/1)-checklist voor de veiligheid te gebruiken is ook bedoeld om de lidstaten te doordringen van de noodzaak om volgens uniforme standaarden te werken. Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 30 november 1994 over de verantwoordelijkheid van de organisatoren van sportmanifestaties, bijlage I bij Raadsdocument 4289/96 ENFOPOL 17 (op verzoek door de Raad verstrekt).

²⁹ Recommendation on the use of standard forms for the exchange of police intelligence concerning high risk sports events (T-RV/97/1). Vermeldenswaard is dat de Permanente Commissie het formulier heeft aangepast naar aanleiding van het advies dat gegeven werd door de Projectgroep over gegevensbescherming in het kader van het Databeschermingsverdrag 1981; zie Explanatory Memorandum on Recommendation (T-RV/97/1), p. 2.

³⁰ Annex bij Aanbeveling van de Raad van 22 april 1996 betreffende richtsnoeren ter voorkoming en beteugeling van ongeregelde rond voetbalwedstrijden, *PbEG* 1996, C 131/1.

³¹ Zie Recommendation on the identification and treatment of offenders and the exchange of intelligence at the European Football Championships (EURO 2000) (T-RV/99/3) en Recommendation on the use of standard forms for the exchange of police intelligence concerning high risk sports events (T-RV/97/1).

³² Zie bijvoorbeeld de Recommendation on the identification and treatment of offenders and the exchange of intelligence at the European Football Championships (EURO 2000) (T-RV/99/3) waarin de Permanente Commissie partijen aanbeveelt om effectieve maatregelen te nemen in het kader van de EK2000 zoals het instellen van grenscontroles op grond van artikel 2 lid 2 SUO; het uitwisselen van persoonsgegevens over notoire reischoppers tussen betrokken partijen zoals politie, openbare ministeries, organisatoren e.d.; het inschakelen van bestaande informatiekanaal zoals SIS, Europol, Interpol en de nationale contactpunten.

5.3.1 De verklaring over het ‘correspondentennetwerk’

Het eerste besluit werd genomen tijdens een bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken op 28 april 1987 in Brussel. Toen werd besloten tot de oprichting van een permanent correspondentennetwerk met betrekking tot vandalisme bij sportevenementen.³³ In de verklaring werd daarover niet meer gezegd dan dat, letterlijk twee regels.³⁴ Dat netwerk bestond daadwerkelijk. In een Aanbeveling (87/3) van de Permanente Commissie van de Overeenkomst sportgeweld 1987 werd aan het correspondentennetwerk niet alleen gerefereerd, maar werd zelfs aanbevolen om een vertegenwoordiger ervan als waarnemer uit te nodigen om de vergadering van de Permanente Commissie bij te wonen.³⁵ In de Aanbeveling werd het netwerk als ‘*nominated within the European Communities*’ aangemerkt. Het netwerk werd ook operationeel genoemd in een bijdrage van een hoge politiefunctionaris van het Britse National Criminal Intelligence Service (NCIS)³⁶ tijdens een seminar over geweld in de sport gehouden in 1996 in Dublin.³⁷ In dezelfde bijdrage werd daarbij vermeld dat het hoofd van het Nederlands Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) de ‘Dutch national Trevi Correspondent on Football Hooliganism’ was.³⁸ Of dat netwerk al bestond als groep politiemensen die elkaar kenden en met elkaar al op informele wijze informatie uitwisselden, en later als het ware werd ‘geinstitutionaliseerd’ door de Trevi-ministers of dat het netwerk daadwerkelijk door de Trevi-verklaring *ex novo* werd opgericht, valt uit de documenten niet af te leiden.

5.3.2 De resolutie over een gemeenschappelijk beleid

Het tweede besluit kwam tot stand in december 1989, aan de vooravond van het WK voetbal in Italië in 1990. Toen hadden de Trevi-ministers die in Parijs bijeenwaren, een aantal ontwerpdocumenten goedgekeurd over openbare orde waaronder een besluit

³³ Setting-up of a network of permanent correspondents in matters of hooliganism during sportive events, Besluit van de Ministers van 28 april 1987 te Brussel. Declaration de la présidence Belge. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

³⁴ ‘Enfin, a été mis en place un réseau de correspondants permanents en matière d’hooliganisme à l’occasion des rencontres sportives.’

³⁵ Recommendation on police-cooperation (87/3) adopted by the Standing Committee of the European Convention on Spectator Violence and Misbehavior at Sport Events and in particular at Football Matches during their 2nd meeting, 1987. In deze Aanbeveling worden partijen die geen lidstaat van de EEG zijn, opgeroepen ook een dergelijke correspondent aan te wijzen. <http://www.coe.int>

³⁶ Football Intelligence Unit – National Criminal Intelligence Service. De NCIS is sinds 1 april 2006 opgegaan in de Serious Organised Crime Agency (SOCA).

³⁷ Note of the Presidency to the Police Co-operation Working Group, Report on Seminar on ‘Violence in Sport’ 19/20 november 1996, Dublin, Raadsdocument 12284/96 ENFOPOL 207, p. 112. Op verzoek door de Raad verstrekt.

³⁸ Note of the Presidency to the Police Co-operation Working Group, Report on Seminar on ‘Violence in Sport’ 19/20 november 1996, Dublin, Raadsdocument 12284/96 ENFOPOL 20, p. 106.

over de uitwisseling van politiefunctionarissen tijdens belangrijke sportevenementen.³⁹ Het beschikbare document geeft slechts aan dat een dergelijk besluit werd genomen, maar niet de inhoud ervan. Omdat deze onbekend is, kan men alleen gissen dat besloten werd om *liaisons* uit te wisselen en/of functionarissen die als voorlopers van de huidige *spotters* kunnen worden gezien.⁴⁰

5.4 De Europese Unie onder het Verdrag van Maastricht

In de periode tussen het sluiten van de Overeenkomst sportgeweld van 1985 van de Raad van Europa en de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in november 1993, beperkten de activiteiten van de Europese Gemeenschappen rond het thema voetbalvandalisme zich tot algemene verklaringen en vragen van Europarlementariërs naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen. Pas met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op 1 november 1993 en dus met de institutionalisering van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (Titel VI VEU) liet de Europese Unie concrete besluitvorming zien.

De ministers van de lidstaten verenigd in de JBZ-Raad⁴¹ van de Europese Unie gingen voortaan aan de slag met handelingen ter beteugeling van aan sport gerelateerde openbare-ordeverstoringen.

5.4.1 Een tweetal aanbevelingen

De nieuw opgerichte JBZ-Raad nam op het gebied van openbare orde aanvankelijk een drietal Aanbevelingen aan waarvan er twee uitdrukkelijk betrekking hadden op sportevenementen. Deze zal ik hierna nader toelichten. De derde Aanbeveling had betrekking op grote manifestaties en topbijeenkomsten en zal in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6, § 6.3.1) aan de orde komen.

5.4.1.1 Aanbeveling over informatie-uitwisseling met de landen van Midden- en Oost Europa

De ‘Aanbeveling rechtstreekse informele informatie-uitwisseling met de LMOE op het gebied van internationale sportmanifestaties (correspondentennetwerk)’ zoals ze voluit heette,⁴² uit 1994, viel met de deur in huis door te stellen dat tijdige informatie-uitwisseling over mogelijke ordeverstoringen door groepen fans of hooligans, maar

³⁹ Cooperation regarding the fight against organised violent crime, Recommendation Ministers, 14-15 December 1989, Paris, Part B, paragraaf VII Public Order. De inhoud van het Besluit staat er echter niet bij.

⁴⁰ Dat zijn speciale politiefunctionarissen die kennis hebben van de clubs en hun supporters en de ‘eigen’ supporters begeleiden bij uitwedstrijden of wedstrijden in het buitenland.

⁴¹ De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

⁴² Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over rechtstreekse informele informatie-uitwisseling met de LMOE op het gebied van internationale sportmanifestaties (correspondentennetwerk), bijlage II bij Raadsdocument 4289/96 ENFOPOL 17. LMOE staat voor Landen van Midden- en Oost-Europa.

ook door politieke demonstranten of terroristen noodzakelijk was. Uitgangspunt was kennelijk dat sportmanifestaties zowel supporters trekken als demonstranten en terroristen. Helemaal onwaar is dit niet, hoewel deze funeste vermenging zich niet per definitie en altijd voordoet. De Olympische Spelen van 1972 in München gelden nog steeds als de ultieme terroristische nachtmerrie tijdens een grootschalig en langdurig sportevenement. De gebeurtenissen van 11 september 2001 in New York en 11 maart 2004 in Madrid rechtvaardigen beslist grote alertheid. Massale bijeenkomsten zoals die zich voordoen bij een grootschalig sportevenement kunnen inderdaad een ideaal doelwit zijn voor degene die vooral veel en willekeurige slachtoffers wil maken. Dat neemt echter niet weg dat terrorismebestrijding een ander verschijnsel is dan openbare-ordehandhaving, zelfs wanneer beide tijdens hetzelfde evenement zouden moeten worden ingezet. Dit betekent dat de aard van de inlichtingen van elkaar verschilt en de autoriteiten die erbij betrokken zijn, andere zijn dan alleen de politieke. Daarom moet in de architectuur van de informatiestromen dit verschil in taken en bevoegdheden tot uitdrukking komen, niet in de laatste plaats om te voorkomen dat op het gebied van persoonsgegevens onduidelijkheden ontstaan tussen informatie over supporters, demonstranten en terroristen.

De Aanbeveling ging ervan uit dat de politieke samenwerking op ‘dit gebied’ via het ‘correspondentennetwerk voetbalvandalisme’ moest lopen. Hier werd waarschijnlijk het netwerk bedoeld dat door de Trevi-ministers tijdens de bijeenkomst in april 1987 in Brussel was afgesproken. Het netwerk opereerde nu onder de EU-vlag via de ‘incorporatie’ van het Trevi-*acquis* in de derde pijler van de EU.⁴³

De Aanbeveling beoogde eigenlijk, kort gezegd, een informele uitbreiding van het bestaande correspondentennetwerk met de landen van Midden- en Oost-Europa. Dit alles ‘met het oog op een directe en informele uitwisseling van informatie op het gebied van internationale sportmanifestaties’. Hiermee werden ook de autoriteiten van derde landen – toen nog geen lidstaten van de Europese Unie – betrokken bij de informatie-uitwisseling rondom sportevenementen. De aard van de informatie die moest worden uitgewisseld, specificieerde de Aanbeveling niet. Gezien de inleidende tekst is het niet uitgesloten dat de informatie ‘groepen fans of hooligans, politieke demonstranten of terroristen’ moest betreffen. In hoeverre de informatie algemeen van aard zou zijn of personen of zelfs persoonsgegevens zou omvatten, werd niet vermeld. De informatie-uitwisseling zou, volgens de titel van de Aanbeveling, bovendien ‘informeel’ zijn. Dit doet hopen dat de informatie niet verder ging dan zeer globale mededelingen over bijvoorbeeld verwachte aantallen mensen die het evenement zouden bezoeken en eventueel hun herkomstlanden. Indien het de bedoeling zou zijn geweest om de uitwisseling van persoonsgegevens te bevorderen, schoot deze Aanbeveling juridisch tekort. Ten eerste omdat die informatie nooit ‘informeel’ verstrekt kan wor-

⁴³ De letterlijke tekst luidt: ‘De ervaringen uit het verleden leren dat de handhaving van de veiligheid bij internationale sportmanifestaties tijdige uitwisseling van informatie op multilateraal niveau noodzakelijk maakt over mogelijke ordeverstoring door lokale of van elders komende groepen fans of hooligans, maar ook door politieke demonstranten of terroristen (...). Binnen de Europese Unie vindt de politieke samenwerking op dit gebied plaats via het correspondentennetwerk “Voetbalvandalisme”(...)’

den. Er moet een wettelijke grondslag zijn die de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk maakt en daarbij de procedures voor de verstrekking ervan normeert. Daaraan dienen de autoriteiten zich te houden. Ten tweede omdat op geen enkele wijze aangegeven is – niet eens door te refereren aan nationale wetgeving en internationale verplichtingen op het gebied van dataprotectie – aan welke vereisten een dergelijke verstrekking zou moeten voldoen, zoals het precieze doel ervan, aard en kwantiteit van de gegevens, de beveiliging van de gegevens, procedures, tijdslimieten voor het bewaren van gegevens en de rechten van betrokkenen. Dit te meer omdat de MOE-landen nog geen lidstaten van de Europese Unie waren en evenmin ondertekenaars van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981.⁴⁴ Daardoor is de vraag legitiem of ze een gelijkwaardig beschermingsniveau van de persoonsgegevens konden garanderen; een voorwaarde voor de uitwisseling ervan. Dat alles maakte dat de verstrekking van persoonsgegevens aan de autoriteiten van die landen eigenlijk niet zonder specifieke garanties zou zijn toegestaan geweest, laat staan dat zij informeel had kunnen plaatsvinden.⁴⁵

5.4.1.2 Aanbeveling met richtsnoeren ter voorkoming van ongeregeldeheden van 22 april 1996

Naar aanleiding van ongeregeldeheden in het voetbalseizoen 1994-1995 tijdens internationale wedstrijden nam het Verenigd Koninkrijk initiatief tot actie, dat uitmondde in een nieuwe Aanbeveling van de JBZ-Raad van 22 april 1996.⁴⁶ Daarin refereerde de Raad aan de Overeenkomst sportgeweld 1985 om de EU-lidstaten op te roepen (onderdeel I) om Aanbeveling 94/1 van de Permanente Commissie van de Overeenkomst sportgeweld 1985⁴⁷ op te volgen.⁴⁸ De Raad voegde nog een paar eigen aanbevelingen aan de lidstaten toe (zie onderdeel II), namelijk:

- a. om gemeenschappelijke opleidingen voor politiemensen uit de lidstaten te organiseren;
- b. om de mogelijkheid te creëren om bijstand te mogen verzoeken van politiediensten uit andere lidstaten;
- c. om de samenwerking tussen stewards⁴⁹ en politieambtenaren te verbeteren; en

⁴⁴ Zelfs niet voor alle toenmalige twaalf lidstaten van de EEG was het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 in werking getreden: niet voor Italië, Denemarken en Griekenland. Aanbeveling (87) 15 over databescherming in de politiesector was al aangenomen, maar deze is niet bindend.

⁴⁵ Zie artikel 12 leden 2 en 3 onder a Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981.

⁴⁶ Aanbeveling van de Raad van 22 april 1996 betreffende richtsnoeren ter voorkoming en beteugeling van ongeregeldeheden rond voetbalwedstrijden, *PbEG* 1996, C 131/1.

⁴⁷ Recommendation on measures to be taken by organisers and public authorities concerning high-risk indoor sports events (94/1). <http://www.coe.int>

⁴⁸ Deze Aanbeveling (94/1) betreft de maatregelen die moeten worden getroffen door organisatoren en overheidsinstanties bij risicosportevenementen om geweld te voorkomen of onder controle te houden. Aanbeveling 94/1 bevat hierover een zeer uitgebreide checklist waaronder het advies om de autoriteiten op tijd te voorzien van alle informatie die relevant kan zijn voor een beoordeling van de mogelijke openbare-orderisico's.

⁴⁹ Stewards zijn particulieren die vaak op vrijwillige basis worden ingezet voor beveiligingswerkzaamheden in en om het stadion kort voor, tijdens en kort na de wedstrijd. Het is een private partij in de context van de openbare-ordehandhaving.

d. om de informatie-uitwisseling te versterken (punt 1).

In het kader van deze laatste aanbeveling werden de EU-lidstaten aangespoord om gebruik te maken van een uniform formulier voor de politieke inlichtingenrapporten over bekende of verdachte groepen ordeverstoorers. Dit standaardformulier werd als bijlage toegevoegd als ‘modelformulier voor de uitwisseling van politieke inlichtingen over voetbalvandalen’. Het was door de voetbaleenheid van het Britse NCIS⁵⁰ ontworpen. Ingevuld moest het formulier een algemene beoordeling bevatten over de kans op ongeregelde evenals gedetailleerde reisinformatie over groepen supporters. Deze werden opgedeeld in de drie categorieën die tot de invoering van het Handboek 2006 (zie § 5.5.6) werden gehanteerd:⁵¹

- a. vreedzaam;
- b. geven kans op confrontaties of ongeregelde evenals, vooral in verband met alcoholconsumptie;
- c. gewelddadig of geweld organiserend.

De lidstaten moesten, aldus de Aanbeveling, hun best doen om het formulier snel en doeltreffend naar de betrokken lidstaat te verzenden via het correspondentennetwerk voetbalvandalisme (punt 2). Het formulier bevatte allereerst vragen over de wedstrijd(en) zoals aard van de competitie, datum, stadion en aftrap. Daarbij werden nadere relevante inlichtingen gevraagd en een schatting van het te verwachten aantal supporters. Vervolgens werd reisinformatie verlangd, ingedeeld per vervoersmiddel (personenauto, busje, kampeerwagen, bestelwagen, trein, boot, vliegtuig en bus) en per reis (heen- en terugreis). Van auto’s werden merk, kleur, kenteken, aantal passagiers, indeling van de passagiers gevraagd. Van vliegvluchten het vluchtnummer; van bussen het busbedrijf en het kenteken. Vervolgens werden vragen opgenomen over de aard van de reis (eigen gelegenheid of georganiseerd); data en tijdstippen van vertrek; geplande grensovergangen (ook Kanaaltunnel); haltes onderweg; aankomst bij en vertrek van logeergelegenheden (inclusief adressen daarvan) en verwachte aankomst bij en vertrek van het stadion.

Dit alles betekende dat aan de nationale politiediensten verzocht werd om vrij gedetailleerde informatie door te geven aan hun collega’s in het buitenland; informatie die, indien in algemene termen geformuleerd, redelijk is en inderdaad van belang kan zijn voor de voorbereiding op het evenement. In het formulier school echter een mogelijk gevaar dat niet expliciet werd uitgesloten: de informatie kon leiden tot het verstrekken van persoonsgegevens. Dat is het geval indien aan de hand van informatie personen identificeerbaar worden.⁵² Bijvoorbeeld: kentekens van personenauto’s zijn voor de politie zonder veel inspanning te herleiden tot de personen op wier naam de

⁵⁰ Football Intelligence Unit – National Criminal Intelligence Service, zie noot 36.

⁵¹ In het Handboek voor politieverwerking van 2006 wordt een nieuwe indeling van supporters voorgesteld. Zie § 5.5.6.

⁵² Zie de definitie in artikel 2 onder a Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981; de definitie van ‘identificeerbaar’ in relatie tot de politie in Aanbeveling R (87) 15 (An individual shall not be regarded as ‘identifiable’ if identification requires an unreasonable amount of time, costs of manpower), artikel 2 onder a Richtlijn 95/46/EG en artikel 1 onder a Wbp j° artikel 1 lid 1 onder i Wpolr en artikel 1 aanhef en onder a Wpolg.

auto's zijn geregistreerd. Voor vluchten en boottochten geldt dat passagierslijsten ter beschikking van de politie kunnen komen. Op zich is het niet ongeoorloofd dat politiediensten algemene informatie uitwisselen, maar dan zou het uit het oogpunt van privacybescherming beter zijn geweest als de Aanbeveling ondubbelzinnig had aangegeven of persoonsgegevens deel uitmaakten van de 'informatie' of dat het juist niet de bedoeling was om persoonsgegevens c.q. tot personen herleidbare informatie te verstrekken. Deze ambiguïteit is problematisch. Indien het nadrukkelijk de bedoeling zou zijn geweest om informatie te doen verstrekken over concrete, individuele personen, dan voldeed de Aanbeveling niet aan de beginselen van dataprotectie. De Aanbeveling zweeg over een welbepaald, duidelijk omschreven doel voor de verwerking/verstrekking; over bescherming van de gegevens, over bewaartermijnen en over rechten van betrokkenen. Verwijzingen naar nationaal recht of (dataprotectie)verdragen ontbraken.

Heel veel succes had het modelformulier overigens niet. Op een seminar over geweld en sport gehouden na het EK 1996 klaagde een Britse politieofficier van het NCIS, dat de betrokken landen het formulier vóór en tijdens het EK nauwelijks hadden gebruikt.⁵³

5.4.2 *Het 'Rapport Roth' van het Europees Parlement over voetbalvandalisme en het vrije verkeer*

In 1996 heeft de Commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europese Parlement een verslag uitgebracht dat onder de naam van de rapporteur, Claudia Roth, bekend staat als 'Rapport Roth' over het probleem van voetbalvandalisme en het vrije verkeer van voetbalsupporters.⁵⁴ Dit door het Europese Parlement aangenomen rapport benadrukte de sociale en maatschappelijke oorzaken van het voetbalvandalisme en riep op om aan deze aspecten aandacht te besteden in de preventie tegen het aan voetbal gerelateerde geweld. Het rapport riep de lidstaten tegelijk ook op om de politieke samenwerking zodanig te versterken dat uitwisseling van informatie over gewelddadige supporters mogelijk zou worden. Het rapport waarschuwde echter dat deze onder de strikte handhaving van de beginselen en normen van dataprotectie moet plaatsvinden en alleen met betrekking tot supporters die zich eerder aan gebruik van geweld schuldig hadden gemaakt. Ongebreidelde en ongecontroleerde data-uitwisseling mag niet het recht op informatiele zelfbeschikking omzeilen: de politieke samenwerking dient op burgerrechten georiënteerd te zijn, ook voor voetbalsupporters, aldus het rapport. Het benadrukte het respect van democratische waarden, rechtsstatelijkheid en fundamentele rechten. Hoewel het Rapport Roth

⁵³ 'The standard format for the exchange of police intelligence on football hooligans (...) was not used to any great extent by any of the competing countries.' In: Note of the Presidency to the Police Cooperation Working Group, Report on Seminar on 'Violence in Sport' 19/20 November 1996, Dublin, Raadsdocument 12284/96 ENFOPOL 207, p. 113. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt. Frappant is dat diezelfde NCIS-politieman het volgende zegt over het EK: 'The overriding fact was that very few of the hooligan element from other countries travelled to the UK. Those that did, came to watch the matches, not to seek confrontation with our own hooligan element.'

⁵⁴ Bericht über das Problem des Hooliganismus und die Freizügigkeit der Fußballfans, A4-0124/96 van 25 april 1996. Resolutie over het vandalisme en het vrije verkeer van voetbalsupporters, *PbEG* 1996, C 166/40.

de Europese politieke samenwerking, de uitwisseling van informatie en eventuele reisbeperkingen voor voetbalvandalen niet principieel afwees, legde het een groter accent op het belang van sociaal-maatschappelijke preventie, meer dan op preventieve maatregelen die uitsluitend op risicominimalisering in het kader van een ‘veiligheid voor alles’-concept zijn gericht. De Raad van de Europese Unie zal echter deze laatste koers gaan varen, zo blijkt uit de handelingen die in dit onderzoek verder de revue zullen passeren. Tsoukala schrijft in dit verband dat het Europese Parlement tamelijk alleen staat als hoeder van de democratische rechtsorde tegenover het gevaar van voetbalvandalisme en verstoringen van de openbare orde.⁵⁵

5.4.3 De resolutie van de Raad van 9 juni 1997 over betegeling van voetbalvandalisme

Vlak nadat de Raad het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997 over openbare orde had aangenomen (zie hoofdstuk 4, § 4.3.1), kwam een resolutie over betegeling van voetbalvandalisme tot stand. De Resolutie⁵⁶ herinnerde de lidstaten er opnieuw aan dat de politieke samenwerking een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang is op grond van artikel K.1 punt 9 VEU. Als grondslag voor de Resolutie werden de Aanbeveling van de Raad van 22 april 1996 (zie § 5.4.1.2) en bovengenoemd gemeenschappelijk optreden aangedragen. De Resolutie kwam op initiatief en onder voorzitterschap van Nederland tot stand naar aanleiding van de bevindingen die waren voortgekomen uit een seminar over voetbalvandalisme dat gehouden was in Amsterdam.⁵⁷ De Resolutie bevatte een ‘vijfpuntenplan’ ter intensivering van de politie-samenwerking.

Ten eerste zouden de verantwoordelijke ministers hun nationale voetbalbonden uitnodigen om onderzoek te verrichten naar de wijze waarop de nationale, civielrechtelijk opgelegde stadionverboden ook zouden kunnen gelden voor wedstrijden in Europees verband (punt 1). Ten tweede zouden de lidstaten jaarlijks een situatieschets opstellen over de relevante ontwikkelingen rondom voetbalvandalisme en de bestrijding daarvan, met daarbij speciale aandacht voor internationale supportersnetwerken (punt 2). Ten derde wenste men een ontwerp voor een *checklist*-mediabeleid voor de politie (punt 3). Ten vierde wenste men jaarlijkse bijeenkomsten van deskundigen te organiseren om uitwisseling van ervaringen, versteviging van de contacten en voorbereiding van de situatieschetsen te realiseren (punt 4). Ten slotte verzocht de Resolutie de lidstaten om in de eerste helft van 1998 verslag aan de Raad uit te brengen zowel over de resultaten van de onderzoeken als over de acties die op nationaal niveau waren ondernomen om de aanbevolen punten uit te voeren, zo nodig vergezeld van passende initiatieven voor een nader gemeenschappelijk optreden van de Raad (punt 5).

⁵⁵ Anastassia Tsoukala, *Security Policies and Human Rights in European Football Stadia*, Research Paper nr. 5 Challenge Papers, 2007, www.libertysecurity.org, p. 11-12. Datzelfde geldt ook voor openbare-ordeverstoringen in verband met politieke protesten en demonstraties, zie het ‘Watson Rapport’ behandeld in hoofdstuk 6, § 6.4.3.

⁵⁶ Resolutie van de Raad van 9 juni 1997 over voorkoming en betegeling van voetbalvandalisme door ervaringsuitwisseling, stadionverboden en mediabeleid, *PbEG* 1997, C 193/1.

⁵⁷ Zie SG 1996-1997, 23 490, nrs. 266 en 73, p. 9. Geannoteerde agenda JBZ-Raad 27-28 mei 1997. Seminar gehouden in Amsterdam op 19 en 20 maart 1997.

Hoewel de Resolutie op zich niet bindend was,⁵⁸ hebben de lidstaten haar uitgevoerd. Dat blijkt uit het feit dat het thema stadionverboden regelmatig terugkwam en -komt op de agenda; dat jaarlijks daadwerkelijk situatieschetsen of jaarrapportages werden opgesteld⁵⁹ en dat de *checklist* mediabeleid vanaf 1999 deel is gaan uitmaken van het Handboek voor de politiesamenwerking (zie over de handboeken § 5.5.1 en § 5.5.6). Het verslag van de ondernomen acties door de lidstaten dat in 1998 aan de Raad kenbaar moest worden gemaakt, is inderdaad uitgebracht tijdens het deskundigenseminar van Blackburn op 27-28 februari 1998.⁶⁰

5.5 De Europese Unie na het Verdrag van Amsterdam

Onder het regime van het Verdrag van Amsterdam dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, verslapt de aandacht voor de openbare orde geenszins, hoewel ook dit Verdrag de openbare-ordehandhaving niet noemt als een van gebieden waarvoor nauwere politiesamenwerking (artikel 29 VEU) of gezamenlijk optreden (artikel 30 VEU) is vereist. De Europese Unie werd door het nieuwe Verdrag gedefinieerd als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die tot wasdom zal moeten komen door de verwezenlijking van het Programma van Tampere, zoals in 1999 uitgestippeld door de Europese Raad⁶¹ in zijn Conclusies. Een van de beleidslijnen in dat Programma was de bestrijding van de criminaliteit met als concrete doelstellingen de criminaliteitspreventie. Daartoe zouden dienen: de uitwisseling van *best practices*, de versterking van netwerken van nationale autoriteiten, het creëren van door de Gemeenschap gefinancierde programma's,⁶² de versterking van de samenwerking door uitwisseling van informatie, het versterken van Europol en de oprichting van Eurojust en de Europese

⁵⁸ Ook de Nederlandse regering classificeerde deze Resolutie als niet bindend, zie: SG 1996-1997, 23 490, nrs. 266 en 73, p. 9.

⁵⁹ Raadsdocument 7813/98 ENFOPOL 60, Jaarlijkse situatieschets met betrekking tot het voetbalvandalisme in de lidstaten van de Europese Unie (opgevraagd bij de Raad); Raadsdocument 8023/99 ENFOPOL 36, Jaarverslag 1997/1998 over voetbalvandalisme in de lidstaten van de EU; Raadsdocument 8877/03, Situation report on football hooliganism in the Member States of the European Union (July 2001- July 2002); Raadsdocument 15997/1/04 REV 1, Situation report on football hooliganism in the Member States of the European Union July 2002- July 2003.

⁶⁰ Raadsdocument 6977/98 ENFOPOL 39, Seminar over voetbalvandalisme (Blackburn, 27-28 februari 1998), op verzoek door de Raad verstrekt. Van 14 tot 18 april 2002 werd ook een seminar georganiseerd in Brussel (Seminar Eurofoot, zie www.poldoc.be). Het verslag is niet meer beschikbaar op de site van de Belgische politie.

⁶¹ Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_nl.htm en *EU Bull.* 10-1999.

⁶² Conclusies, punt 41 en 42. Oisin I en II (vanaf 2003 opgegaan in het programma Aegis) is zo'n programma en stelt zich ten doel: 'To prevent, detect and combat terrorism and crime by improving co-operation between law enforcement authorities in order to provide greater insight into and understanding of the legal systems and law enforcement practices in other Member States as well as upgrading the skills of those working in law enforcement.' Dit doel wil men bereiken door middel van uitwisseling, trainingen, onderzoek, verspreiding van (onderzoeks)resultaten, bijeenkomsten en seminars. In de Oisin-programma's was ook de handhaving van de openbare orde opgenomen als onderwerp, zie bijvoorbeeld OISIN II-Programma, Jaarlijks werkprogramma en oproep tot het indienen van voorstellen voor het jaar 2002 (2002/C 66/19), *PbEG* 2002, C 66/32.

Politieacademie.⁶³ De handhaving van de openbare orde als onderdeel van de beoogde versterkte politieke samenwerking komt in de Conclusies niet expliciet aan de orde.

Met betrekking tot het aan sport gerelateerde geweld blijft Nederland het voortouw nemen voor een aantal maatregelen, niet in de laatste plaats gemotiveerd door het feit dat Nederland gastland zal zijn voor het Europees kampioenschap voetbal in 2000. De druk om de Europese politiesamenwerking in gecoördineerde vorm gestalte te geven, wordt opgevoerd. Er worden (nog) geen bindende instrumenten gekozen om de lidstaten daadwerkelijk te dwingen tot concrete maatregelen, maar de lidstaten krijgen vanaf 1999, gekoppeld aan een drietal Resoluties, complete draaiboeken gepresenteerd voor de samenwerking. Langzaam krijgt de figuur van het oude Trevi-correspondentennetwerk de vaste contouren van één groot netwerk van nationale, centrale informatiepunten die alle benodigde informatie, inclusief persoonsgegevens, vergaren, beheren en aan elkaar doorverstrekken. De oprichting van deze centrale informatiepunten zal pas in 2002 verplicht worden gesteld in alle lidstaten – hiervoor zette de Raad bij uitzondering een bindend instrument in – maar ze werden als het ware al verondersteld in de daaraan voorafgaande Handboeken voor politiesamenwerking.

5.5.1 *De Resoluties betreffende de Handboeken internationale politiesamenwerking van 1999 en 2001*

Tijdens een informele Raadsbijeenkomst in Berlijn op 11 en 12 februari 1999 had Nederland de bestrijding van voetbalvandalisme aan de orde gesteld mede vanwege het naderende EK in 2000.⁶⁴ Op 25 februari had de Nederlandse delegatie een nota met een conceptaanbeveling aan de werkgroep politiesamenwerking doen toekomen.⁶⁵ Bedoeling was om de politieke samenwerking te intensiveren. Dit concept leidde in 1999 tot een door de Raad aangenomen Resolutie betreffende een Handboek voor de internationale politiesamenwerking.⁶⁶ Na de ervaringen van het EK 2000 werd in 2001 opnieuw een resolutie aangenomen met een bijna geheel herzien en vooral veel uitgebreider Handboek dat later in 2006 weer zal worden aangepast, maar niet wezenlijk veranderd. Aan het Handboek van 2001 zal daarom meer aandacht worden besteed.

⁶³ Conclusies, punt 43 t/m 50.

⁶⁴ TK 1998-1999, 23 490, nr. 120, p. 5. Verslag van de informele bijeenkomst van de JBZ-Raad in Berlijn op 11 en 12 februari jl.

⁶⁵ Raadsdocument 6197/99 ENFOPOL 13, Nota van de Nederlandse delegatie met aanbevelingen betreffende de intensivering van de bestrijding van het geweld en ongeregelheden. Concept Aanbeveling van de Raad van (datum), betreffende de intensivering van de bestrijding van het geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden en de internationale politiesamenwerking, p. 6-13.

⁶⁶ Resolutie van de Raad van 21 juni 1999 betreffende een handboek voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond internationale voetbalwedstrijden, *Pb* EG 1999, C 196/1.

5.5.1.1 Resolutie en Handboek 1999

Aanleiding voor de Resolutie van 1999 betreffende een handboek⁶⁷ was de ervaring opgedaan bij het Europees kampioenschap voetbal 1996 en het wereldkampioenschap 1998 en de daaraan gekoppelde evaluaties van de ingezette preventiemaatregelen. Als juridische grondslag voor deze Resolutie diende de Resolutie van 9 juni 1997 (het vijf-puntenplan dat besproken is in het vorige paragraaf) en de Overeenkomst sportgeweld 1985 van de Raad van Europa.

De tekst van de Resolutie was kort en deed niet meer dan de lidstaten verzoeken om de praktische samenwerking tussen hun politiediensten te versterken met het oog op de voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond internationale voetbalwedstrijden (punt 1). Om de versterkte politiesamenwerking tot stand te brengen diende het als bijlage opgenomen Handboek ‘met voorbeelden van werkmethoden’ (punt 2). De Resolutie bevat als laatste punt een clausule die amendering op het Handboek mogelijk maakt naar aanleiding van voortschrijdende inzichten.

Het *pièce de résistance* van de Resolutie was de bijlage, die voluit heette: ‘Handboek voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden, waarbij ten minste één lidstaat is betrokken, hetzij via deelneming aan de wedstrijd, hetzij als gastland’. Het is op Nederlands initiatief in overleg met deskundigen ontwikkeld, mede aan de hand van de ervaringen opgedaan bij grote internationale wedstrijden in het verleden.⁶⁸ In het Handboek kwamen uiteenlopende onderwerpen aan de orde, verdeeld over zes hoofdstukken: de voorbereiding door de politiediensten (1); de organisatie van de politieke samenwerking (2); het informatiebeheer (3); de samenwerking van politiediensten met de stewards (4); de checklist mediabeleid en communicatiestrategie bij grote (internationale) kampioenschappen en wedstrijden (5) en ten slotte het toegangs- en ticketbeleid (6).

Uitgangspunt van het informatiebeheer was dat de politiediensten van het organiserende land de zaak goed moesten coördineren en daarbij samenwerken met *liaisons* van andere landen. Het zijn de *liaisons* die de hoofdrol spelen als centraal doorgeefluik voor de informatie tussen hun eigen land en het organiserende land:

‘De politiediensten van het organiserende land zorgen er voor [sic] dat de informatielijnen en informatiestructuren voor de ondersteunende buitenlandse politiediensten inzichtelijk zijn, waarbij rekening wordt gehouden naar [sic] de aard van de informatie, te verdelen naar terrorisme, strafrechtelijke persoonsinformatie (delinquenten), openbare orde-informatie, informatie gewelddadig voetbalvandalisme.

De politiedienst van het organiserende land communiceert tijdens het gehele kampioenschap en/of de wedstrijd met de nationale politiedienst(en) van het (de) deelnemende land(en) via de door het betrokken land aangewezen en beschikbaar gestel-

⁶⁷ Resolutie van de Raad van 21 juni 1999 betreffende een handboek voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond internationale voetbalwedstrijden, *PbEG* 1999, C 196/1.

⁶⁸ SG 1998-1999, 23 490, nr. 129, p. 8.

de liaison officer. Deze liaison officer kan worden aangesproken op de taakgebieden openbare orde, gewelddadig voetbalvandalisme en terrorisme.’

Wat de informatie precies zou moeten inhouden, werd niet gedetailleerd uitgewerkt, wel dat ze terrorisme, strafrecht en openbare orde moest betreffen. Of het de bedoeling was om persoonsgegevens over openbare-ordeverstoorders uit te wisselen, werd niet expliciet gezegd, maar ook niet expliciet uitgesloten. De strafrechtelijke persoonsinformatie⁶⁹ bijvoorbeeld betreft vrijwel zeker persoonsgegevens in de zin van de Nederlandse Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁷⁰ Uitwisseling van persoonsgegevens kwam in het Handboek verder niet expliciet aan de orde. Bedacht moet echter worden dat deze verscholen kon zijn onder de algemene noemer ‘informatie’. Een voorbeeld ter illustratie. In hoofdstuk 6 over ticketbeleid staat: ‘Een in het kader van ticketbeheer door de organisator te voeren registratie vormt een belangrijke bron van informatie van [sic] de organisator, het bestuur en de politie.’⁷¹ Indien het ticket niet anoniem is, maar integendeel aan de koper gerelateerde informatie bevat zoals zijn naam en nationaliteit,⁷² dan impliceert de geciteerde tekst een verwerking van persoonsgegevens. Daar is op zich niets op tegen, indien de organisator de wettelijke regels voor de dataprotectie die voor hem gelden in acht neemt. De tekst kan zo gelezen worden dat de politie deze registratie belangrijk vindt om een overzicht te kunnen krijgen van de aantallen kopers van tickets. Hij kan echter ook zo gelezen worden dat de politie de informatie over de personen van de kopers belangrijk vindt en deze zou willen gebruiken voor politieke doeleinden. Een voorbeeld kan illustreren waarom deze ambiguïteiten problematisch zijn. Tijdens het WK 2006 in Duitsland werden tickets verkocht met een RFID-*tag*⁷³ waarbij die *tag* als ‘een sleutel tot de ingang van het stadion’ fungeerde.⁷⁴ Om een ticket te kunnen bemachtigen moest de koper veel informatie prijsgeven door het invullen van een omvangrijk formulier. Het vermelden van namen, adres, geboortedatum, nationaliteit en nummer van de identiteitskaart of het paspoort waren verplicht. Bij internetbestellingen was ook de vermelding van het e-mailadres verplicht gesteld. Omdat betalingen slechts met *credit card* mogelijk waren, moesten natuurlijk ook die gegevens worden afgestaan. Op de *tag* zelf stonden, vol-

⁶⁹ In de Engelse tekst van het Handboek: *individual criminal records (for offenders)*; Duits: *Personenangaben bei strafrechtlichen Tatbeständen (Delinquenten)*; Italiaans: *dati personali di natura penale (per i pregiudicati)*; Frans: *les données personnelles de nature pénale (délinquants)*. Dit is de terminologie voor persoonsgegevens.

⁷⁰ Zie artikel 1 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

⁷¹ Handboek, hoofdstuk 6, paragraaf 2, 7^{de} streepje. De zin is niet helemaal correct. Aan de hand van de tekst in de andere talen zou moet staan: ‘Een in het kader van ticketbeheer door de organisator te voeren registratie vormt een belangrijke bron van informatie **voor** de organisator, het bestuur en de politie.’

⁷² Zie Handboek, hoofdstuk 6, paragraaf 3, 4^{de} en 5^{de} streepje.

⁷³ Radio Frequency Identification/Radio Frequentie Identificatie. Een methode om informatie op te slaan in en van afstand te lezen van zogenaamde RFID-*tags* die op of zelfs in objecten en lichamen zitten. De *tags* hebben een geheugen dat gebruikt kan worden om informatie zoals identificatienummers op te slaan. Actieve RFID-*tags* kunnen worden gelezen en geschreven met een *remote transceiver* die met een antenne radiogolven zendt en ontvangt. Passieve RFID-*tags* kunnen alleen worden gelezen.

⁷⁴ Dit volgens de FIFA en de Duitse Voetbalbond: <http://fifaworldcup.yahoo.com/06/de/tickets/dpr.html>

gens de Duitse voetbalbond (DFB), géén persoonsgegevens, maar de *tag* was, behalve de sleutel tot de ingang van het stadion, ook de sleutel voor de koppeling door de voetbalbond naar de door de koper afgestane persoonsgegevens.⁷⁵ En deze gegevens mocht de Duitse voetbalbond, binnen het toepasselijke wettelijke kader, ook verstrekken aan de handhavingssautoriteiten.⁷⁶ Zo kreeg men de cirkel rond dat persoonsgegevens die afgestaan waren om een ticket te kopen, aan de politie werden doorgegeven: ‘*Und so sehr ich Verständnis dafür habe, dass man Fußball-Rowdies rechtzeitig abwehren und erkennen möchte, hier sieht man ganz genau, wohin diese Technologie führt, nämlich zur Überwachung von Menschen*’ verzuchtte de Duitse landelijke dataprotectiefunctionaris.⁷⁷ Dit voorbeeld geeft aan waar het gevaar kan liggen in de teksten van de Raad: achter een onschuldig ogende ‘aanbeveling’ kan een wereld schuilgaan van inmenging in de privacy van heel veel, waaronder onverdachte, mensen.

5.5.1.2 De aanloop naar de Resolutie en Handboek van 2001

Na het EK 2000 en het experimenteren met het Handboek 1999 stelden de Belgische en Nederlandse delegaties een nota⁷⁸ op over politieke samenwerking in de toekomst, een nota die ook in de informele JBZ-bijeenkomst op 28 en 29 juli 2000 in Marseille werd besproken.⁷⁹ De nota vestigde de aandacht op drie punten: (1) uitreisverboden voor voetbalvandalen; (2) inreisverboden en uitzetting van voetbalvandalen en ten slotte (3) beleid inzake strafrechtelijke veroordelingen en stadionverboden. Bij dit laatste punt ging het vooral om het benadrukken dat het voor de organiserende landen van belang is om over de gegevens te beschikken van personen die waren veroordeeld in verband met voetbalvandalisme en de daarmee samenhangende maatregelen die hen eventueel waren opgelegd, zoals stadionverboden.

Vervolgens werd in Brussel in mei 2001 een studiebijeenkomst georganiseerd over bestrijding van voetbalvandalisme. Uit het verslag van de conclusies⁸⁰ valt te destilleren dat de aanwezige deskundigen het eens waren over een aantal te treffen maatregelen. Deze werden vervolgens in de vorm van een lijst van principiële vragen aan de

⁷⁵ Zie: padeluun, FoeBuD e.V., Trittbrett für Datenkraken. Mit Fragebögen und RFID-Tickets zum Daten-Weltmeister, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP 83*, 2006, nr. 1, p. 25-26.

⁷⁶ ‘Der DFB ist berechtigt diese Daten an Sicherheitsbehörden zu übermitteln, soweit dies im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften erforderlich ist.’
<http://fifaworldcup.yahoo.com/06/de/tickets/dpr.html>

⁷⁷ Zo becommentarieerde Helmut Bäuml, Landesdatenschutzbeauftragter van Schleswig-Holstein in de ARD deze keuze van de FIFA en de Duitse Voetbalbond. In: padeluun, FoeBuD e.V., Trittbrett für Datenkraken. Mit Fragebögen und RFID-Tickets zum Daten-Weltmeister, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP 83*, 2006, nr. 1, p. 22-28.

⁷⁸ Raadsdocument 13030/00 ENFOPOL 73, Voetbalkampioenschappen: politieke samenwerking in de toekomst.

⁷⁹ TK 1999-2000, 23 490, nr. 163, p. 5. Verslag informele bijeenkomst van de JBZ-Raad in Marseille op 28 en 29 juli 2000.

⁸⁰ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 en idem REV I, Voorkoming en bestrijding van vandalisme bij voetbalwedstrijden, Resultaten van de studiebijeenkomst die op 22 en 23 mei in Brussel heeft plaatsgevonden. Dit verslag is erg cryptisch omdat het enerzijds refereert aan zaken die al eerder onderwerp waren geweest van overleg tussen de *insiders* en dus voor een buitenstaander niet goed te volgen zijn en anderzijds omdat het een beknopte samenvatting is van standpunten waarover twee dagen lang in de Brusselse studiebijeenkomst was gedebatteerd.

Raad aangeboden. Allereerst waren de deskundigen het met elkaar eens dat er een ‘zo geharmoniseerd mogelijk Europese aanpak van de te treffen maatregelen [is] vereist.’ Vervolgens was er eenstemmigheid over het feit dat lidstaten verplicht moesten worden om vaste nationale (politiële) voetbalinformatiecentra op te richten die een cruciale rol zouden moeten krijgen met betrekking tot de uitwisseling van ‘relevante gegevens over internationale voetbalwedstrijden en toernooien’.⁸¹ Consensus bestond ook over de noodzaak ‘dat er een dwingend Europees instrument moet worden aangenomen opdat de lidstaten dergelijke wetten zouden aannemen.’ Daarmee werden wetten bedoeld die het mogelijk zouden maken om uitreisverboden aan ordeverstoorders op te leggen met daaraan gekoppeld een meldingsplicht bij de politie met afgifte van identiteits- of reisdocumenten. Ter handhaving van deze maatregelen zouden de lidstaten die de evenementen organiseren controles bij de grensoverschrijding moeten uitvoeren.⁸²

Tenslotte werd een aantal voorstellen richting Raad gelanceerd als speerpunten voor de toekomst:

- a. een bindend besluit tot oprichting van nationale voetbalinformatiecentra;
- b. een debat over de wenselijkheid van in- en uitreisverboden voor supporters; en
- c. de aanpassing van de Resolutie naar aanleiding van de evaluatie van het net afgelopen EK 2000.⁸³

In juni 2001 verscheen prompt in het Raad-circuit een ontwerpdiscussiestuk over uitreisverboden en grenscontroles.⁸⁴ Daarin werd een juridische analyse gemaakt van maatregelen zoals uitreisverboden, meldingsplichten bij de politie, verplichting om identiteits- en reisdocumenten op het politiebureau in te leveren en tenslotte het instellen van grenscontroles in de wedstrijdorganiserende lidstaten. Aan de Raad werden deze ‘principekwesties’ zoals ze in de tekst werden aangeduid, voorgelegd met het verzoek om zich hierover uit te spreken, met name over de noodzaak om deze maatregelen op te leggen door ‘een voor alle lidstaten dwingend instrument’. Over persoonsgegevens of dataprotectie was het stuk kort: ‘informatie over het reisverbod moet worden uitgewisseld volgens de geldende nationale en internationale wetgeving op het gebied van databescherming’.⁸⁵

Het verslag van de Brusselse studiebijeenkomst en dit discussiestuk geven een goed beeld van wat er zoal leefde met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens in de ambtelijke en politieke fora in de EU. Men was het erover eens dat in de toekomst op te richten nationale informatiepunten de persoonsgegevens van gewelddadige supporters zouden moeten verwerken, analyseren en uitwisselen om ‘een hoge mate van doeltreffendheid te bereiken’.⁸⁶ Dat klinkt eenvoudig, maar is het niet, omdat er

⁸¹ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV I, onder II, punt A, (p.2).

⁸² Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, onder II, punt C (p. 6).

⁸³ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, deel III.

⁸⁴ Raadsdocument SN 3159/01 (8 juni 2001), Ontwerp van een discussiestuk voor een oriënterend debat over het verbod voor voetbalvandalen om een land binnen te komen/te verlaten en soortgelijke maatregelen.

⁸⁵ Raadsdocument SN 3159/01, p. 6.

⁸⁶ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, deel II, onder B, punt b (p. 4).

geen eenduidige definitie bestond van voetbalvandaal en/of voetbalvandalisme.⁸⁷ Het is een moeilijk te definiëren begrip, omdat het verschijnsel variaties kent al naargelang de sociale en culturele opvattingen in de lidstaten en de uiteenlopende (strafrechtelijke) kwalificaties van voetbalgeweld. In het licht van dataprotectie en grondrechten is dit geen bagatel. Wil men dat de nationale informatiepunten databanken beheren en persoonsgegevens uitwisselen van voetbalvandalen, dan moet wel duidelijk zijn voor welk doel en daarmee van wie men gegevens wil verwerken. Het doel moet zo precies mogelijk zijn omschreven om ook de kring van de datasubjecten af te kunnen bakenen en daarmee, in het licht van de proportionaliteit, te beperken. Daarom zouden voor alle lidstaten dezelfde juridisch objectieve criteria moeten gelden om te voorkomen dat men gegevens verwerkt over te uiteenlopende categorieën personen of van personen die niets met voetbalvandalisme te maken hebben of gegevens met ‘zachte informatie’. Als men bedenkt dat deze gegevens vervolgens binnen de hele Europese Unie in circulatie zouden komen onder de noemer van de politieke samenwerking is die noodzaak des te dringender. Wat zegt het verslag van de Brusselse studiebijeenkomst hierover?

‘Het algemene doel van de gegevensverwerking door dit netwerk hangt natuurlijk samen met de uitvoering van opdrachten op het gebied van politieke preventie of ordehandhaving rond een bepaald evenement, namelijk belangrijke internationale voetbaltoernooien. Daaruit vloeien specifieke informatiebehoeften voort, die de deskundigen in de volgende orde van belangrijkheid willen zien: (...).’⁸⁸

De behoeftenvolgorde van de deskundigen betreft de uitwisseling van drie soorten gegevens:

1. ‘algemene, (strikt genomen geen persoonsgegevens), die betrekking hebben op het te controleren evenement’;
2. ‘gestandaardiseerde persoonsgegevens (bijvoorbeeld in de vorm van uniforme signaleringen) die gebaseerd zijn op een systeem van wederzijdse erkenning van stadionverboden’;⁸⁹ en ten slotte
3. ‘andere politieke persoonsgegevens van meer specifiek belang die de twee voorgaande categorieën van gegevens kunnen ondersteunen en die via de reguliere samenwerkingskanalen tussen de wetshandhavingdiensten zouden kunnen worden doorgegeven.’

⁸⁷ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, deel II, onder B, punt c (p. 4). Het Nederlandse Centrale Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) hanteert de volgende definitie van ‘voetbalvandalisme’: ‘Gedragingen van personen alleen of in groepen in relatie tot het voetbal, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten’.

⁸⁸ Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, deel II, onder B, punt d (p. 4).

⁸⁹ Bij dit punt wordt benadrukt dat voor dit systeem van erkenning alleen stadionverboden in aanmerking komen die door officiële autoriteiten zijn opgelegd, dat wil zeggen gerechtelijke of administratieve verboden ‘of [verboden] die voldoen aan nauwkeurig in het nationaal recht omschreven voorwaarden’, Raadsdocument 9833/1/01 ENFOPOL 59 REV 1, deel II, onder B, punt d (p. 5).

Op welke soort gegevens deze laatste categorie precies doelde, is niet duidelijk.⁹⁰ De formulering en het feit dat zij niet via de centrale informatiepunten zouden worden uitgewisseld, kunnen betekenen dat het gegevens betreft die via de bestaande kanalen voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken worden verstrekt, dus strafrechtelijke gegevens. De deskundigen bevelen ook aan om bij het kiezen van een datacommunicatiesysteem voor het uitwisselen van gestandaardiseerde signaleringen aan te sluiten bij of, beter nog, te integreren in het Schengeninformatiesysteem (SIS).⁹¹ Al met al is onduidelijkheid over de te verstrekken gegevens troef. Voor de bescherming van de informatiele privacy een niet al te goed teken.

5.5.1.3 Resolutie en Handboek 2001

Na de evaluatie van het EK 2000⁹², de deskundigenbijeenkomst en de hier net besproken ambtelijke deliberaties nam de Raad ten slotte op 6 december 2001 een resolutie aan⁹³ als een herziene en geactualiseerde versie van de Resolutie van 1999 (preambule, punt 4 en 5) en die deze laatste dan ook vervangt (resolutie, punt 3).⁹⁴ De herziening werd in gang gezet door de Belgische delegatie.⁹⁵ Centraal stond weer de bijlage: het ‘Handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond

⁹⁰ In de Engelse tekst staat: ‘*other personal police information the relevance of which is more limited...*’ Ik zou zeggen dat hier gegevens worden bedoeld waarvan de relevantie (of het belang) beperkter is. Dat is anders dan *persoonsgegevens van meer specifieke belang* zoals in de Nederlandse vertaling staat. Anderzijds staat in de Franse tekst: ‘*informations policières à caractère personnel d’intérêt plus ponctuel*’. Omdat het document een nota van het Belgische voorzitterschap is, is het aannemelijk dat de Franse taal de ‘authentieke’ is. Dan betreft het inderdaad een *meer specifieke belang*.

⁹¹ Over de opname van ‘reischoppers’ in het SIS discussieert men al lang en het werpt vruchten af. Het Belgisch voorzitterschap had ooit een voorstel gedaan om openbare-ordeverstoorders in het SIS op te nemen door een wijziging van artikel 96 SUO (Raadsdocument 12813/01 SIS 91 COMIX 676 over wijziging artikel 96 en 99 SUO). In 2003 had de Raad in zijn Conclusies over het SIS II belangstelling getoond om ‘personen die op gewelddadige wijze de orde kunnen verstoren’ op te nemen (Raadsdocument 9808/03 SIRIS 47 CATS 34 ASIM 31 COMIX 3300, Ontwikkelingen van SIS II). Begin 2008 is de discussie opnieuw opgelaaid in de werkgroepen nadat de Raad hun advies had gevraagd over de mogelijkheid om artikel 99 SUO (signalering van personen betrokken bij bijzonder ernstige misdrijven) aan te passen om ordeverstoorders op te nemen (Raadsdocument 7544/08 SIRIS 34 ENFOPOL 48 COMIX 212, Troublemakers. Dit document is in het Raadsregister als niet-toegankelijk geclassificeerd, maar het is door Statewatch gepubliceerd). Duitsland heeft naar aanleiding hiervan een voorstel gedaan om dergelijke signaleringen op te nemen (Raadsdocument 8204/08 SIRIS 52 ENFOPOL 71 COMIX 279 Improving exchange of information on violent offenders active internationally, in het Raadsregister als niet toegankelijk geclassificeerd, door Statewatch gepubliceerd).

⁹² Het EK2000 werd geëvalueerd dankzij financiële steun van het Oisin-programma. Zie verder noot 62.

⁹³ Resolutie van de Raad van 6 december 2001 betreffende een handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken, *PbEG* 2002, C 22/1.

⁹⁴ De Resolutie annex Handboek van 1999 is niet meer geldig en is vervangen door een nieuwe onder andere naar aanleiding van de ervaringen opgedaan tijdens het EK 2000 in Nederland en België.

⁹⁵ Raadsdocument 10536/01 ENFOPOL 71, onder II, punt C.

voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken.’

Vergeleken met de voorganger uit 1999 werden formele veranderingen aangebracht in de titel en in de indeling van het Handboek. De gewijzigde titel van het Handboek duidt op een uitbreiding van zijn toepassingsbereik. Dat van 1999 betrof de ‘bestrijding van geweld en ongeregelde heden rond internationale voetbalwedstrijden’ terwijl dat van 2001 betrekking heeft op ‘voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken’. Op deze wijze kon het Handboek ook gebruikt worden indien géén interland plaatsvond, maar een nationale wedstrijd. De internationale politieverwerking kan dan nodig zijn, omdat supporters uit andere landen komen kijken. Door de term ‘internationale dimensie’ is ook een nationaal evenement door het Handboek gedekt. De gewijzigde indeling accentueerde de verschuiving in prioriteiten. Het hoofdstuk over informatiebeheer door de politiediensten werd helemaal herschreven en werd het eerste hoofdstuk. Aangezien alle discussies die aan de resolutie voorafgingen, sterk gericht waren op de uitwisseling van informatie, verbaast deze verandering niet.⁹⁶

5.5.1.3.1 De informatie-uitwisseling

Het eerste hoofdstuk van het Handboek over informatiebeheer is, zoals gezegd, vrijwel nieuw. Het Handboek is op dit punt uitgebreider en gedetailleerder dan zijn voorganger uit 1999 zowel wat betreft de taken en werkzaamheden van de betrokken politie als wat betreft de informatie-uitwisseling. Dat betekent overigens niet dat het Handboek helderder en duidelijker werd over de elementen die van belang zijn voor de gegevensbescherming.

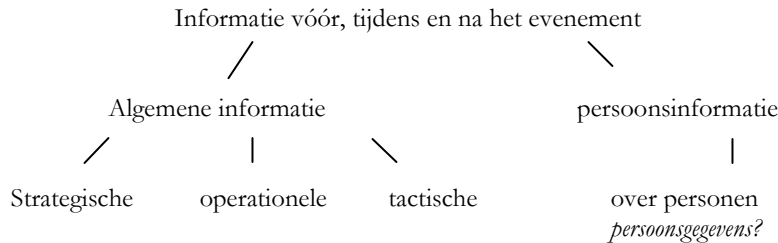
Opvallend is de sterke aanbeveling om in de lidstaten een nationaal informatiepunt voetbal op te richten,⁹⁷ een oude wens van sommige lidstaten. Dit zou, aldus de inleiding, als centraal en uniek aanspreekpunt moeten fungeren voor de informatie-uitwisseling bij internationale wedstrijden. Het zou de spin in het web moeten zijn met betrekking tot het informatiebeheer van de politiediensten van de landen betrokken bij het evenement. Alle communicatie en informatie-uitwisseling, inclusief persoonsgegevens van (risico)supporters, zou via dit centrale punt moeten lopen. Het Handboek is geredigeerd alsof de nationale informatiepunten er al waren. In een aantal lidstaten

⁹⁶ In het Handboek komen verder de volgende hoofdstukken aan de orde: voorbereiding door de politiediensten, in het bijzonder het zenden van *spotters* (2); de organisatie van de onderlinge samenwerking tussen de politiediensten (hier is een nieuwe bepaling opgenomen dat de lidstaten die de wettelijke mogelijkheid hebben om de eigen risicosupporters uitreisverboden op te leggen dit ook daadwerkelijk moeten doen) (3); de samenwerking tussen politiediensten en stewards (4). Belangrijk onderdeel is ook het mediabeleid tijdens grote internationale kampioenschappen en wedstrijden waarbij een uitgewerkte communicatiestrategie, eigenlijk een checklist, aangereikt wordt (5). Er is een nieuw hoofdstuk 6 geschreven dat gewijd is aan de rol van de organisatoren. Het oude zesde hoofdstuk dat het ticketbeleid behandelde, is in deze nieuwe versie een deel van appendix 2 geworden. Deze appendix 2 is een omvangrijke checklist voor aan de organisatoren van voetbal evenementen te stellen eisen.

⁹⁷ Hoofdstuk 1, afdeling 1, paragraaf I.

bestonden deze informatiepunten inderdaad al;⁹⁸ die lidstaten konden het Handboek daardoor zo overnemen (zie verder § 5.5.1.3.3). De doelstelling is duidelijk: de politie-samenwerking centraliseren op nationaal niveau, opdat informatie optimaal kan worden uitgewisseld.⁹⁹

Het geheel betreft twee soorten informatie: algemene en persoonsinformatie.¹⁰⁰ De algemene informatie omvat drie categorieën: strategische, operationele en tactische.



Het Handboek omschrijft de strategische informatie (wat er zou kunnen gebeuren) aldus: ‘gegevens die het evenement in al zijn dimensies omschrijven met bijzondere aandacht voor de veiligheidsrisico’s.’ Dat kan bijvoorbeeld informatie zijn over details van de toe te passen wetgeving of het beleid van de autoriteiten; organisatorische informatie over het evenement; de betrokken bevoegde autoriteiten en de betrokken politieambtenaren en, niet te vergeten, *risico-assessments* over clubs of landenteams. De operationele informatie (wat gaat er gebeuren) betreft ‘gegevens die het mogelijk maken om zich een correct beeld te vormen van de gebeurtenissen in het raam van het evenement’. Hier speelt de informatie over supporters een grote rol zoals die over hun reis- en verblijfsgedrag, maar ook informatie over het ticketbeleid en informatie verkregen door de ticketverkoop. Ook beleid inzake *spotters* en *stewards* komt in deze fase aan de orde. De tactische informatie (wat gebeurt er) ten slotte betreft ‘gegevens die toelaten aan de operationele verantwoordelijken gepast te ageren in het raam van de ordehandhaving en veiligheid rond het evenement’. Dit houdt de bevestiging in van de reeds beschikbare informatie door observaties aan de grond; informatie over niet toegelaten of uitgezette supporters die aan het informatiepunt van hun herkomstland en eventueel betrokken transitlanden doorgegeven dient te worden en tenslotte informatie over de terugkeer van supporters.¹⁰¹ In alle drie categorieën van informatie kan in meer of mindere mate gedetailleerde informatie over personen een rol spelen.

⁹⁸ Bijvoorbeeld in Nederland bestond het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), in Duitsland de Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) en in het Verenigd Koninkrijk de Football Intelligence Unit van het National Criminal Intelligence Service (NCIS).

⁹⁹ De ondersteuning aan het organiserende land door buitenlandse politiediensten wordt formeel aangevraagd door de verantwoordelijke minister (Handboek, hoofdstuk 2, eerste streepje) bij zijn ambtscollega. Doorgaans zijn dat de ministers van binnenlandse zaken.

¹⁰⁰ Hoofdstuk 1, afdeling 1, paragraaf IV.

¹⁰¹ Zie voor de voorbeelden de bijdrage van Heidi Deridder van het Belgische ministerie van binnenlandse zaken bij het Seminar Eurofoot (15-18 april 2002, Brussel), www.poldoc.be. (Het Eurofootverslag staat niet meer op het internet.)

De persoonsinformatie betreft informatie over personen, waarover hieronder meer.

De gehele informatie-uitwisseling beslaat het chronologisch verloop van het evenement. Informatie dient dus ervóór, tijdens en erna uitgewisseld te worden. De taken van het nationaal informatiepunt zowel van het organiserende als van het ondersteunende land zijn per fase – ervóór, tijdens en erna – gedetailleerd uitgewerkt. Verder worden aanbevelingen gedaan over de communicatieprocedure voor het informatiebeheer en het informatiebeheer zelf. Daarvoor is een uitgebreid modelformulier ontworpen van de strategische informatie die het betrokken organiserende land van de buitenlandse politiediensten moet krijgen (appendix 1). Deze appendix 1 werpt licht op de informatie die politiediensten relevant vinden over gewone supporters (appendix 1, punt 6) en over risicosupporters (appendix 1, punt 7). De vragen over de gewone supporters betreffen aantallen, herkenbaarheid, gedrag, vervoer en verblijf. Over risicosupporters verwacht men echter meer en preciezere informatie: aantallen, *sides*, herkenbaarheid, vervoer, verblijf, verhouding met en houding tegenover andere clubs, internationale contacten, gedrag vóór, tijdens en na de wedstrijden, beschrijving van incidenten waarbij zij betrokken waren geweest en andere bijzonderheden. Daarbij wordt ook gevraagd naar tatoeages, vermeende politieke relaties – dit zijn gevoelige gegevens –, binding met het criminele milieu, wapengebruik, alcoholgebruik, reacties op andere supporters en op de politie en dergelijke.

5.5.1.3.2 De persoonsinformatie

In de paragraaf over informatie-uitwisseling wordt het begrip ‘persoonsinformatie’¹⁰² gebezigd:

‘Met persoonsinformatie wordt in deze context bedoeld de informatie over individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde of veiligheid rond het evenement of betrokken zijn geweest in incidenten met als doel gepaste maatregelen voor te bereiden of te nemen (bv. lijsten van stadionverboden, en beeldmateriaal betreffende personen, (...)).

De informatie die uitgewisseld wordt, dient een welbepaald doel, namelijk bijdragen tot het welslagen van een bepaalde opdracht. Het gebruik van de geleverde informatie is beperkt in tijd en ruimte.

Informatie dient zowel lokale als bovenlokale belangen van verantwoordelijke overheden en van politiediensten. De aangeleverde informatie kan de overheden en politiechefs in staat stellen hun verantwoordelijkheden op te nemen met kennis van zaken op alle niveaus.

De uitwisseling van personeninformatie geschiedt overeenkomstig de toepasselijke nationale en internationale regelgeving.¹⁰³

Deze omschrijving zegt niet klip en klaar dat hier persoonsgegevens zijn bedoeld, maar geeft als het ware een cirkeldefinitie: persoonsinformatie is informatie over bepaalde personen. Dat het persoonsgegevens betreft is te verdedigen aan de hand van

¹⁰² ‘*Personal information*’ in de Engelse tekst; ‘*Personenbezogene Informationen*’ in de Duitse; ‘*informazioni personali*’ in de Italiaanse en ‘*informations personnelles*’ in de Franse.

¹⁰³ Hoofdstuk 1, Afdeling 1, paragraaf IV, onder 1), onder b.

drie elementen. Ten eerste wordt er een definitie gegeven van wie informatie wordt verlangd: ‘individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde of veiligheid rond het evenement¹⁰⁴ of betrokken zijn geweest in incidenten’, maar geeft men geen scherpe definitie van voetbal(risico)supporters. Dit is meer een definitie van ordeverstoorers in het algemeen. Bovendien omvat de omschrijving ook potentiële ordeverstoorers en personen die betrokken zijn geweest in incidenten. Dat kunnen ook vreedzame mensen die tegen hun wil in rellen verzeild zijn geraakt. Dat leidt ertoe dat de kring van datasubjecten ruimer kan worden getrokken dan die van de notoire voetbalvandalen. De definitie bevat immers geen objectieve beoordelingscriteria zoals rechterlijke veroordelingen wegens aan voetbal gerelateerde ordeverstoringen of rechtmatig opgelegde stadionverboden, maar slechts wat Bausch een ‘politiële prognose’ noemt.¹⁰⁵ Ten tweede is de bepaling zo te lezen dat de voorbeelden die genoemd worden – lijsten van stadionverboden en beeldmateriaal betreffende personen – voorbeelden zijn van persoonsgegevens. Immers uit beelden en lijsten van stadionverboden kan men, en zeker de politie, de identiteit van betrokkenen vaststellen en daarmee is voldaan aan de definitie van persoonsgegeven als zijnde iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.¹⁰⁶ Beelden kunnen zelfs zogenaamde gevoelige gegevens bevatten: gegevens over ras bijvoorbeeld¹⁰⁷ of politieke gezindheid.¹⁰⁸ De verwerking van deze soort persoonsgegevens is in beginsel niet toegestaan, tenzij het nationale recht passende waarborgen biedt,¹⁰⁹ het onvermijdelijk is in het kader van een bijzonder onderzoek¹¹⁰ of het geschiedt in aanvulling op andere persoonsgegevens en voor zover dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk is.¹¹¹ Met andere woorden: dit zijn gegevens die een bijzondere bescherming genieten. Daar attendeert het Handboek niet op.

Ten derde zijn twee doelen aangegeven voor de uitwisseling van de persoonsinformatie. Dat past bij de verwerking van persoonsgegevens die immers gerelateerd

¹⁰⁴ Met ‘evenement’ wordt in het Handboek bedoeld: ‘een bepaalde wedstrijd of een bepaald toernooi in al zijn dimensies’, Handboek, Hoofdstuk 1, Afdeling 1, paragraaf IV, onder 2.

¹⁰⁵ Heiner Busch, Höher, schneller, weiter. Wie die EU-Polizeien in Sachen Fußball kooperieren, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 83, 2006, nr. 1, p. 41.

¹⁰⁶ Zie artikel 2 onder a Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981; de definitie van ‘identificeerbaar’ in Aanbeveling R (87) 15 (An individual shall not be regarded as ‘identifiable’ if identification requires an unreasonable amount of time, costs of manpower) en artikel 2 onder a Richtlijn 95/46/EG en artikel 1 onder a Wbp j° artikel 1 lid 1 onder i Wpolr en artikel 1 aanhef en onder a Wpolg.

¹⁰⁷ Het uiterlijk kan een indicatie geven over iemands ras. Het begrip ras dient ruim opgevat te worden.

¹⁰⁸ Men kan dit bijvoorbeeld afleiden uit kleding, spandoeken, tatoeages en attributen.

¹⁰⁹ Artikel 5 Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981; Beginsel 2.4 van Aanbeveling R (87) 15; artikel 5 Wpolg.

¹¹⁰ Beginsel 2.4 van Aanbeveling R (87) 15.

¹¹¹ Zie artikel 5 van de toen geldende Wpolr: ‘1. Registratie van personen wegens hun godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, seksualiteit, intiem levensgedrag, of op grond van medische of psychologische kenmerken, vindt niet plaats. 2. Opneming in een register van persoonsgegevens die betrekking hebben op de in het eerste lid genoemde kenmerken, vindt slechts plaats in aanvulling op andere persoonsgegevens en voor zover dit voor het doel van het register onvermijdelijk is. (...)’ Dezelfde strekking heeft artikel 5 Wpolg. Artikel 5:1 lid 5 Bpolg bepaalt dat gevoelige gegevens aan buitenlandse politieautoriteiten slechts worden verstrekt indien dit met het oog op een juiste beantwoording van hun vraag onvermijdelijk is.

moet zijn aan een doel. Ervan uitgaande dat de informatie ook persoonsgegevens betreft, dan is de omschrijving van deze doelen mijns inziens te weinig precies: ‘gepaste maatregelen voor te bereiden of te nemen’ en ‘bijdragen tot het welslagen van een bepaalde opdracht’ zijn noch duidelijk noch afgebakend. Immers het principe van doelbinding zoals dat van toepassing is in het databeschermingsrecht, vereist dat de verwerking van persoonsgegevens ‘welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden’¹¹² moet dienen en bovendien dat de doelen rechtmatig moeten zijn. In EVRM-termen moet voor de burger toegankelijk en voorzienbaar zijn waarom en voor welk doel zijn gegevens worden verwerkt. Dat de handhaving van de openbare orde of het voorkomen van strafbare feiten een legitiem doel is dat beperking van de privacy kan rechtvaardigen, staat vast. Wel zou dan met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens concreter aangegeven moeten worden waarvoor, binnen dat algemene doel, de verstrekking van persoonsgegevens nodig is. Bovendien dient steeds bij de verwerking (waaronder de verstrekking) van persoonsgegevens de noodzakelijkheid ervan afgewogen te worden. De noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens moet vanwege de proportionaliteit en subsidiariteit worden aangetoond. De omschrijving dat de ‘informatie zowel lokale als bovenlokale belangen van verantwoordelijke overheden en van politiediensten [dient]’ en dat ‘de aangeleverde informatie de overheden en politiechefs in staat [kan] stellen hun verantwoordelijkheden op te nemen met kennis van zaken op alle niveaus’ is begrijpelijk, maar geeft niet aan waarom er, en wellicht op grote schaal gezien de ruime omschrijving van de doelgroep, persoonsgegevens verstrekt dienen te worden naast de uitgebreide strategische, operationele en tactische informatie waarbij informatie over supportersgroepen en hun gedrag worden uitgewisseld.

5.5.1.3.3 De nationale informatiepunten

In de taakomschrijving van de informatiepunten staat het volgende:

‘Het nationaal informatiepunt voetbal kan, in overeenstemming met de toepasselijke nationale en internationale regelgeving terzake, instaan voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters.’

Hier is expliciet sprake van persoonsgegevens. De tekst is echter niet erg duidelijk over de taak van de nationale informatiepunten. Wat betekent ‘instaan voor het beheer’? Uit de tekst in andere talen valt te concluderen dat dit betekent dat de centrale informatiepunten verantwoordelijk zijn voor het beheer van de persoonsgegevens betreffende de risicosupporters.¹¹³ Omdat het Handboek hierover niets naders bepaalt,

¹¹² Zie artikel 5 onder b Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 (*‘specified and legitimate purposes’*) en artikel 6 lid 1 onder b van Richtlijn 95/46/EG.

¹¹³ Hoofdstuk 1, Afdeling 1, paragraaf III, derde streep. In de Engelse tekst staat: *‘In accordance with the applicable national and international legislation, the national football information point should be responsible for administering the personal data regarding risk supporters.’* In de Duitse: *‘Die nationale Fußballinformationsstelle kann gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften für die Verwaltung der personenbezogenen Daten von Risikofans sorgen.’* In de Franse: *‘Le point national d’information sur le football devrait, conformément à la réglementation nationale et internationale applicable en la matière, assurer la gestion des informations relatives aux données personnelles des supporters à risques.’* In de Italiaanse: *‘L’antenna nazionale di informazione sul calcio*

betekent dat in eenvoudige mensentaal: ze kunnen een databank van risicosupporters opzetten – met gegevens afkomstig uit politieke en justitiële bronnen¹¹⁴ – en beheren ten behoeve van de transnationale verstrekking.

In het vervolg van het Handboek wordt geen onderscheid meer gehanteerd tussen de algemene en de persoonsinformatie. Daardoor is niet telkens duidelijk op welke informatie – de algemene of die over (groepen) supporters of de persoonsgegevens – de aanbevelingen van het Handboek precies betrekking hebben.

Hoe problematisch dit is, maakt het volgende punt in het Handboek, in afdeling 2 inzake informatiebeheer, duidelijk:

‘Het nationale informatiepunt voetbal kan, in voorkomend geval en al naar gelang van de situatie in het betrokken land, tevens gebruikt worden als aanspreekpunt inzake informatieuitwisseling omtrent andere sporttakken dan voetbal en/of omtrent andere onderwerpen dan sportmanifestaties.’¹¹⁵

Het is te billijken dat het nationale informatiepunt voetbal bij een groot internationaal toernooi voor ijshockey of basketbal waar de verwachting gerechtvaardigd is dat zich openbare-ordeproblemen zouden kunnen voordoen, zijn algemene expertise – niet persoonsgegevens – beschikbaar stelt, maar wat wordt bedoeld met ‘andere onderwerpen dan sportmanifestaties’? Het lijkt alsof het de bedoeling is dat de informatiepunten voetbal fungeren als algemene openbare-ordecoördinatiepunten en ook kunnen worden ingezet bij bijvoorbeeld demonstraties tegen Eurotops of acties van boze boeren. Als dit ermee wordt bedoeld, heeft dat uiteraard gevolgen voor de persoonsinformatie die uitgewisseld wordt. In dat geval gaat het immers niet slechts om de uitwisseling van informatie over (risico)voetbalsupporters, maar ook om mensen die deelnemen aan manifestaties. Zouden in dat geval de nationale informatiepunten voetbal ook gegevensbestanden gaan beheren van mensen die naar demonstraties plegen te gaan en/of van politieke actievoerders? Indien de inzet van de informatiepunten breder bedoeld zou zijn dan slechts op het terrein van het sportvandalisme, zou dat wellicht de vaagheid van de hiervoor besproken definitie van persoonsinformatie kunnen verklaren.

Het vermoeden dat er met de informatiepunten meer bedoeld wordt dan uitsluitend een afgebakende taak met betrekking tot de handhaving van de openbare orde in

dovrebbe provvedere, in conformità delle normative nazionali e internazionali applicabili in materia, alla gestione delle informazioni relative ai dati personali dei tifosi «a rischio». Deze formuleringen komen overeen en uit de gebezigde terminologie is duidelijk dat hier sprake is van persoonsgegevens die door de centrale instanties beheerd worden.

¹¹⁴ Vergelijk met het Nederlandse VoetbalVolgSysteem beheerd door het Nederlandse CIV (het nationaal informatiepunt voetbalvandalisme) waarin ‘gegevens [worden] opgenomen omtrent personen van 12 jaar en ouder die zijn aangehouden naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit of tegen wie naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit een proces-verbaal is opgemaakt.’ <http://www.civ-voetbal.com/CIV/voetbalvolgsysteem.html>.

¹¹⁵ Hoofdstuk 1, afdeling 2, 8^{ste} streepje. Ook in de considerans wordt vermeld dat de politieke samenwerkingsvormen zoals die gelden voor voetbalwedstrijden *mutatis mutandis* ook bij andere sportevenementen kunnen worden gebruikt (punt 7).

de strijd tegen geweld en ongeregelheden rond bepaalde voetbalwedstrijden wordt verder versterkt door de volgende aanbeveling in het Handboek (curs. IT):

‘Op operationeel vlak kan aan het nationaal informatiepunt voetbal van het andere land of de andere landen de vraag worden gericht inzake informatie betreffende verplaatsingen van gewone en risicosupporters, van het deelnemend team en zijn begeleiding (wanneer er een dreiging is), de ticketverkoop en eventueel een vraag om medewerking van politiemensen, zoals bijvoorbeeld spotters, en van fancoachers, *alsmede een eventuele vraag betreffende algemene criminaliteit, met inbegrip van terrorisme.*¹¹⁶

In de verschillende ontwerpen van de Resolutie komt deze laatste zin wel voor, maar in de derde werd hij geschrapt¹¹⁷ om in de vierde¹¹⁸ en in de definitieve versie weer terug te komen. De zin kwam overigens ook in het Handboek van 1999 voor. Uit een nota van het voorzitterschap aan het Comité van artikel 36¹¹⁹ valt af te leiden dat de vraag over de medewerking van de nationale informatiepunten inzake terrorisme een punt van onderhandeling is geweest. Tijdens de besprekingen in de Werkgroep Politie-Samenwerking bleef Spanje een voorstander van handhaving van die zin.¹²⁰ Kennelijk heeft Spanje de poot stijf gehouden – zoals vaker bij het onderwerp terrorisme – zodat die toevoeging in de definitieve Resolutie is blijven staan. Overigens is de toelichting op het bezwaar van Spanje tegen schrapping interessant, want daaruit kan men concluderen dat het eigenlijk niet zoveel uitmaakt of het er expliciet staat of niet:

‘(...) Er dient op gewezen te worden dat het niet uitdrukkelijk vermelden van terrorisme niet betekent dat hierover helemaal geen informatie-uitwisseling zou kunnen plaatsvinden. Informatie-uitwisseling tussen de nationale contactpunten voetbal omtrent terrorisme wordt niet uitgesloten (elke lidstaat behoudt dus de mogelijkheid om dit te doen), terwijl men ook steeds in de mogelijkheid is om de nationale contactpunten voetbal over deze informatie-uitwisseling te informeren, mochten andere diensten instaan voor deze informatie-uitwisseling.¹²¹

De spilfunctie in de informatie-uitwisseling kan in theorie ook inzake terrorisme bij de nationale contactpunten liggen. Indien deze functie primair bij andere diensten ligt zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, horen de informatiepunten over het inlichtingenwerk geïnformeerd te worden. Dit brengt een gevoelige verstrengeling met zich mee waarbij scherp gelet zou moeten worden op de gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens. Over de kwestie terrorisme is meer geharrewar geweest, namelijk ook in verband met een andere aanbeveling in het Handboek over *liaisons* – die *in loco* als communicatiekanaal fungeren tussen het informatiepunt in het gastland en hun eigen nationale informatiepunt – waarin gesteld wordt dat:

¹¹⁶ Hoofdstuk 1, afdeling 1, paragraaf IV, subparagraaf 2, onder a, subpunt 1 (cursivering IT).

¹¹⁷ Raadsdocument 10536/2/01 REV 2 ENFOPOL 71, p. 10.

¹¹⁸ Raadsdocument 13858/01 ENFOPOL 128, p. 7.

¹¹⁹ Raadsdocument 13326/01 ENFOPOL 116.

¹²⁰ Raadsdocument 13326/01 ENFOPOL 116, p. 3-4.

¹²¹ Raadsdocument 13326/01 ENFOPOL 116, p. 4.

(...) De liaisonofficier kan worden aangesproken op de taakgebieden openbare orde, gewelddadig voetbalvandalisme en algemene criminaliteit, met inbegrip van terrorisme, voorzover er een verband is met een specifieke voetbalwedstrijd of een specifiek voetbaltoernooi.¹²²

In het eerste¹²³ en tweede concept¹²⁴ stond slechts ‘algemene criminaliteit en terrorisme.’

In de derde versie werd de beperking toegevoegd ‘voor zover er een verband is met een specifieke voetbalwedstrijd of een specifiek voetbaltoernooi’.¹²⁵ Op zich is het logisch dat wanneer de politie zich bezighoudt met openbare-ordehandhaving tijdens grote internationale sportevenementen zij ook ingelicht dient te zijn over eventuele terroristische dreigingen en over criminele activiteiten die zich kunnen ontplooiën rond een dergelijk internationaal evenement (te denken valt aan zwarte-ticketsverkoop, mensenhandel, oplichterij, Eurovervalsing en dergelijke). De vraag is alleen welke rol de centrale informatiepunten voetbal en hun *liaisons* hierin moeten spelen: de rol van geïnformeerde dienst of ook een actieve rol in het vergaren en verstrekken van informatie. Het Handboek is, vanuit het perspectief van een eventuele uitwisseling van persoonsgegevens, hierover mistig. Het biedt ruimte voor politieactiviteiten die omvangrijker zijn dan die ter handhaving van de openbare orde en de bestrijding van voetbalvandalisme, zonder dat zich dit vertaalt in bijpassende toespitsing op de uitwisseling van persoonsgegevens. Deze onduidelijkheid over de daadwerkelijke taken van de centrale informatiepunten voetbalvandalisme kan daardoor gevolgen hebben voor het informatiebeheer, indien de ‘extra’ taken ook de verwerking van de daaraan verbonden persoonsgegevens meebrengen. Het Handboek specificeert in dat geval niet telkens het specifieke doel, de soort persoonsgegevens en het soort autoriteiten betrokken bij de uitwisseling. Gaat het om persoonsgegevens van voetbalvandalen, criminelen, terroristen of allemaal? En voor welk specifiek doel is die informatie noodzakelijk en voor welke autoriteiten? Het Handboek bevat geen schotten tussen de informatie die uitgewisseld wordt betreffende criminelen, terroristen en supporters. Evenmin is er duidelijkheid over de wijze waarop de afzonderlijke gegevens eenmaal verstrekt verder worden verwerkt, met welk doel en door wie. Anders gezegd: over het met het doel verenigbare gebruik waarvoor de gegevens zijn verstrekt, zwijgt het Handboek. Alles overziend is het over de hele linie onduidelijk welke ‘persoonsinformatie’ de centrale informatiepunten in de praktijk zouden moeten verwerken en verstrekken. Bovendien is op Europees niveau juist voor transnationale criminaliteits- en terrorismebestrijding Europol in het leven geroepen. Europol heeft hierin een coördinerende taak, inclusief het beheer van persoonsgegevens terzake.¹²⁶ Indien Europol en

¹²² Resolutie *PbEG*, p. 5.

¹²³ Raadsdocument 10536/01 ENFOPOL 71, p. 13.

¹²⁴ Raadsdocument 10536/1/01 REV 1, p. 14.

¹²⁵ Raadsdocument 10536/2/01 REV 2, p. 14.

¹²⁶ Artikel 29 j° artikel 30 lid 2 VEU en artikel 2 Europol Overeenkomst.

de nationale inlichtingendiensten betrokken zijn, is op hun werk een eigen dataprotectieregime van toepassing.¹²⁷

Het Handboek schilderde de trend naar een allesomvattende ‘veiligheids-samenwerking’ die de politie handhaving van de openbare orde in verband met een specifiek sportevenement overstijgt. De uitwisseling van informatie inclusief ‘persoonsinformatie’ is daarbij het middel om die samenwerking binnen de EU te doen slagen. Gezien de ingrijpendheid van deze samenwerking voor de burger is het des te opvallender dat in het Handboek geen waarborgen werden ingebouwd ter bescherming van de informatie over personen en persoonsgegevens. Rechten van (data)subjecten kwamen nergens in beeld. Het Handboek bevatte geen aanbevelingen die betrekking hadden op de bescherming van de gegevens die door de informatiepunten zouden moeten worden verstrekt aan de andere informatiepunten en vandaaruit aan de andere autoriteiten betrokken bij het evenement. Er stonden geen verwijzingen in naar procedures en bevoegdheden met betrekking tot de toegang tot de persoonsgegevens. Over concrete tijdslijmieten voor het bewaren van de uitgewisselde informatie staat in het handboek niet meer dan: ‘Het gebruik van de geleverde informatie is beperkt in tijd en ruimte’. Dit is conform het beginsel dat gegevens niet langer mogen worden bewaard (in een vorm die identificatie mogelijk maakt) dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelen waarvoor ze worden verwerkt. Echter, de formulering sluit een onevenredig lange periode niet uit, terwijl juist bij evenementen als voetbaltoernooien een concrete tijdgrens kan worden vastgesteld. Het was meer in overeenstemming met de regels van dataprotectie geweest om expliciet een begin- en eindtijd aan te geven tussen een bepaalde periode vóór het evenement en een daarna met de mogelijkheid voor uitzonderingen in bepaalde gevallen zoals bijvoorbeeld voor de persoonsgegevens die nodig zijn voor de vervolging van supporters die strafbare feiten hebben gepleegd tijdens het evenement.¹²⁸

Verder lezen wij in het Handboek:

‘De nationale informatiepunten voetbal communiceren op een dusdanige wijze dat het vertrouwelijke karakter van de gegevens wordt gewaarborgd. De uitgewisselde berichten kunnen worden gearchiveerd en kunnen nadien worden geraadpleegd door andere belanghebbende nationale informatiepunten voetbal, op voorwaarde dat het nationaal informatiepunt voetbal van het informatiepunt voetbal dat deze informatie

¹²⁷ Voor Europol geldt het systeem van databescherming opgenomen in de Europol Overeenkomst (Titel IV) en voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Hoofdstuk 3).

¹²⁸ Zie beginsel 7 van Aanbeveling (87) 15: ‘7.1. Measures should be taken so that personal data kept for police purposes are deleted if they are no longer necessary for the purposes for which they were stored. For this purpose, consideration shall in particular be given to the following criteria: the need to retain data in the light of the conclusion of an inquiry into a particular case; a final judicial decision, in particular an acquittal; rehabilitation; spent convictions; amnesties; the age of the data subject, particular categories of data. (...)’. Voor een voorbeeld van tijdslijmieten door de wet zie artikel 13b lid 5 Wpolr ‘Gegevens als bedoeld in het eerste lid worden uit het voorlopig register verwijderd en vernietigd indien zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het register dan wel na verloop van zes maanden na datum eerste opname.’ In de Wet Politiegegevens is de bewaartermijn van de gegevens complexer, maar ook soepeler, geregeld (artikel 14).

heeft verstrekt, vooraf in de gelegenheid wordt gesteld een standpunt omtrent afgifte te bepalen.¹²⁹

Indien deze aanbeveling tevens betrekking zou hebben op persoonsinformatie en persoonsgegevens – de tekst is niet expliciet – zou ze te vaag zijn geformuleerd in het licht van de eisen die het dataproctierecht stelt enerzijds met betrekking tot bewaring en beveiliging van gegevens en anderzijds met betrekking tot autorisatie en toegang tot de gegevens.

Dat de uitwisseling van persoonsinformatie geschiedt overeenkomstig het toepasselijke nationale en internationale recht¹³⁰ is zeker geen overbodige mededeling in het Handboek. Echter, gezien de ruime definitie van openbare-ordeverstoorder die het Handboek hanteert, is veel overgelaten aan de discretie van de nationale politiediensten. De nationale informatiepunten van de lidstaten moeten inderdaad binnen de bandbreedte van het op hen toepasselijke juridische dataproctierecht opereren, maar het is toch de politie die uiteindelijk bepaalt wie in de ‘registers’ van risicosupporters wordt opgenomen. De criteria voor de opname in een dergelijke verwerking kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen en wellicht van politiedienst tot politiedienst en wel of niet in samenwerking met het Openbaar Ministerie en/of de sportorganisaties.¹³¹ Dit laat te veel ruimte voor uitwisseling van gegevens die niet strikt noodzakelijk zijn ter beteugeling van voetbalvandalisme. In theorie en zeker in samenhang met de – terloops genoemde – nevendoelen van de bestrijding van criminaliteit en terrorisme is het gevaar groot dat een potentieel zeer groot aantal uiteenlopende soorten persoonsgegevens door de EU gaat circuleren telkens wanneer een internationaal voetbaltoernooi plaatsvindt. Doordat het Handboek zelf enerzijds geen duidelijk begrippenapparaat hanteert en anderzijds vanuit dataproctieperspectief niet de nodige beginselen

¹²⁹ Hoofdstuk 1, afdeling 1, paragraaf IV, subparagraaf 3.

¹³⁰ Zie de bepaling over persoonsinformatie.

¹³¹ Twee voorbeelden. In Nederland hanteert het CIV de volgende criteria voor de opname van persoonsgegevens in het register van het VoetbalVolgSysteem: ‘In het register worden slechts gegevens opgenomen omtrent personen van 12 jaar en ouder die zijn aangehouden naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit of tegen wie naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit een proces-verbaal is opgemaakt.’ Onder ‘voetbal gerelateerde strafbare feiten’ wordt verstaan: ‘1. Ieder strafbaar feit dat wordt gepleegd bij gelegenheid van een voetbalwedstrijd, waaraan tenminste één vereniging uit het betaalde voetbal, of een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt, op de dag van de wedstrijd, in en rond het stadion, dan wel gepleegd, al dan niet gepleegd op de dag van de wedstrijd, tijdens het gaan naar en van deze wedstrijden. 2. Bij strafbare feiten, niet vallend onder lid 1, gepleegd door als zodanig herkenbare voetbalsupporters, beslist de officier van justitie bij de beoordeling of deze feiten aan te merken zijn als aan voetbal gerelateerde strafbare feiten.’ Zie de informatie die het CIV op zijn website plaatst: http://www.civ-voetbal.com/civ/voetbal_volg_systeem.htm.

Het ZIS in Duitsland hanteert heel andere criteria voor de opname in de *Datei Gewalttäter-Sport*. Op onderdelen striktere (vervolging of veroordeling voor het plegen van specifiek aangegeven delicten), maar ook ruimere (potentiële voetbalgerelateerde ordeverstoorers die ter identificatie zijn aangehouden én mensen bij wie wapens of gevaarlijke voorwerpen in beslag zijn genomen waarvan aanemelijk is dat zij in verband met voetbalwedstrijden worden gebruikt); zie de informatie op de website: Die *Datei Gewalttäter-Sport* http://www.polizei-nrw.de/lzpd/wir_ueber_uns/zis/article/datei-gewalttaeter-sport.html

gebruikt, komt een beeld naar voren dat sterk de indruk wekt dat de ontwerpers vooral het belang van een zo breed mogelijk opgezette uitwisseling van ‘informatie’ in het vizier hadden en minder de waarborgen die nodig zijn om het politieke belang van een goede informatiesituatie juist te beschermen, namelijk het gevaar van onrechtmatige gegevensverwerking en disproportionele uitwisseling van persoonsgegevens voorkomen.

5.5.2 Besluit van 25 april 2002 ter oprichting van de nationale informatiepunten voetbal

In het voorjaar van 2002 nam de Raad op grond van artikel 34 lid 2 onder c VEU een Besluit aan inzake veiligheid bij voetbalwedstrijden.¹³² Dit is het enige bindende instrumenten dat de Raad heeft ingezet op het gebied van de openbare-ordehandhaving. Het verdient bijzondere aandacht, omdat de lidstaten verplicht zijn deze handeling uit te voeren.

In de kern bevat dit Besluit, bestaande uit zeven artikelen, de opdracht aan de lidstaten om een centraal Nationaal Informatiepunt Voetbal (NIV) op te richten.¹³³ Na jaren *Seelenmassage* is wat in de Resolutie van 6 december 2001 nog een dringende aanbeveling was, een verplichting geworden.¹³⁴ Het is echter niet van een leien dakje gegaan om, conform artikel 34 VEU, unanimitieit in de besluitvorming te krijgen. Lidstaten die weinig of niet te kampen hadden met voetbalvandalisme zagen het nut niet om een dergelijk informatiepunt op te moeten richten.¹³⁵ Nadat in 2001 de Resolutie met Handboek werd aangenomen, werd de gecentraliseerde coördinatie van de informatie-uitwisseling tussen politiediensten toch zo cruciaal gevonden dat ook de sceptische lidstaten moesten inbinden.¹³⁶

¹³² Besluit 2002/348/JBZ van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEG* 2002, L 121/1. Besluiten worden ingezet voor alle doelen die verenigbaar zijn met de doelstelling van Titel VI VEU mits zij niet harmonisatie willen bewerkstelligen. Besluiten zijn, zoals reeds besproken, bindend zonder rechtstreekse werking.

¹³³ *National Football Information Point* (NFIP) in het Engels.

¹³⁴ Zie ook: SG 2001–2002, 23 490, nrs. 13j en 231 (geannoteerde agenda JBZ-Raad), p. 3: ‘De inrichting van deze contactpunten in een Raadsbesluit op grond van artikel 34 van het Unieverdrag, betekent dat alle lidstaten nu verplicht zijn een dergelijke voorziening in het leven te roepen.’

¹³⁵ Dit werd uit de doeken gedaan door Roberto Rapaccini van de JBZ-directoraat van de Europese Commissie tijdens de Eurofoot seminar in Brussel dat in 2002 plaatsvond <http://www.polcod.be/dir/dga/dao/document/football/html/SpeechRobertoRapaccini.htm> (site niet meer beschikbaar)

¹³⁶ Uit een Nota van het voorzitterschap aan de Groep Politieke Samenwerking blijkt dat aanvankelijk niet alle lidstaten, zoals Zweden, Finland en Denemarken, de noodzaak zagen om deze informatiepunten verplicht op te richten. Oostenrijk en Griekenland hadden voorbehouden; Frankrijk en Ierland een studievoorbehoud. Raadsdocument 14295/01 ENFOPOL 139, p. 3. Zie ook Raadsdocument 14295/1/01 REV 1 ENFOPOL 139, p. 3-4. In het vijfde considerans van het Besluit werd het als volgt uitgedrukt: ‘Voor de informatie-uitwisseling naar aanleiding van voetbalwedstrijden en gelet op de noodzakelijke internationale politieverwerking met betrekking tot voetbalwedstrijden met internationale dimensie, is het van cruciaal belang dat in elke lidstaat een permanent nationaal politieel informatiepunt betreffende voetbal wordt gecreëerd.’

Door de verplichte NIV's kreeg het Handboek voor de politiesamenwerking handen en voeten. Dit Besluit, in samenhang met het Handboek, vormt het totaalpakket van de politieke samenwerking op het gebied van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot het aan voetbal gerelateerde geweld. Volgens de Nederlandse regering lag de zaak als volgt:

‘Het voorliggende ontwerpbesluit (...) is gericht op versterking van de samenwerking, het beheer en de uitwisseling van (politieke) informatie rond internationale voetbalwedstrijden. Het besluit voorziet in de oprichting van een nationaal politiek informatiepunt voetbal in alle lidstaten. Informatie-uitwisseling zal in beginsel via deze contactpunten verlopen. De informatie kan algemene gegevens betreffen en gegevens inzake individuele personen. In het laatste geval gelden uiteraard de toepasselijke nationale en internationale regelingen aangaande de uitwisseling van dergelijke gegevens, een voortzetting van de huidige praktijk.’¹³⁷

5.5.2.1 Informatiebeheer door de nationale informatiepunten voetbal

Het nationaal informatiepunt voetbal ‘fungeert als rechtstreeks en centraal aanspreekpunt voor de uitwisseling van relevante informatie en inzake het vergemakkelijken van de internationale politiesamenwerking met betrekking tot voetbalwedstrijden met een internationale dimensie’ (artikel 1 lid 3, eerste volzin), aldus het besluit van de Raad.¹³⁸ Zijn niet limitatief opgesomde taken¹³⁹ – het tweede lid bevat echter een bevoegdheid (curs. II) – zijn beschreven in artikel 2:

1. Het nationaal informatiepunt betreffende voetbal is verantwoordelijk voor de coördinatie en de vergemakkelijking van de politieke informatie-uitwisseling betreffende voetbalwedstrijden met een internationale dimensie. Deze informatie-uitwisseling kan tevens plaatsvinden met andere wetshandhavingsinstanties die overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling in de desbetreffende lidstaat een bijdrage leveren tot de veiligheid of de openbare orde.
2. *Het nationaal informatiepunt betreffende voetbal heeft, in overeenstemming met de toepasselijke nationale en internationale regelgeving terzake, toegang tot de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters.*
3. Het nationaal informatiepunt betreffende voetbal vergemakkelijkt, coördineert en organiseert de totstandbrenging van de internationale politiesamenwerking met betrekking tot voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.
4. Overeenkomstig de bestaande nationale bepalingen, in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende instanties en diensten in de betrokken lidsta-

¹³⁷ SG 2001-2002, 23 490, nrs. 13j en 231, p. 3. Geannoteerde agenda van de JBZ-Raad op 25 en 26 april 2002. Hier zegt de regering expliciet dat de uitwisseling van persoonsgegevens al langer praktijk is.

¹³⁸ Volgens de toelichting bij het initiatief houdt dit in dat ‘noodzakelijkerwijs contact moet worden opgenomen met het nationaal informatiecentrum voetbal van de betrokken lidstaat en niet met een andere dienst.’ Raadsdocument 11316/01 ENFOPOL 86, Initiatief van het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, p. 3.

¹³⁹ Zie de Bijlage (toelichting) bij het initiatief, Raadsdocument 11316/01 ENFOPOL 86, Bijlage, p. 5.

ten, kan het nationaal informatiepunt belast worden met de ondersteuning van de bevoegde nationale autoriteiten.

5. Het nationaal informatiepunt verstrekt in het kader van wedstrijden met een internationale dimensie, in elk geval op verzoek van een ander nationaal informatiepunt betreffende voetbal in een betrokken lidstaat, een risicoanalyse van de eigen clubs en van het eigen nationaal team.’

Informatiebeheer en informatie-uitwisseling staan centraal en dienen op twee niveaus plaats te vinden. Op transnationaal niveau tussen de nationale informatiepunten in de lidstaten en op nationaal niveau tussen de verschillende wetshandhavingsinstanties die overeenkomstig de nationale bevoegdheidsverdeling bijdragen aan veiligheid of openbare orde.¹⁴⁰ Opvallend is dat nergens expliciet staat dat de NIV’s persoonsgegevens aan elkaar verstrekken. Dat dit de bedoeling is, blijkt uit artikel 2 lid 2 in samenhang met het hier verderop besproken artikel 3 lid 3.

Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat het nationaal informatiepunt voetbal, in overeenstemming met de van toepassing zijnde nationale en internationale regelgeving terzake, toegang heeft tot de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters. De formulering is merkwaardig: wat is ‘toegang hebben tot de informatie betreffende de persoonsgegevens’?¹⁴¹ Dit roept de vraag op of de informatiepunten alleen onder omstandigheden geautoriseerde toegang tot de persoonsgegevens hebben die elders worden verwerkt of dat ze zelf bevoegd zijn om de gegevens te verwerken (term waaronder het verstrekken van persoonsgegevens valt). Toen het Besluit werd genomen, gold het Handboek 2001 waarin stond dat ‘het nationaal informatiepunt voetbal kan, (...) instaan voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters’.¹⁴² Dit is een wollige formulering voor wat waarschijnlijk werd bedoeld: verantwoordelijk zijn voor het beheer van de persoonsgegevens zoals uit de tekst in andere talen blijkt.¹⁴³ Op grond van de strekking van het Besluit in samenhang met het Handboek – de strekking is immers dat de autoriteiten van de lidstaten via een centraal punt met elkaar informatie uitwisselen – kan het niet anders dan dat de nationale informatiepunten toegang hebben tot persoonsgegevens van risicosupporters en dat zij die gegevens ook beheren en verwerken c.q. verstrekken.¹⁴⁴

¹⁴⁰ In dit artikel 2 is de Nederlandse invloed te herkennen. Een centraal informatiepunt, het CIV, was in Nederland al langer operationeel als coördinator van alle betrokken autoriteiten. En het had vanouds toegang tot alle informatie betreffende het voetbalvandalisme. Zie de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld van het College van procureurs-generaal uit 1998 (van vóór het eerste Handboek dus): ‘Het is van belang te beschikken over een betrouwbare verzameling van gegevens met betrekking tot voetbalvandalisme en -geweld. Bij het CIV wordt alle relevante informatie, waaronder persoonsgegevens, met betrekking tot voetbalvandalisme en -geweld verzameld ten behoeve van politie en justitie.’ *Str.* 1998, nr. 32/pag. 7, blz. 4.

¹⁴¹ In de Engelse tekst: ‘*have access to information involving personal data on high-risk supporters*’; in de Duitse: ‘*Zugriff auf die Informationen über die personenbezogenen Daten*’; in de Franse: ‘*a accès (...) aux informations relatives aux données à caractère personnel*’; in de Italiaanse: ‘*ha accesso (...) alle informazioni relative ai dati di carattere personale*’.

¹⁴² Handboek voor de politiewerking, *PbEG* 2002 C/22, p. 3.

¹⁴³ Zie noot 113.

¹⁴⁴ In het nieuwe Handboek van 2006 staat weer de ‘oude’ tekst dat de nationale informatiepunten ‘instaan voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters’

Frappant is dat in het oorspronkelijke initiatief van België voor dit Besluit een tekst was opgenomen die overeenkwam met die van het Handboek,¹⁴⁵ maar deze oorspronkelijke formulering is in de loop van de ambtelijke onderhandelingen gesneuveld.¹⁴⁶ De tekstuele discrepantie tussen het Besluit en het Handboek is terecht – maar tevergeefs – ook opgemerkt door het Europese Parlement dat in zijn amendering de tekst weer in overeenstemming had willen brengen met die van het oorspronkelijke initiatiefontwerp en van het Handboek.¹⁴⁷

Door deze moeizame redactie en het feit dat niet expliciet is geregeld dat de persoonsgegevens daadwerkelijk door de informatiepunten worden verstrekt, bestaat onduidelijkheid over bevoegdheden betreffende persoonsgegevens die door de Europese Unie zouden moeten circuleren. Als de Raad wil dat een voor de lidstaten verplicht gestelde instantie bepaalde bevoegdheden uitoefent met betrekking tot persoonsgegevens, dan moet hij daarover helder zijn, zeker wanneer hij een bindend regelgevend instrument gebruikt. Een eenduidige, consistente semantiek en een ondubbelzinnige redactie van de bepalingen die taken en bevoegdheden omschrijven die de privacy van burgers raakt, zou geen overbodige luxe zijn geweest.

(zie § 5.5.6) Daarmee blijft de verwarring over de precieze bevoegdheid van het NIV bestaan. Het CIV zelf stelt het op zijn website als volgt: ‘Het beheer van landelijke gegevensbestanden: Het CIV heeft de taak het aanleggen [sic], het beheren en actueel houden van het landelijke VoetbalVolgSysteem ten aanzien van aangehouden en/of geverbaliseerde personen, wedstrijd- en fenomeengegevens. Zij is als eigenaar van VVS verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens en de ontwikkeling van het systeem.’ Zie: <http://www.civ-voetbal.com/>

¹⁴⁵ Initiatief van het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEG* 2001, C 258/7, artikel 3 lid 2: ‘Het nationaal informatiecentrum staat, in overeenstemming met de toepasselijke nationale en internationale regelgeving ter zake, in voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters.’ In de toelichting op het voorstel (Raadsdocument 11316/01 ENFOPOL 86, Bijlage, p. 5) stond dat het informatiecentrum ‘bevoegd is voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters. Het kan bijvoorbeeld gaan om lijsten van stadionverboden, videobeelden, foto’s, enz.’

¹⁴⁶ De reden voor de tekstwijzigingen en de betekenis ervan is niet te achterhalen. De schaarse ambtelijke voorbereidende stukken in de derde pijler die voor het publiek toegankelijk zijn, vormen niet een soort *travaux préparatoire* waaruit een min of meer duidelijk beeld ontstaat van de standpunten van de lidstaten en hun onderhandelingsposities en -motieven. In een door Denemarken aangepaste versie met voorgestelde wijzigingen ten behoeve van de Groep Politieke Samenwerking staat de formulering ‘instaan’ nog wel (Raadsdocument 6115/02 ENFOPOL 25, p. 10). Na een bijeenkomst van de Groep Politieke Samenwerking en van het Comité van artikel 36 diende België een aangepaste tekst in waarin in plaats van ‘instaan’ de formulering ‘toegang tot de informatie’ staat, zonder verdere toelichting.

¹⁴⁷ Bij dit Besluit moest het Europese Parlement geraadpleegd worden (artikel 39 lid 1 VEU). Verslag A5-0047/2002. Het amendement luidt: ‘het nationaal informatiepunt zorgt voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters onder de voorwaarden van artikel 4 lid 3.’ EP A5-0047/2002 (def.), p. 11. Ook rapporteur Deprez van de commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken vond dat de informatiepunten voor het beheer van de persoonsgegevens verantwoordelijk moesten zijn (p. 16). Het amendement van het Europese Parlement op artikel 4 lid 3 (het artikel 3 lid 3 in het aangenomen Besluit) waardoor de tekst van de bepaling nauwkeuriger werd geformuleerd, is niet overgenomen. Die luidde: ‘(...) De uitwisseling van persoonsgegevens, in het bijzonder betreffende personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid, moet geschieden met het oog op het voorbereiden en het nemen van de gepaste maatregelen ter voorkoming van ongeregelde toestanden en tot handhaving van de openbare orde naar aanleiding van een voetbalwedstrijd.’

In artikel 3 van het Besluit is de informatie-uitwisseling tussen de informatiepunten geregeld. Hier werd teruggegrepen naar de soorten informatie opgenomen in het Handboek politiesamenwerking. Het betreft dus zowel algemene informatie (dat wil zeggen strategische, operationele en tactische)¹⁴⁸ als ‘personeninformatie’. Deze laatste is, in samenhang gezien met de andere bepalingen van het Besluit en in het bijzonder met het derde lid van ditzelfde artikel 3, in de engere betekenis van persoonsgegevens bedoeld.¹⁴⁹ Artikel 3 lid 3 luidt als volgt:

‘De uitwisseling van personeninformatie verloopt overeenkomstig de toepasselijke nationale en internationale regelgeving, rekening houdend met de beginselen van het Verdrag van de Raad van Europa nr. 108 van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en – in voorkomend geval – de Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied. De uitwisseling geschiedt met het oog op het voorbereiden en het nemen van de gepaste maatregelen ter handhaving van de openbare orde in verband met een voetbalwedstrijd. Zij kan in het bijzonder informatie betreffen over individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid.’

Deze tekst werd tijdens de ambtelijke onderhandelingen uitgebreid, hoewel niet zo ver als het Europese Parlement had voorgesteld,¹⁵⁰ ten gunste van de databescherming doordat een verwijzing werd opgenomen naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg en naar Aanbeveling R 87(15). Alleen deze verwijzing naar nationale en internationale verplichtingen inzake dataprotectie is een beetje karig. In het Besluit zelf werd geen enkele aandacht besteed aan beginselen van dataprotectie. De wensen van het Europese Parlement over een definitie van risicosupporters en over specifieke waarborgen met betrekking tot de informatie-uitwisseling zijn niet ter harte genomen.¹⁵¹ In een wijzigingsbesluit van 2007¹⁵² is aan artikel 3 een zesde lid toegevoegd

¹⁴⁸ Het gaat hier om informatie over soort supporters, hun bewegingen, hun uiterlijk, hun gedrag e.d. Zie Handboek voor de politiesamenwerking, *PbEG* 2002 C/22, p. 3-5 en Appendix 1 (p. 13-180).

¹⁴⁹ In het Handboek ging het om ‘persoonsinformatie’ (*personal information* in de Engelse tekst; *Personenbezogene Informationen* in de Duitse; *informazioni personali* in de Italiaanse en *informations personnelles* in de Franse. In het Besluit heet het ‘personeninformatie’. In de Engelse versie van het Besluit staat echter: *personal data*; in de Duitse: *personenbezogene Daten*; in de Italiaanse: *dati di carattere personale* en in de Franse: *données à caractère personnel*. Deze begrippen in die talen komen overeen met de Nederlandse term ‘persoonsgegevens’ in de zin van het dataprotectierecht. In het Besluit werden dus persoonsgegevens bedoeld waar in het Handboek het ruimere begrip ‘informatie over personen’ werd gebezigd.

¹⁵⁰ Verslag A5-0047/2002, p. 12. Hier blijkt weer dat het Europese Parlement alerter is dan de Raad waar het gaat om rechtsstatelijke waarborgen.

¹⁵¹ Resolutie over het vandalisme en het vrije verkeer van voetbalsupporters, *PbEG* 1996, C 166/40, punt 50: [Het Europees Parlement] wenst dat de Raad in het kader van de derde pijler werk maakt van een conventie over de aanpak van voetbalgeweld, waarbij onder meer het begrip risicosupporter wordt gedefinieerd, waarbij duidelijk regels worden opgesteld voor het aanleggen, vergaren, behandelen en uitwisselen tussen lid-staten van informatie over burgers van de Unie en waarbij voorzien wordt in rechten inzake informatie, verstrekking en verweer voor wie voorwerp is van gegevensuitwisseling.’ Deze resolutie is het door het EP aangenomen Rapport Roth (zie § 5.4.2). De Europese Commissie heeft zich ook bemoeid met dit besluit en erop aangedrongen om meer specifieke bepalingen over dataprotectie op te nemen in de tekst. Dit volgens Roberto Rapaccini van de JBZ-

dat bepaalt dat de ‘informatie’ uitgewisseld moet worden met gebruikmaking van het formulier dat gehecht is aan het Handboek voor de politiesamenwerking en dat betrekking heeft op algemene informatie over supporters(groepen) (zie verderop, § 5.6.).

Doel van de uitwisseling is het ‘voorbereiden en nemen van gepaste maatregelen ter handhaving van de openbare orde in verband met een voetbalwedstrijd’. Deze omschrijving is duidelijker dan die gegeven werd in het Handboek 2001.¹⁵³ Ze voldoet beter aan de eisen van welomschreven en nauwkeurig doel die men stelt voor de verwerking van persoonsgegevens.¹⁵⁴ Geen verbetering ten opzichte van het Handboek 2001 is de omschrijving van de personen over wie men informatie uitwisselt: ‘Zij kan in het bijzonder informatie betreffen over individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid’.¹⁵⁵ Dit is mijns inziens nog steeds een te ruime formulering wanneer het gaat om de handhaving van de openbare orde bij voetbalwedstrijden, waarbij men zich vooral zou moeten richten op de harde kernen van gewelddadige risicosupporters. Men is er niet in geslaagd om een werkbare definitie van risicosupporter te formuleren die als ‘harmoniserende’ leidraad kan gelden voor de verwerking van die bijzondere persoonsgegevens in de lidstaten. Problematisch is ook nog steeds de omschrijving dat de personen ‘een gevaar kunnen vormen’, zonder aan te geven wanneer iemand een gevaar ‘kan’ vormen. Die omschrijving heeft een preventieve functie die begrijpelijk is, maar desalniettemin een aantal gevaren in zich draagt. Bijvoorbeeld dat 27 lidstaten voor het bepalen van potentiële ordeverstoorers zeer uiteenlopende criteria kunnen hanteren; dat die kwalificatie kan voortvloeien uit uitsluitend ‘zachte’ informatie die niet gestaafd wordt door objectieve gegevens; dat ook vreedzame supporters eronder kunnen vallen, indien zij buiten hun intentie en schuld ooit bij rellen betrokken waren waar zij niet weg konden komen.¹⁵⁶ Een dergelijke prognosegerichte definitie opent in beginsel de deur voor een verwerking van gegevens van veel meer personen dan die van risicosupporters gedefinieerd naar objectieve juridische maatstaven, met andere woorden degenen waarop de transnationale aandacht gericht zou moeten zijn.

directoraat van de Europese Commissie tijdens de Eurofoot seminar in Brussel in 2002. (<http://www.polcod.be/dir/dga/dao/document/football/html/SpeechRobertoRapaccini.htm>).

¹⁵² Besluit 2007/412/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 tot wijziging van besluit 2002/348/JBZ inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEU* 2007, L 155/76.

¹⁵³ Dat was: ‘gepaste maatregelen voor te bereiden en te nemen’ en ‘bijdragen tot het welslagen van een bepaalde opdracht’.

¹⁵⁴ Het Europese Parlement had een nauwkeurigere omschrijving in haar amendement opgenomen: ‘(...) voorbereiden en het nemen van de gepaste maatregelen ter voorkoming van ongeregelheden en tot handhaving van de openbare orde naar aanleiding van een voetbalwedstrijd.’ Verslag A5-0047/2002, p. 12.

¹⁵⁵ In het oorspronkelijke initiatief stond: ‘Zij kan in het bijzonder informatie betreffen over individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde, rust of veiligheid’. Raadsdocument 11316/01 ENFOPOL 86, p. 5. De ‘rust’ is later verdwenen.

¹⁵⁶ Zie in dit hoofdstuk noot 178.

In artikel 4 van het Besluit is de communicatieprocedure tussen de nationale informatiepunten geregeld. Hierbij is het derde lid van belang in verband met persoonsgegevens:

3. De nationale informatiepunten betreffende voetbal onderhouden hun contacten op een zodanige wijze dat het vertrouwelijke karakter van de gegevens wordt gewaarborgd. Voorzover het niet gaat om persoonsgebonden gegevens, worden de uitgewisselde berichten gearhiveerd. Ze kunnen nadien geraadpleegd worden door andere belanghebbende nationale informatiepunten, op voorwaarde dat het nationaal informatiepunt betreffende voetbal dat deze informatie heeft verstrekt, vooraf in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over de afgifte.

Deze formulering komt bijna overeen met die gebezigd in een soortgelijke bepaling van het Handboek 2001.¹⁵⁷ Er is echter een verschil. In het Handboek had de archivering betrekking op 'gegevens' zonder enig onderscheid. Daardoor was de 'bepaling' ontoereikend in het licht van de databescherming indien daarmee ook persoonsgegevens bedoeld zouden zijn geweest. Hier heeft de bepaling (zie de tweede alinea) betrekking op de gegevens die géén persoonsgegevens zijn.¹⁵⁸ In dat geval is het bepalen over vertrouwelijkheid en archivering toereikend.

Het Besluit bevat verder geen enkele bepaling die toegespitst is op de bescherming van die gegevens die wél persoonsgegevens zijn. De bescherming moet het doen met de verwijzingen (in artikel 2 lid 2) naar de toepasselijke nationale en internationale regelgeving en de verwijzing (in artikel 3 lid 3) dat men rekening moet houden met het Databeschermingsverdrag van Straatsburg en Aanbeveling R (87) 15. Gezien in het licht van de onduidelijkheden over de in het Besluit gebezigde begrippen, de verwarrende omschrijving van de bevoegdheden en de discrepanties met de terminologie gebezigd in het Handboek, komt de bescherming van persoonsgegevens er bekaaid af.

5.5.2.2 De nationale informatiepunten voetbal in de praktijk

De informatiepunten zijn in alle lidstaten opgericht, althans alle lidstaten hebben een adres geleverd van hun nationale informatiepunten voetbal.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Zie in dit hoofdstuk § 5.5.1.3.3.

¹⁵⁸ In het licht van de termen gebezigd in andere talen is het verdedigbaar te stellen dat de in deze bepaling van het Besluit genoemde 'persoonsgebonden gegevens' synoniem is aan persoonsgegevens. In de Engelse, Duitse, Franse en Italiaanse tekst van het Besluit wordt de juridische term gebruikt die in het Nederlands overeenkomt met persoonsgegevens in de zin van het dataproctierecht. Zie respectievelijk: '*personal data*'; '*personenbezogene Daten*'; '*données à caractère personnel*' en '*dati a carattere personale*'.

¹⁵⁹ Op grond van artikel 1 lid 3 van het Besluit moeten de lidstaten de gegevens betreffende het informatiepunt aan het secretariaat generaal van de Raad doen toekomen zodat zij in het Publicatieblad bekendgemaakt kunnen worden. De lijst van de NIV's in de lidstaten van de EU is te vinden in *PbEG* 2003, C 24/12, rectificatie in *PbEG* 2003, C 45/18 en, de meest recente in *PbEU* 2004, C-142/1.

Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), ondergebracht bij het hoofdbureau van de regiopolitie Utrecht, is het Nederlandse nationaal informatiepunt voetbalvandalisme. Het CIV bestaat sinds 1 april 1986. In Duitsland bestaat sinds 1992, naar eigen zeggen geïnspireerd door Nederland en Groot-Brittannië, de *Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze* (ZIS) eerst ondergebracht bij het Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (LKA-NRW) en sinds juli 2007 bij het Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) van Nordrhein-Westfalen. In Groot-Brittannië was men ook al langer bezig met voetbalvandalisme en daar is het centraal informatiepunt de *Football Intelligence Unit* die deel uitmaakte van de National Criminal Intelligence Service (NCIS) dat nu is opgegaan in de Serious Organised Crime Agency (SOCA). Ook enkele landen die geen lidstaat zijn van de EU, maar wel aan het Schengen-systeem verbonden zijn, hebben een nationaal informatiepunt voetbal opgericht of aangewezen zoals IJsland, Noorwegen¹⁶⁰ en, aan de vooravond van het EK 2008, Zwitserland. In de meeste lidstaten zijn de informatiepunten ondergebracht bij de centrale of federale politie. Soms ook bij een lokale of landelijke politiedienst of zelfs bij een departementale afdeling.

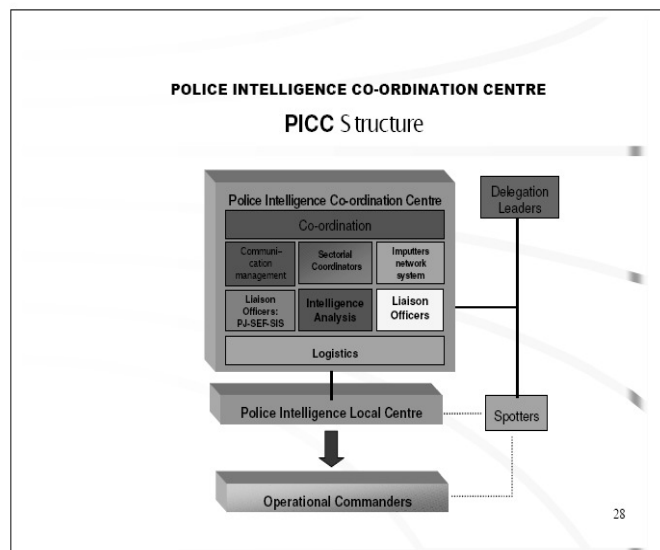
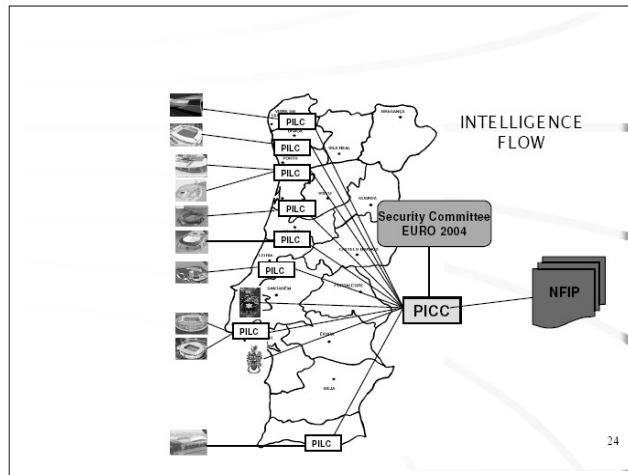
De NIV's vervulden een belangrijke functie bij het EK (Euro2004™) in Portugal en het WK in Duitsland in 2006. Er heeft een driftig verkeer van algemene informatie over de supporters, maar ook van persoonsgegevens plaatsgevonden (zie afbeelding) tussen de verschillende nationale informatiepunten (NIPF) en de politieke coördinerende informatiecentra (PICC) en vandaaruit weer naar de lokale politiediensten (PILC), de douane, de grensbewakingsautoriteiten en de immigratieautoriteiten van de betrokken lidstaten. Portugal had toen tijdelijk weer grenscontroles ingesteld onder inroeping van artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengen-grenscode). Deze bepaling maakt het in het belang van openbare orde of nationale veiligheid mogelijk om mensen aan de grens te controleren, ook al zijn dergelijke grenscontroles op grond van artikel 14 lid 2 EG en artikel 2 lid 1 SUO afgeschaft. De Portugese regering heeft de mogelijkheid van artikel 2 lid 2 SUO benut en niet slechts tijdens het voetbalkampioenschap, maar ook tijdens het 'Rock in Rio'-festival in Lissabon eind mei en begin juni 2004.¹⁶¹ Omdat Euro2004™ en het WK in 2006 na de grote terroristische aanslagen van 11 september 2001 en 11 maart 2004 plaatsvonden, waren nog veel meer instanties betrokken bij de informatie-uitwisseling zoals de veiligheidsdiensten en Europol die terrorismebestrijding in hun takenpakket hebben.¹⁶² De afbeelding laat zien hoe de communicatie tijdens Euro2004™ verliep.

¹⁶⁰ Raadsdocument 7151/04 ENFOPOL 24, Annex, p. 5-6.

¹⁶¹ Zie mededelingen van de regering: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT> en het persbericht 'Ministro da Administração Interna expõe medidas para Segurança Nacional à Assembleia da República', 17 maart 2004, <http://www.mai.gov.pt/main.php?id=COM4059d6c4f1&tipo=comunicado>. Hieruit blijkt weer dat artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengen-grenscode) als ventielbepaling was gaan functioneren na het afschaffen van de grenscontroles: oorspronkelijk bedoeld voor nootsituaties en echte (immigratie)rampen die een uitzondering op het vrije verkeer zonder binnengrenzen zouden rechtvaardigen, werd ze als een sturingsmiddel voor het personenverkeer en als een preventie-instrument gebruikt in het kader van de openbare-ordehandhaving.

¹⁶² Doc. 8679/03 ENFOPOL 28, Conclusions of the DIAGORAS Seminar on the fight against international terrorism in relation to major sporting events (Athens, 10-11 April 2003). Zie ook de Portugese nota Raadsdocument 11963/04 ENFOPOL 108, Organisation of the final stage of the European Football Championship. Over het WK in 2006 zie: Heiner Busch, Gäste im Hochtsicher-

Bron: Raadsdocument 11963/04 ENFOPOL 108, Organisation of the final stage of the European Football Championship



Het Besluit is op 9 mei 2002 in werking getreden (artikel 7) en zijn uitvoering moest binnen twee jaar na de aanneming geëvalueerd worden.¹⁶³ In maart 2004 werd het eva-

heitsrakt. Wie sich die Staatsgewald auf die WM vorbereitet, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, nr.1, 2006, p. 3-21.

¹⁶³ Raadsdocument 5244/04 ENFOPOL 5, Evaluation of implementation of Council Decision of 25 April 2002 concerning security in connection with football matches, Questionnaire. Onder het Ierse voorzitterschap is dit evaluatieformulier rondgestuurd dat vóór 13 februari 2004 geretourneerd moest worden.

luatierapport naar de Werkgroep Politieële Samenwerking gestuurd.¹⁶⁴ Conclusie was dat de informatiepunten in alle lidstaten waren opgericht en dat in het algemeen de lidstaten alle maatregelen hadden getroffen om hen in staat te stellen hun taken uit te oefenen. Toch schemerde in de evaluatie ook door dat de NIV's niet in alle lidstaten voldoende status genoten of voldoende steun kregen om optimaal te kunnen functioneren. Het rapport meldde dat de informatie-uitwisselingen goed waren verlopen, maar ook dat er verbetering moest komen. De informatie moest vooral in een vroeg stadium naar het organiserende land worden gestuurd en zo gedetailleerd mogelijk zijn. Over de uitwisseling van 'persoonsinformatie' met betrekking tot risicosupporters meldde de evaluatie dat deze door een aantal lidstaten, waaronder Nederland, ondernomen was, maar niet door Frankrijk en Italië om juridische redenen (*for legal reasons*). Welke juridische belemmeringen daar bestonden, wordt niet vermeld, maar het is niet uit te sluiten dat de autoriteiten van die landen (nog) geen (politieële) persoonsgegevens aan buitenlandse (politie)diensten mochten verstrekken.¹⁶⁵ In 2010 is de volgende evaluatie te verwachten.¹⁶⁶

5.5.3 De Resolutie van 17 november 2003 over stadionverboden

In juli 2003, toen zij net voorzitter werd, diende Italië een voorstel in voor een Besluit¹⁶⁷ met het oog op Euro2004TM in Portugal, de Olympische spelen in Athene en het WK voetbal in 2006 in Duitsland. Het Besluit zou, kort gezegd, de lidstaten verplichten om:

1. maatregelen te nemen om stadionverboden op te kunnen leggen aan supporters die zich eerder aan gewelddadigheden bij sportevenementen schuldig hadden gemaakt,
2. deze maatregelen met strafrechtelijk of civielrechtelijke sancties te handhaven en
3. deze maatregelen zodanig aan te passen dat de stadionverboden ook in de andere lidstaten van toepassing zouden zijn. Door het uitwisselen van de informatie over de opgelegde stadionverboden zou dan de toegang tot de stadions in andere lidstaten ontzegd kunnen worden.

Dit ontwerpbesluit werd door de lidstaten niet erg hartelijk verwelkomd want het werd meteen omgezet in een ontwerpresolutie, een niet bindend instrument: 'Na de

¹⁶⁴ Raadsdocument 7151/04 ENFOPOL 24, Report on the evaluation of the implementation of Council Decision 2002/348/JHA of 25 April 2002 concerning security in connection with football matches with an international dimension. Aanvankelijk een voor het publiek niet toegankelijk document. Geheim was aanvankelijk ook het vervolgdocument 7151/1/04 REV 1 ENFOPOL.

¹⁶⁵ Dat zou de nationale wet in beginsel moeten toestaan indien het land partij is van het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 met inachtneming van Aanbeveling (87) 15.

¹⁶⁶ Artikel 2 van Besluit van de Raad van 12 juni 2009 tot wijziging van besluit 2002/348/JBZ inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEU* 2007, L 155/76.

¹⁶⁷ Initiatief van de Italiaanse Republiek met het oog op aanneming van een besluit betreffende de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod voor voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, Raadsdocument 11234/03 ENFOPOL 66 en Ontwerpbesluit van de Raad met het oog op de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod voor voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, Raadsdocument 10966/03 ENFOPOL 64.

bespreking in de Groep politieke samenwerking naar aanleiding van de presentatie van het document, leek het dienstiger om voor de aanneming van het initiatief een resolutie te gebruiken' zoals diplomaten dat zeggen.¹⁶⁸ Niet alleen de vorm van de handeling veranderde, maar ook de inhoud. Het Italiaanse voorstel had, ondanks juridische haken en ogen, de charme van de eenvoud en ademde de sfeer van 'eindelijk de koe bij de hoorns pakken' na jaren discussie over transnationale werking van de stadionverboden.

Uiteindelijk werd door de Raad inderdaad een Resolutie aangenomen.¹⁶⁹ Hier geen verplichtingen, maar verzoeken gericht aan de lidstaten om vooral onderzoek te doen naar de aard van de stadionverboden, hun reikwijdte en de mogelijkheden tot grensoverschrijdende toepassing. Daarbij zouden de sportorganisaties de 'informatie' – lees stadionverboden dus lees persoonsgegevens? – onderling uit wisselen (punten 3 en 4). Bovendien zou op grond van punt 5 aan het gastland van de voetbalwedstrijden informatie over de nationale stadionverboden wordt verstrekt via de nationale informatiepunten voetbalvandalisme. In deze resolutie was de hand van Nederland te herkennen. Als het om stadionverboden gaat, dan is Nederland namelijk een groot voorstander van de privaatrechtelijke weg, waarbij een grote rol toekomt aan de clubs en de nationale voetbalbonden. Nederland kiest er het liefst voor om de verantwoordelijkheid voor de stadionverboden bij de voetbalorganisaties neer te leggen.¹⁷⁰ De Italiaanse aanpak, die de voorkeur gaf aan strafrechtelijk opgelegde stadionverboden die dan in alle lidstaten geldig en dus te handhaven zouden zijn, ging Nederland en andere lidstaten waarschijnlijk juridisch te ver: die zou juridisch immers neerkomen op het wederzijds erkennen en uitvoeren van strafrechtelijk opgelegde straffen.

¹⁶⁸ Raadsdocument 13035/03 ENFOPOL 86, p. 2.

¹⁶⁹ Resolutie van de Raad van 17 november 2003 met het oog op de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PbEU* 2003, C 281/1.

¹⁷⁰ Zie *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003*, p. 13. Gezamenlijke uitgave van de in de interdisciplinaire stuurgroep bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld vertegenwoordigde instanties,

http://www.minbzk.nl/contents/pages/00000174/beleidskader_vandalisme.pdf

Zie ook: SG 2003-2004, 23 490, D en nr. 295, p. 8. Geannoteerde agenda JBZ-Raad 6 november 2003. Voor een beknopte beschrijving van de stadionverboden in Engeland en Nederland zie: TK 2001-2002, 25 232, nr. 32. In Nederland kan men op drie manieren een stadionverbod opleggen. Een civielrechtelijk stadionverbod opgelegd door de BVO of de KNVB op grond van haar Standaardvoorwaarden (de algemene voorwaarden voor de koopovereenkomst van tickets en seizoenkaarten) of op grond van het huisrecht; een strafrechtelijk stadionverbod (eigenlijk een omgevingsverbod) mits de APV die mogelijkheid bevat en tenslotte een strafrechtelijk stadionverbod door de strafrechter opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een (deels voorwaardelijke) straf, eventueel gecombineerd met een meldingsplicht. Er is nu echter een kentering te bespeuren. In de recente 'voetbalwet' heeft de officier van justitie de bevoegdheid gekregen om, voorafgaand aan de terechtzitting, een *verdachte* een 'gedragsaanwijzing' te geven om zich niet op te houden op een bepaalde plaats en/of zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar, TK 2007-2008, 31 467, Wijziging Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Wetboek van Strafrecht tot treffen maatregelen bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast).

5.5.3.1 De informatie-uitwisseling

De punten 6 en 7 van de Resolutie hebben expliciet betrekking op het uitwisselen van persoonsgegevens:

‘6. De resolutie mag niet zodanig worden geïnterpreteerd dat daardoor wordt afgeweken van het beginsel dat de uitwisseling van persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met het toepasselijke nationale en internationale recht, rekening houdend met de bepalingen van titel VI van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en met de bepalingen van Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede — indien van toepassing — van de beginselen vervat in Aanbeveling nr. (87) 15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.

7. De lidstaat waar een voetbalwedstrijd met een internationale dimensie plaatsvindt, mag de overeenkomstig punt 6 ontvangen informatie over personen waarvoor door andere lidstaten opgelegde verbodsbepalingen gelden, uitsluitend gebruiken om de betrokkenen, voorzover zulks door de nationale wetgeving wordt toegestaan, de toegang tot het stadion waar de wedstrijd plaatsvindt, te ontzeggen, dan wel om andere passende maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde. De persoonsgegevens mogen uitsluitend worden gebruikt en bewaard voor de voetbalwedstrijden waarvoor de gegevens worden toegezonden.’

De bedoeling was om de toegang tot het stadion waar de wedstrijd plaatsvindt aan betrokkene te ontzeggen indien de nationale wetgeving van een lidstaat het zou toestaan om een in een andere lidstaat opgelegde stadionverbod uit te voeren.¹⁷¹ Dit primaire doel is helder en duidelijk geformuleerd. Het doel is een legitiem doel dat als zodanig, mijns inziens, gehanteerd kan worden voor de verwerking en verstrekking van de persoonsgegevens mits uitsluitend van degenen die een stadionverbod door hun daartoe bevoegde autoriteiten opgelegd hebben gekregen en inderdaad, zoals de resolutie aangeeft alleen voor de tijd dat dit doel tijdens een wedstrijd gediend kan worden. Dat geldt per definitie voor de strafrechtelijke stadionverboden die immers door de rechter zijn opgelegd. Problematisch is het secundaire doel dat daarop volgt, namelijk dat de informatie tevens gebruikt kan worden om ‘andere passende maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde’. Het treffen van ‘andere’ maatregelen kan van alles zijn, afhankelijk van de bevoegdheden die daarvoor in de organiserende lidstaat aan de autoriteiten zijn geattribueerd¹⁷² en kan verstrekkende gevolgen

¹⁷¹ Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Het houdt bij een strafrechtelijk opgelegde stadionverbod een erkenning en de executie van een buitenlandse strafrechtelijke sanctie. Bij een civielrechtelijk opgelegde stadionverbod houdt dat in dat de autoriteiten van het gastland een privaatrechtelijk verbintenis tussen de supporter en zijn eigen voetbalclub of -bond uitvoeren terwijl die autoriteiten geen partij zijn in de overeenkomst. Tussen 27 lidstaten zijn dergelijke kwesties niet eenvoudig en snel te regelen.

¹⁷² Denk, bijvoorbeeld, aan de Nederlandse bestuurlijke ophouding ex artikel 154a en 176a Gemeentewet. Andere landen maken, bijvoorbeeld, gebruik van de strafvorderlijke preventieve hechtenis. Zie ook kader.

hebben voor de supporters. De Resolutie noemt het niet expliciet, maar denkbaar is dat de informatie over de opgelegde stadionverboden ook aangegrepen zou kunnen worden om betrokkene de toegang tot het land te weigeren of om het land uit te zetten.¹⁷³

Tijdens de EK 2004 in Portugal is 4.507 personen de toegang tot Portugal geweigerd waaronder 8 Britten en 1 Italiaan (EU-onderdanen) die door respectievelijk de Britse en Italiaanse autoriteiten waren aangewezen. 64 personen werden uitgezet (5 Duitsers, 41 Britten en 1 Rus).¹⁷⁴

Ook andere maatregelen, zoals preventieve vrijheidsbenemende, zijn in beginsel mogelijk (zie kader). De mogelijkheid tot het toepassen van ingrijpende maatregelen – vrijheidsbeneming, vrijheidsbeperking en beperking van het recht op vrij verkeer – noopt tot strikte grenzen aan het doel voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens. Het secundaire doel is, mijns inziens, daarom te ruim geformuleerd om verstrekking van persoonsgegevens te rechtvaardigen. Er is geen indicatie gegeven van de aard van de maatregelen ter oplegging waarvan de gegevens zouden dienen.

Uit de jaar-rapportages over voetbalvandalisme die opgemaakt werden ter uitvoering van de Resolutie van 9 juni 1997 (zie § 5.4.3) blijkt bijvoorbeeld dat ter handhaving van de openbare orde in een aantal lidstaten de preventieve hechtenis werd ingezet. Het aantal daarvan, zowel bij de nationale als de internationale wedstrijden, overtrof soms de arrestaties¹⁷⁵ en liet een stijgende trend zien: ‘There is an across-the-board increase in preventive detention of supporters. Several Member States have legal instruments for doing this and make use of them to avoid problems.’¹⁷⁶ Onder preventieve hechtenis werd in de jaarverslagen verstaan ‘de gevallen waarin personen in hechtenis genomen worden in verband met het bestaan van gevaar voor gewelddadigheden/ongeregeldheden en waarbij de betrokkenen, nadat het gevaar geweken is, zonder tenlastelegging in vrijheid worden gesteld’.¹⁷⁷ Het gaat dus niet om een bestuurlijke maatregel zoals bij de Nederlandse bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a Gemeentewet), maar om het strafvorderlijk aanhouden voor de duur van het potentiële gevaar zonder verdenking van een gepleegd strafbaar feit. Vervolgens wordt betrokkene vrijgelaten zonder tenlastelegging, wat begrijpelijk is omdat er helemaal geen strafbaar feit ten laste gelegd kan worden want die is niet gepleegd. Wie in preventieve hechtenis genomen kan worden, wat ‘het gevaar’ precies inhoudt en hoe lang de vrijheidsbeneming kan duren wordt in de documenten niet uiteen gezet. De lidstaten die blijkens de tabellen opgenomen in de jaarverslagen deze maatregel toepassen zijn Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Zweden en Portugal.

¹⁷³ Een aanwijzing is te vinden in punt 6 van de Resolutie waarin wordt gerefereerd aan de Titel VI (bescherming van persoonsgegevens) van de SUO. Het SUO heeft betrekking op toegang en uitzetting van vreemdelingen.

¹⁷⁴ Raadsdocument 11963/04 ENFOPOL 108, Organisation of the final stage of the European Football Championship, p. 24-25.

¹⁷⁵ Raadsdocument 8023/99 ENFOPOL 36, Jaarverslag 1997/1998 over voetbalvandalisme in de lidstaten van de EU, p. 4.

¹⁷⁶ Raadsdocument 8877/03 ENFOPOL 31 Situation report on football hooliganism in the Member States of the European Union (July 2001-July 2002), p. 5.

¹⁷⁷ Raadsdocument 8023/99 ENFOPOL 36, p. 4.

Een positief uitgangspunt in de Resolutie is daarentegen dat de autoriteiten van de organiserende lidstaat de verkregen persoonsgegevens uitsluitend mogen gebruiken en bewaren voor de wedstrijden waarvoor de gegevens zijn verkregen. Hiermee wordt een beperking in tijd aangegeven. De Resolutie bevat verder zelf geen nadere gegevensbeschermende aanwijzingen, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de gegevens, de beveiliging van de gegevens en de rechten van betrokkene. Er wordt slechts gerefereerd aan de internationale en nationale verplichtingen op het gebied van de dataprotectie.

Al met al was deze Resolutie vrijblijvend genoeg om het vraagstuk van de stadionverboden met transnationale werking nog langer vooruit te kunnen schuiven, maar zo kwam het onderwerp weer eens goed op de agenda te staan. Probleem is telkens dat het stadionverbod een ingewikkeld instrument is wil men het transnationaal handhaven. In de lidstaten die het hanteren – overigens lang niet allemaal – zien we zowel een privaatrechtelijke als een strafrechtelijke rechtsgrondslag waarbij de handhavingsautoriteiten en -instrumenten verschillend zijn, als überhaupt wordt gehandhaafd.¹⁷⁸ Aan het (transnationaal werkende) stadionverbod is bovendien een belangrijk ander, zeer gevoelig doel nauw verbonden: het uitreisverbod en het inreisverbod. In deze Resolutie wordt er niet over gesproken, maar onder ‘andere maatregelen’ kan van alles vallen. Dit middel om te voorkomen dat supporters met een stadionverbod naar het buitenland gaan kan in de lidstaten tegen grote juridische barrières oplopen.¹⁷⁹

De complexiteit van de materie en de verschillende filosofieën die in de lidstaten aan het stadionverbod ten grondslag liggen stonden unanimitieit voor het nemen van een bindend Besluit in de weg. Toenmalig minister van Justitie Donner leek in ieder geval geen voorstander te zijn van ‘harmonisatie’ van stadionverboden en eigenlijk niet eens van een Europees geharmoniseerde aanpak van het voetbalvandalisme:

‘Voor alle duidelijkheid: deze resolutie is bedoeld om te komen tot een uitwisseling van informatie over personen die eventueel een stadionverbod hebben ten einde dit eventueel in een ander land over te nemen bijvoorbeeld in geval van internationale

¹⁷⁸ Hoe ingewikkeld het is blijkt ook uit de rechterlijke uitspraak over de Roda JC supporters die een (privaatrechtelijk) stadionverbod door de KNVB opgelegd hadden gekregen. Het Hof Amsterdam vond dat de KNVB niet stadionverboden mocht opleggen door slechts af te gaan op de informatie van het OM, maar moest wachten totdat de strafrechter zich had uitgesproken over de ordeverstoringen die zouden hebben plaatsgevonden rondom de wedstrijd Ajax-Roda JC: ‘Bij deze stand van zaken acht het Hof het niet waarschijnlijk dat de strafrechter de Rodafans zal veroordelen wegens overtreding van artikel 2 lid 1 APV enkel omdat zij aanwezig waren in een groep van waaruit de orde is verstoord, zodat een en ander naar het voorlopig oordeel van het Hof een onvoldoende grond oplevert om een stadionverbod ten aanzien van de Rodafans te rechtvaardigen.’ Hof Amsterdam 2 november 2006, LJN AZ1393. Ook in eerste instantie verbood de voorzieningenrechter met een soortgelijke redenering de KNVB de stadionverboden ten uitvoer te leggen, Rb Utrecht 13 april 2006, LJN AW1742.

¹⁷⁹ Nederland kent geen uitreisverboden. Volgens het *AD/Utrechts Nieuwsblad* van 22 mei 2008 was het tijdens de EURO2008™ zo geregeld dat de stadionverboden ook in Oostenrijk en Zwitserland golden waardoor 1.500 Nederlandse supporters niet de wedstrijden mochten bezoeken. Hun gegevens werden aan de autoriteiten ginds verstrekt. Ter plaatse werden de supporters in de gaten gehouden door zowel de plaatselijke politie als de Nederlandse spotters.

wedstrijden. Het is dus zeker niet zo dat dit geldt voor strafrechtelijke maatregelen, want dit zou betekenen dat wij zonder meer straffen zouden overnemen. Daarvoor bestaan procedures, maar dat is hier niet aan de orde. Bovendien kennen slechts zes landen waaronder Nederland een stadionverbod; andere landen kennen dit verschijnsel niet. De resolutie leidt mogelijk tot een iets bredere toepassing van dit beginsel. Het is in ieder geval niet de bedoeling om de beleidskaders voetbalvandalisme te harmoniseren of over te nemen. Dit lijkt mij ook volstrekt niet aangewezen. Dit is immers een typisch kader waarin wij nationaal op een rijtje hebben gezet welke bevoegdheden waar berusten en wie wat doet als er een probleem is. Dit kan van lidstaat tot lidstaat verschillen. Dit is bij uitstek geen materie die wij moeten harmoniseren. Het hangt immers helemaal af van de situatie in Nederland wanneer het openbaar ministerie optreedt, wanneer er van de voetbalclubs wordt verwacht dat zij maatregelen nemen en welke maatregelen. Dit kan van situatie tot situatie verschillen. Ik denk dat er ook geen aanleiding is om op dit punt tot harmonisatie over te gaan. Dit zou hooguit kunnen gelden voor de controle van de 'hooligans'.¹⁸⁰

5.5.4 *Het Handboek voor de Olympische spelen in 2004*

Aan het begin 2004 werd door de lidstaten gewerkt aan een ontwerpaanbeveling die een Handboek zou bevatten voor de Olympische Spelen van Athene.¹⁸¹ Dit voorstel had hoofdzakelijk betrekking op de voorkoming van terroristische dreigingen, maar er 'moet ook aandacht worden besteed aan de openbare orde'. Een strikte scheiding tussen maatregelen ter bestrijding van terrorisme enerzijds en handhaving van de openbare orde anderzijds was echter in dit voorstel niet te vinden. Centraal stond de uitwisseling van 'informatie' die zou moeten worden gefaciliteerd door vaste centrale contactpunten (punt 4.5. en 5.1.), waarvan niet duidelijk is of het de bestaande nationale informatiepunten voetbal zijn (§ 5.5.2), de centrale instanties van het gemeenschappelijk optreden van 1997 (hoofdstuk 4, § 4.3.1.3) of nieuwe op te richten 'centrale punten'. In de informatie-uitwisseling zouden ook de *liaisons* hun rol als informatie-makelaars spelen (punt 6). Voorts kwam het grensoezicht aan de orde met aanbevelingen om, indien mogelijk, de uitreis van potentiële terroristen te verhinderen (punt 9).

Dit voorstel is een ambtelijk stuk gebleven; het heeft nooit de status van een Aanbeveling van de Raad bereikt. Daarmee is het niet in een la verdwenen. De inhoud is verwerkt in een later voorstel voor een veel algemener Handboek voor de politie-samenwerking bij internationale evenementen waarbij 'terrorismebestrijding en openbare

¹⁸⁰ TK 2003-2004, 23 490, nr. 302, p. 7. Overleg over de agenda van de JBZ-Raad van 6 november 2003.

¹⁸¹ Raadsdocument 5744/04 ENFOPOL 14, Aanbeveling van de Raad betreffende een handboek voor de samenwerking tussen de lidstaten ter voorkoming van terroristische daden tijdens de Olympische Spelen en andere vergelijkbare sportevenementen. Dit is een nota van het voorzitterschap aan het Comité van artikel 36. Op dit voorstel volgde een herziene versie die door het voorzitterschap naar de Raad werd gestuurd ter aanname: Raadsdocument 5744/1/04 REV 1 ENFOPOL 14. Het voorstel – aanvankelijk niet voor de openbaarheid bedoeld, maar door Statewatch gepubliceerd en naderhand door de Raad – is nooit omgezet in een officiële Aanbevelingen en is daarom dus ook nooit in het Publicatieblad gepubliceerd.

orde handhaving tijdens (niet aan sport gerelateerde) evenementen voortaan tezamen en geïntegreerd' door de Raad gecoördineerd moesten worden. Dat Handboek komt daarom in het volgende hoofdstuk nader aan de orde (hoofdstuk 6, § 6.4.7).

5.5.5 *Ontwerp-conclusies van de Raad over het werkprogramma ter bestrijding van voetbalvandalisme*

Aan de vooravond van haar voorzitterschap (januari-juni 2004) had Ierland een discussienota¹⁸² opgesteld over voetbalgeweld waarin een aantal onderwerpen aan bod kwam dat, volgens de Ieren, een nadere regeling of verandering behoeft, zoals de standaardisering van de categorieën reizende supporters, de rol en verantwoordelijkheden van politie en organisatoren, het opleggen van reisbeperkingen, de evaluatie van de centrale informatiepunten na EURO 2004TM, het ticketbeleid, de rol van de stewards. Eenmaal voorzitter heeft Ierland bij de Groep politieke samenwerking nadere voorstellen ingediend voor maatregelen tegen voetbalgeweld.¹⁸³ Na overleg in dit gremium zijn de voorstellen, vergezeld door een 'werkprogramma 2004-2006', na het Comité van artikel 36 gestuurd.¹⁸⁴ Bedoeling van dit alles was om Conclusies van de Raad¹⁸⁵ te ontwerpen die een nieuwe impuls moesten geven aan de politieke samenwerking. Dit werkprogramma bracht een zevental onderwerpen onder de aandacht. Ten eerste zou men het Handboek voor de politieverwerking na EURO 2004TM weer actualiseren met 'welomschreven operationele procedures' om het daarna beter onder de lidstaten te verspreiden. Ten tweede zou men de deskundigenbijeenkomsten regelmatig beleggen ter uitwisseling van beste praktijken en om de jaarlijkse situatieschetsen over het voetbalvandalisme en meer profiel te geven en wijder te verspreiden. Tot hier gaat het om het verbeteren van bestaande activiteiten en producten. Nieuw waren de voorstellen om de contacten tussen de 'relevante Raadsinstanties en de UEFA' tot een nauwere samenwerking uit te bouwen; om een systeem van wederzijdse beoordeling van politieoperaties tijdens voetbalwedstrijden in te voeren; om een website op te zetten of 'een gemakkelijk te raadplegen referentiecentrum in te richten waar politiediensten met het oog op hun planning en operaties nuttige informatie kunnen inwinnen'.¹⁸⁶ Wat verder ter hand werd genomen is het hete hangijzer van de uitreisverboden. Heel ver ging het voorstel niet, maar de lidstaten werden ferm verzocht hun praktijken met betrekking tot reisbeperkingen gelet op hun wettelijke en constitutionele vereisten, in kaart te brengen.

¹⁸² Raadsdocument 15990/03 ENFOPOL 121, Discussienota over voetbalgeweld. Van het komend Ierse voorzitterschap aan de groep politieke samenwerking.

¹⁸³ Raadsdocument 7017/04 ENFOPOL 23, Proposals relating to the enhancement of measures to counter football-related violence.

¹⁸⁴ Raadsdocument 7017/1/04 REV 1 ENFOPOL 23, Voorstellen betreffende de versterking van maatregelen tegen voetbalgeweld; Bijlage: Werkprogramma 2004-2006.

¹⁸⁵ Raadsdocument 7016/04 ENFOPOL 22, Draft Council conclusions on football-related violence en Raadsdocument 7016/1/04 REV 1 ENFOPOL 22, Ontwerp-conclusies van de Raad over politieverwerking ter bestrijding van voetbalgeweld.

¹⁸⁶ Wat deze omschrijving *in concreto* zou moeten inhouden werd in het midden gelaten.

Eind 2007 werd een nieuw werkprogramma samengesteld¹⁸⁷ ter voorbereiding van de EK in 2008. Vanuit het perspectief van de informatie-uitwisseling is het interessante punt dat men heel erg gericht was op het tot stand brengen van een partnerschap met zowel nationale voetbalorganisaties als internationale, zoals de UEFA en de FIFA. Deze organisaties moesten ook betrokken worden bij de informatie-uitwisseling met betrekking tot veiligheid en beveiliging. Wat het allemaal *in concreto* moest inhouden kwam niet erg uit de verf, maar een beweging in de richting van 'privatisering' van de strijd tegen voetbalvandalisme tekende zich wel duidelijk af. Het werkprogramma is een beleidsprogramma over brede samenwerking en partnerschappen, deskundigen-bijeenkomsten en specifieke opleidingen voor de NIV's. De 'harmonisatiedrang' ten behoeve van de veiligheid komt milder tot uitdrukking, zonder daarbij verloochend te worden:

'Een voorbeeld van mogelijke toegevoegde waarde [van harmonisatie] zijn de uitreisverboden wanneer risicosupporters naar een andere lidstaat reizen en daar problemen veroorzaken. De nationale autoriteiten van het land dat zijn binnenlandse voetbalproblemen daadwerkelijk exporteert, moet maatregelen nemen om te verhinderen dat bekende risicosupporters naar wedstrijden in andere landen reizen. Daartoe zijn verschillende wettelijke benaderingen mogelijk.'¹⁸⁸

In mei 2008 is een Actieplan voor de implementatie van het werkprogramma in voorbereiding gezet.¹⁸⁹

5.5.6 Resolutie en Handboek 2006

Voorzitter Finland had in de tweede helft van 2006, na het rustig verlopen WK in Duitsland, een ontwerp-Resolutie, annex herziene Handboek, ingediend bij de werkgroep politieële samenwerking.¹⁹⁰ Dat heeft geresulteerd in een nieuwe Resolutie die in december 2006 door de Raad werd aangenomen.¹⁹¹ De tekst van de Resolutie is kort en krachtig:

¹⁸⁷ Raadsdocument 15615/07 ENFOPOL 198, Ontwerp-conclusies van de Raad betreffende de aanname van het werkprogramma voor verdere maatregelen ter optimalisering van de veiligheid bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.

¹⁸⁸ Raadsdocument 15615/07 ENFOPOL 198, p. 14.

¹⁸⁹ Raadsdocument 8584/1/08 REV 1, 2008 Action Plan implementing the Work Programme on further measures designed to maximise safety and security in connection with football matches with an international dimension. Dit document is lang in het Raadregister als niet voor het publiek toegankelijk geclassificeerd geweest.

¹⁹⁰ Raadsdocument 13119/06 ENFOPOL 159, Draft Council Resolution concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved. Dit document was aanvankelijk niet voor het publiek toegankelijk; het werd door Statewatch gepubliceerd.

¹⁹¹ Resolutie van de Raad van 4 december 2006 betreffende een geactualiseerd handboek met aanbevelingen voor de internationale politesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelde rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken, *PBEU* 2006, C 322/1.

- ‘1. De Raad verzoekt de lidstaten, de politie samenwerking bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie te blijven opvoeren.
2. Om dit te bereiken geeft het handboek in de bijlage een aantal voorbeelden van sterk aanbevolen werkmethode die de politiediensten zouden moeten kunnen toepassen.
3. Deze resolutie vervangt de resolutie van de Raad van 6 december 2001.’

Het Handboek, dat als bijlage is toegevoegd, heeft dezelfde structuur als zijn voorganger uit 2001. Er is een nieuw hoofdstuk over deskundigenbijeenkomsten toegevoegd.¹⁹² De nationale informatiepunten voetbal (NIV’s) spelen de hoofdrol. Grote veranderingen of veranderingen in tekst en structuur met betrekking tot taken en informatie-uitwisseling zijn er ten opzichte van het Handboek uit 2001 niet. De definities van algemene en persoonsinformatie zijn niet aangescherpt; evenmin als de regels voor het gebruik van deze soorten informatie. De taken van de politie en de nationale informatiepunten die zich uitstrekken tot criminaliteits- en terrorismebestrijding zijn ongewijzigd gebleven. De opmerkingen die daarover zijn gemaakt (zie § 5.5.1.3) kunnen daarom nog steeds opgaan. Een aantal wijzigingen is echter belangrijk genoeg om op te merken. In verband met de twee enige ‘aanbevelingen’ waar de Raad expliciet het woord persoonsgegevens bezigt, is ten eerste opvallend dat daar waar de tekst van 2001 de lidstaten nog enige vrijheid liet (‘kan-bepalingen’) de redactie nu, geheel in de geest van de resolutie, dwingender is geworden (‘zou moeten-bepalingen’):

‘Het NIV zou, in overeenstemming met de toepasselijke nationale en internationale regelgeving terzake, moeten instaan voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters.’¹⁹³

Ten tweede, is de nieuwe toevoeging bij de taak van het NIV van de ondersteunende landen opmerkelijk (‘moet-bepaling’):

‘Op strategisch vlak kan het NIV van het ondersteunende land op eigen initiatief alle relevante informatie verstrekken aan de andere betrokken NIV’s. Het NIV van het ondersteunende land moet de vragen van het NIV van het organiserende land beantwoorden en, voor zover de wet het toelaat, relevante persoonsgegevens verstrekken.’

¹⁹² Hoofdstuk 7: De vergadering van deskundigen. De tekst luidt: ‘Het is ten eerste aanbevolen dat onder elk voorzitterschap een vergadering van deskundigen plaatsvindt over: - de aanbevelingen die zijn gedaan in de hoofdstukken 1 tot en met 6; - nieuwe tendensen en ontwikkelingen in het supportersgedrag; - internationale banden tussen supportergroepen; - uitwisseling van beste politiepraktijken; - alle andere onderwerpen die in dit verband van belang kunnen zijn. De vergadering van deskundigen kan groepjes specialisten opdragen zich over nieuwe kwesties op het gebied van de voetbalveiligheid te buigen en aanbevelingen op te stellen. Het voorzitterschap brengt aan de Raad verslag uit over het resultaat van de vergadering. Dit verslag komt in de plaats van de jaarlijkse vragenlijst over voetbalvandalisme die overeenkomstig document 8356/01 ENFOPOL 40 moet worden ingevuld.’, p. 16. Deskundigen gaan derhalve steeds meer bepalen wat de (politie)autoriteiten van de lidstaten zouden moeten doen.

¹⁹³ In het Handboek 2001 luidde de tekst: ‘Het nationaal informatiepunt voetbal kan, in overeenstemming met de toepasselijke nationale en internationale regelgeving terzake, instaan voor het beheer van de informatie betreffende de persoonsgegevens van risicosupporters.’

Het aangezochte land is dus verplicht om informatie en ‘relevante’ persoonsgegevens te verstrekken aan het aanzoekende land.¹⁹⁴ De enige clausulering hierop is dat de wet van het aangezochte land deze verstrekking moet toelaten. Deze verplichting – opgenomen in een bijlage van een resolutie – getuigt ervan dat de stelling van de Zwaan en Bultena over de Europese samenwerking op het gebied van de openbare orde als zijnde alleen maar een kwestie van scenario’s en draaiboeken en niet van regelgeving¹⁹⁵ niet helemaal opgaat. Er komen inderdaad draaiboeken tot stand, maar wel met een zekere rechtswerking en niet meer alleen als voorbeelden van *best practices*. Tegenover deze verder opgevoerde samenwerking met betrekking tot gegevens-uitwisseling, staan in het Handboek 2006 geen verdergaande punten ter bescherming van persoonsgegevens en datasubjecten. De opmerkingen die gemaakt werden over het Handboek 2001 zijn op dit punt ook relevant voor deze recentere versie.

Een andere vernieuwing die voor het verstrekken van persoonsgegevens van belang is, is een de categorisering van de supporters en de definitie van risicosupporters en niet-risico supporters. Naar aanleiding van onderzoeken en evaluaties van Europese voetbal toernooien¹⁹⁶ had Nederland al in 2005 een aantal voorstellen gedaan in de werkgroep politieële samenwerking om tot een nieuwe, dynamischere aanpak van de openbare orde handhaving te komen: van *riot control* naar *public order management*.¹⁹⁷ In deze filosofie past ook een dynamische definitie van risico als zijnde een continuüm van laag tot hoog dat wordt beïnvloed door interactie tussen de supporters en de omgeving (inclusief de politie). Om risico’s in te schatten is dus een *dynamic risk assessment* geschikter dan een statische indeling van supporters zoals dat tot dat moment het geval was. In de appendix van het Handboek 2006 is daarom, op grond van deze Nederlandse modellen, een nieuwe categorisering van supporters opgenomen. Niet meer de categorieën A¹⁹⁸, B¹⁹⁹ en C²⁰⁰ uit de Aanbeveling van 1996 (zie § 5.4.1.2), maar de ca-

¹⁹⁴ De NIV’s zouden, volgens hun oprichtingsbesluit, persoonsgegevens moeten beheren van ‘risico-supporters’, maar deze bepaling van het Handboek 2006 spreekt over ‘relevante persoonsgegevens’. Dit is of een vergissing, of er wordt hetzelfde mee bedoeld, maar dan is de terminologie inconsistent. Indien dit een gewilde formulering zou zijn, dan worden meer datasubjecten bedoeld. Hoe dan ook is deze aanduiding een problematische die vragen oproept: wat is relevant, voor welk doel relevant, voor wie relevant?

¹⁹⁵ De stelling was: ‘Als men het heeft over internationale samenwerking, moet niet zozeer gedacht worden aan wetgeving of regelgeving. Veeleer gaat het om praktische samenwerking, met goede scenario’s en draaiboeken.’ In: J.W. de Zwaan, A.J. Bultena, Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, Den Haag: SDU Uitgevers 2002, p. 287.

¹⁹⁶ Gerefereerd wordt bijvoorbeeld naar O. Adang, *Research experiences concerning the policing of football in Europe*, Brussels, December 14, 2004.

¹⁹⁷ Zie: Raadsdocument 8241/05 ENFOPOL 40, Dynamic risk assessment in the context of international football matches: a model en Raadsdocument 8243/05 ENFOPOL 41, Police tactical performance for public order management in connection with international football matches. De Nederlandse bijdragen aan de werkgroep politieële samenwerking zijn onder andere afkomstig van het CIV, zie Jaarverslag 2005-2006, p. 7.

¹⁹⁸ Vreedzaam.

¹⁹⁹ Met enige kans op confrontaties of ongeregelde heden, vooral in verband met alcohol.

²⁰⁰ Gewelddadig of geweld organiserend.

tegorieën ‘niet risico’ (de oude A) en ‘risico’ (de oude B en C).²⁰¹ Daarbij is een ‘risico supporter’ gedefinieerd als:

‘Een al dan niet gekende persoon die kan worden beschouwd als iemand die een mogelijk risico vormt voor de openbare orde of antisociaal gedrag kan vertonen, al dan niet met opzet, bij of in verband met een voetbal evenement (zie dynamische risico-analyse hieronder).’

en een ‘niet-risico supporter’ als:

‘Een al dan niet gekende persoon die kan worden beschouwd als iemand die geen risico vormt voor het aanzetten of bijdragen tot geweld of ordeverstoring, al dan niet met opzet, bij of in verband met een voetbal evenement.’²⁰²

Het probleem met de definitie van risico supporter is dat zij geen concrete en objectieve criteria bevat. Het gaat erom of iemand – bekend of onbekend, wat betekent dit trouwens? – een *mogelijk* risico *kan* betekenen. Opzet is daarbij niet vereist. Bovendien weegt niet slechts het potentiële risico voor de openbare orde, maar ook het ‘asociaal gedrag’. Welke vormen van asociaal gedrag kunnen leiden tot een indeling in de categorie ‘risico supporter’ is niet nader uitgewerkt of voorzien van voorbeelden, tenzij de als bijlage toegevoegde ‘checklist risicosupporters’ daartoe dient, hetgeen aannemelijk is.²⁰³ Het gaat dan om een zeer uitgebreide waaier aan gedragingen. Evenmin staat in het Handboek aangegeven of het antisociaal gedrag door een specifieke autoriteit moet zijn bepaald.²⁰⁴ Of en zo ja, tot welke rechtsgevolgen voor de supporter de ene of de andere indeling kan leiden, vermeldt het Handboek niet. Wat wél zeker is, is dat de NIV’s op grond van hun oprichtingsbesluit de persoonsgegevens van de risicosupporters verwerken en aan elkaar verstrekken. Doordat de definitie uitgaat van potentieel gedrag en daarbij ook nog asociaal gedrag incorporeert, betekent dit dat veel meer

²⁰¹ Daarmee zijn dus veel meer supporters risicosupporter geworden; ook degenen die vroeger slechts onder bepaalde omstandigheden kans hadden op confrontaties of ongeregelheden .

²⁰² Beide definities in Handboek, Aanhangsel 1, p. 18.

²⁰³ Zij is niet meer dan een opsomming van zeer uiteenlopende gedragingen en luidt integraal als volgt: ‘*Openbare orde*: traditionele clubrivaliteit, verwacht geweld, racistisch gedrag, meegereide supporters waarschijnlijk in thuisvak, bestorming van het speelveld, aan alcohol gerelateerde problemen, wapengebruik, kennis van politietactieken, andere punten. *Openbare veiligheid*: terrorismedreiging, politieke spanningen/gebruik van spandoeken, kans op gebruik van Bengaals vuur/vuurwerk, reizende supporters zonder plaatsbewijs, kaartverkoop op de zwarte markt, andere punten. *Criminele activiteiten*: valse plaatsbewijzen, verkoop/gebruik van drugs, andere punten.’ Antisociaal gedrag wordt in het Verenigd Koninkrijk al jaren stevig aangepakt dus is het misschien een Britse suggestie geweest om antisociaal gedrag op te nemen in de definitie. Het Home Office zegt er het volgende over: ‘Anti-social behaviour (ASB) includes a variety of behaviour covering a whole complex of selfish and unacceptable activity that can blight the quality of community life. Examples include: nuisance neighbours, rowdy and nuisance behaviour, yobbish behaviour and intimidating groups taking over public spaces, vandalism, graffiti and fly-posting, people dealing and buying drugs on the street, people dumping rubbish and abandoning cars, begging and anti-social drinking, the misuse of fireworks.’ Zie: <http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/what-is-asb/>

²⁰⁴ Bijvoorbeeld in Nederland kan de burgemeester in een noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) aangegeven welk gedrag tijdens de wedstrijd of het toernooi onwenselijk en dus verboden is.

mensen in de databestanden van de NIV's terecht komen dan risicosupporters gedefinieerd op basis van objectieve en juridisch relevante gegevens zoals veroordelingen wegens verstoringen van de openbare orde of opgelegde stadionverboden.

De 'non-risico supporter' is iemand die geen risico betekent voor de openbare orde. Hij veroorzaakt noch draagt bij aan geplande of spontane ordeverstoringen. Wat zijn lot als mogelijk datasubject is, is niet bekend. Bovendien, wat indien een supporter die aan deze definitie voldoet, toch per ongeluk verzeilt raakt in rellen zonder dat hij zich daaraan kan onttrekken?²⁰⁵ Wordt hij dan, indien door de politie opgepakt, als 'risicosupporter' in een gegevensbestand opgenomen? Volgens de definities bezien in de context van het *dynamic risk assessment*-model is dit niet uitgesloten.

In het Handboek 2006 is als tweede appendix een serie nieuwe formulieren opgenomen die ten opzichte van 2001 uitgebreider en beter gestructureerd is. De formulieren zijn ingedeeld in de drie fases vóór, tijdens en na de wedstrijd en bevatten vragen die beantwoord en uitgewisseld dienen te worden door en tussen de nationale informatiepunten. Zij bevatten zeer gedetailleerde vragen over zowel gewone supporters als risicosupporters:²⁰⁶ over samenstelling van de groepen, reisgedrag en -routes, vervoersmiddelen en verblijf. Evenmin ontbreken vragen over gedrag, kleding, politieke uitingen en connecties. Nieuw zijn de vragen over de mogelijke risico's²⁰⁷ en de opgelegde stadionverboden.²⁰⁸ Daarbij wordt gevraagd naar de juridische mogelijkheid om die stadionverboden aan buitenlandse autoriteiten over te dragen. Indien die overdracht mogelijk is, dan betref het een verstrekking van persoonsgegevens.²⁰⁹

Wat de bescherming van persoonsgegevens betreft houdt dit nieuwe Handboek geen vooruitgang in. Het borduurt voort op de nogal mistige begrippen van de vorige handboeken. Het doet bovendien vermoeden dat steeds meer informatie moet wor-

²⁰⁵ Zie Rb Utrecht 13 april 2006, LJN AW1742 en Hof Amsterdam 2 november 2006, LJN AZ1393. Beide rechters oordeelden dat tijdens de Roda JC incidenten de vreedzame supporters niet de gelegenheid hadden om zich aan de rellen te onttrekken. Volgens het Hof: 'Nu als feit van algemene bekendheid mag worden aangenomen dat het optreden van stewards en politie erop is gericht bezoevende supporters bij elkaar, en gescheiden van de supporters van de thuisclub, te houden, kan niet anders worden verondersteld dan dat stewards en politie niet hadden geaccepteerd dat in de groep aanwezige personen deze zouden hebben verlaten. Dat vindt ook bevestiging in hetgeen de KNVB in § 10.8 van haar appeldagvaarding heeft aangevoerd, waaruit volgt dat de politie optrad wanneer mensen uit de groep probeerden "uit te breken". Kortom: aan rellen ontkomen is, onder omstandigheden, niet eens toegestaan.'

²⁰⁶ Handboek, Aanhangsel 2, p. 20-32.

²⁰⁷ Onder de risico's zijn, onder andere, de opties 'politiek gedachtegoed', en 'binding met het criminele milieu' opgenomen.

²⁰⁸ De vragen zijn: 'Aantal supporters met een lopend stadionverbod (civiel- of strafrechtelijk); Zijn zij nog altijd van plan naar uitwedstrijden te reizen? Is het wettelijk toegestaan om deze stadionverboden over te dragen aan de buitenlandse autoriteiten? Zal dat de bedoeling zijn?'

²⁰⁹ In Nederland dat zowel civiele als strafrechtelijke stadionverboden oplegt bestaan twee gegevensbestanden: die van de KNVB over de civiele en die van het Openbaar Ministerie over de strafrechtelijke. Zie respectievelijk: de Standaardvoorwaarden van de KNVB (voor algemene informatie zie ook: <http://www.knvb.nl/organisatie/stadionverboden>) en de Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en -geweld van het College van procureurs-generaal, *Str.* 2006, nr. 228/pag. 18. Alle gegevens komen bij elkaar in het VoetbalVolg Systeem beheert door het Centrale Informatiepunt Voetbalvandalisme.

den verstrekt en ook nog over meer doelgroepen. Aan de waarborgen ter bescherming van de privacy van burgers is niet navenant veel aandacht besteed als aan de preventieve maatregelen.

Nieuw in het Handboek, tenslotte, is een bijzonder aanhangsel. Het betreft de specificaties voor een speciaal politie-identificatievest dat bedoeld is voor de politiefunctionarissen die deel uitmaken van de delegaties uit andere lidstaten (de *spotters* en de *liaisons*) om te dragen tijdens hun transnationale werkzaamheden in de ontvangende lidstaat.²¹⁰ Op weg naar de *Eurocops*?²¹¹



5.6 Conclusie

Uit de Europese maatregelen blijkt dat de aan sport en in het bijzonder aan voetbal gerelateerde openbare ordeverstoringen sinds de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw in Europa volop in de belangstelling stonden. Aan de oplossing van het probleem werd op drie verschillende niveaus en met verschillende instrumenten gewerkt.

In een breed Europees verband werd het voortouw genomen door de Raad van Europa. Die kreeg in korte tijd een verdrag ondertekend, de Overeenkomst sportgeweld 1985 of Heizel-Verdrag dat telkens aangevuld wordt door aanbeveling van de door het Verdrag opgerichte Permanente Commissie. In een smaller Europees verband stelde het intergouvernementele Trevi-gremium verklaringen op van de ministers van binnenlandse zaken en justitie van de landen van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap. Tenslotte nam, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, de Raad van de Europese Unie (voor justitie en binnenlandse zaken) het initiatief over door vooral aanbevelingen, resoluties en conclusies aan te nemen. Één enkele keer werd een voor de lidstaten bindend instrument ingezet.

Vast onderwerp van alle handelingen is de constante oproep aan de (lid)staten om de samenwerking tussen de nationale politiediensten te versterken. De chronologie laat

²¹⁰ Handboek, Aanhangsel 4, p. 39.

²¹¹ Zie hoofdstuk 6, § 6.4.4.2.

zien dat de samenwerking op het gebied van de openbare orde niet gemakkelijk en snel is te realiseren. Desondanks is zij wel degelijk geïntensiveerd. Vanaf de oproepen van de Trevi-ministers om een correspondentennetwerk voetbalvandalisme op te richten dat eigenlijk niet veel meer inhoudt dan een aantal nationale *liaisons* die zich met voetbalgeweld bezig hielden en die vermoedelijk over niet meer dan globale informatie met elkaar uitwisselden, bestaan nu, verplicht, nationale informatiepunten voetbal (NIV's) in alle lidstaten van de Europese Unie.²¹² Deze instanties moeten op grond van een Besluit van de Raad (artikel 34 lid 2 onder c VEU) door hun lidstaten uitgebreide taken krijgen en ook de bevoegdheid om persoonsgegevens van (risico)supporters te beheren en deze gegevens te verstrekken aan de andere nationale informatiepunten voetbal binnen de Europese Unie. De samenwerking tussen die informatiepunten wordt verder gestroomlijnd door telkens vernieuwde en herziene Handboeken die de Raad als bijlage toevoegt aan daartoe strekkende resoluties. Dit zijn op zich geen bindende instrumenten, maar doordat zij bepalend zijn voor de werkzaamheden van de verplichte NIV's, ziet men dat de nationale autoriteiten hun handelen wel degelijk daaraan aanpassen. Het concept van samenwerking door informatie-uitwisseling met verplichte centrale informatiepunten die bepaalde bevoegdheden ter zake hebben, tezamen met gedetailleerde draaiboeken en checklists opgenomen in de Handboeken wordt tijdens grote toernooien zoals de EK's en de WK's toegepast, zelfs buiten de Europese Unie.

De ontwikkeling laat zien dat de Raad op Unieniveau zich actief opstelt waarbij hij met name het accent legt op de preventie. Hij geeft op softe wijze mede gestalte aan de uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa over sportgeweld omdat de lidstaten min of meer conform de door de Raad aangenomen juridisch niet bindende aanbevelingen, resoluties en conclusies handelen en daarmee een bepaalde mate van binding en harmonisering van uitvoering aanvaarden. De naleving is weliswaar niet verplicht, er staat geen sanctie op de niet-naleving en uit sommige evaluaties blijkt inderdaad dat niet altijd alles meteen door alle lidstaten 'volgens het boekje' wordt uitgevoerd, maar de laatste grote toernooien, waar zich geen noemenswaardige incidenten hebben voorgedaan, laten zien dat het concept functioneert. Door deze 'zachte' besluitvorming worden de nationale soevereine bevoegdheden voor openbare ordehandhaving in de lidstaten niet aangetast, maar het resultaat van dit geleidelijk proces is niettemin een steeds intensievere europeanisering van de politieke samenwerking. Het is zichtbaar dat uit het diffuse samenspel van een enkele verbindende en veel niet-verbindende handelingen uiteindelijk in de praktijk een vorm van politieke samenwerking tot stand komt. Daarbij gaan de autoriteiten van de lidstaten ook over tot het verstrekken van persoonsgegevens van (potentiële) (risico)supporters, en wellicht ook andere personen. Voor de bestrijders van geweld is dat natuurlijk winst, maar waak-

²¹² Ter voorbereiding van het EK voetbal in 2008 in Oostenrijk en Zwitserland, heeft dit laatste land, dat geen lid is van de Europese Unie, ook een dergelijk informatiepunt opgericht (Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH), zie Piano nazionale di sicurezza per la Svizzera in occasione di UEFA Euro 2008, p. 47-49.
http://www.switzerland.com/it.cfm/euro_2008/themen/tip.cfm?category=Security&subcat=Sicherheitskonzept

zaamheid is geboden daar waar het gaat om het recht op privacy van vele Europese burgers.

Als het aan de onderzochte handelingen ligt, betreft de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten zowel informatie in algemene zin die van belang kan zijn voor de operationele voorbereiding door de politie op het betreffende sportevenement, als informatie over personen waaronder persoonsgegevens van (potentiële) (risico)supporters. De beoogde informatie-uitwisseling begon ooit met eenvoudige – zij het niet helemaal ‘onschuldige’, althans vanuit het perspectief van de bescherming van de informationele privacy – vraagstellingen over groepen (zie de Aanbeveling van 22 april 1996, § 5.4.1.2 en de handelingen die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld) terwijl het meest recente Handboek 2006 voor de samenwerking tijdens voetbalwedstrijden de lidstaten voorziet van zeer talrijke en uitgebreide formulieren om een ‘geharmoniseerde’ informatiestroom te bewerkstelligen. Met die formulieren beoogt men dat de lidstaten de supporters en hun gedrag steeds gedetailleerder in kaart brengen.²¹³ En dat niet alleen, maar met de oprichting van de NIV's kan over het verstrekken van persoonsgegevens geen twijfel meer bestaan: het is de bedoeling dat dit gebeurt. Ondanks de soms wollige omschrijving van de informatie die men uitgewisseld wenst, maakt de uitwisseling van persoonsgegevens onmiskenbaar deel uit van het beleid van de Raad inzake preventie van aan voetbal gerelateerd geweld.

De vraag rijst dan of tegenover de steeds dwingender geformuleerde handelingen van de Raad en de steeds gedetailleerdere informatie die de lidstaten aan elkaar zouden verstrekken op grond van de aanbevelingen, handboeken en formulieren ook eisen voor dataprotectie in de handelingen van de Raad zijn te ontwaren. Hoe sterker de druk op de lidstaten om persoonsgegevens te verstrekken, hoe sterker de noodzaak om de burger en de informatie hem betreffende te beschermen. De handelingen lenen zich uit hun aard niet voor om telkens eigen dataprotectiesystemen te incorporeren zoals de SUO of de Europol-Overeenkomst die hebben. Dat wil echter niet zeggen dat de Raad geen aandacht hoeft te besteden aan de bescherming van persoonsgegevens. Omdat er bovendien geen overkoepelend dataprotectieregime van toepassing was op de politieke samenwerking binnen de derde pijler van de Europese Unie rustte op de Raad een bijzondere verantwoordelijkheid om in zijn handelingen de bescherming van de privacy en van persoonsgegevens niet te veronachtzamen. De Raad dringt aan op uitwisseling van persoonsgegevens, waarom zou hij niet ook aandringen op de bescherming ervan? Hierna gaan wij na of recht wordt gedaan aan de beginselen van dataprotectie zoals omschreven in het derde hoofdstuk.

²¹³ Zo blijkt dat Het Nederlandse CIV – overigens de motor achter de Raadshandelingen – de formulieren integreert in het VoetbalVolgSysteem: ‘Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken is het CIV wederom actief betrokken geweest bij de besprekingen van de Police Working Corporation Group (PWCG) te Brussel. Nederland heeft hier een aantal activiteiten geïnitieerd die deels onder verantwoordelijkheid van het CIV zijn uitgevoerd. Een voorbeeld is de actualisatie van het Handboek Internationale Politie Samenwerking. Het CIV heeft samen met enkele andere NFIP's de formulieren voor internationale informatie-uitwisseling verder ontwikkeld. Deze formulieren zijn digitaal in het VVS opgenomen en dragen bij aan een snelle en adequate informatie-uitwisseling.’ Zo meldt het Jaarverslag 2005-2006 van het CIV, p. 7 ([www. http://www.civ-voetbal.com/](http://www.civ-voetbal.com/)). Dit jaarverslag is niet meer elektronisch beschikbaar.

5.6.1 *Beginselen van dataprotectie*

5.6.1.1 Beginselen betreffende de gegevensverwerking

Beginsel van doel en doelgebondenheid

Het criterium van een welbepaald, duidelijk omschreven legitiem en gerechtvaardigd doel voor de verwerking van persoonsgegevens is cruciaal. Doelomschrijvingen begrenzen de categorieën datasubjecten (wier gegevens?), de hoeveelheid gegevens, de aard van de gegevens en de tijdsperiode waarvoor zij worden verstrekt. De besproken handelingen hebben betrekking op de handhaving van de openbare orde tijdens voetbalwedstrijden of voetbaltoernooien met een internationale dimensie, maar dit betekent niet dat dit ook het doel is van de uitwisseling van persoonsgegevens. Daar waar de handelingen dit laatste beogen, wordt het doel van de verstrekkingen doorgaans onvoldoende expliciet en uitgewerkt geformuleerd. Doordat in de handelingen daarnaast vaak terloops andere doelen worden geformuleerd, zoals het tegengaan van criminaliteit, terrorisme, zwarte tickethandel, fraude die ook door uitwisseling van ‘informatie’ bestreden moeten worden, voldoen dergelijke diffuse teksten in onvoldoende mate aan het criterium van een welbepaald, duidelijk omschreven doel dat ten grondslag ligt aan de verwerking van persoonsgegevens. De doelen worden niet zelden in ruime, ‘multifunctionele’ termen omschreven:

‘Met personeninformatie wordt in deze context bedoeld... met als doel gepaste maatregelen voor te bereiden of te nemen. (...)’

‘Met personeninformatie wordt in deze context bedoeld... De informatie die uitgewisseld wordt, dient een welbepaald doel, namelijk bijdragen tot het welslagen van een bepaalde opdracht.’

Deze doelomschrijvingen van het Handboek 2001 respectievelijk Handboek 2006 voldoen niet, zijn te vaag. Wat is ‘welslagen’? Wat wordt bedoeld met ‘bepaalde opdracht’? Welke opdracht? Opdracht waartoe?²¹⁴

²¹⁴ Vergelijk met de doelomschrijving van het Model Privacy-reglement Openbare orde Informatie van de Nederlandse politie: ‘Het register heeft tot doel de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 binnen het korps mogelijk te maken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen en bestrijden van handelingen die – gezien hun aard en frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin zij worden gepleegd – een verstoring van de openbare orde (kunnen) opleveren.’, *Stv.* 2002, nr. 238/pag. 30. Dit reglement bestaat niet meer sinds de invoering van de Wet Politiegegevens (aparte reglementen zijn niet meer nodig), maar de formulering is deels terug te vinden in artikel 10 lid 1 onder c WPolg (RID-informatie. Zie ook TK 2005-2006, 30 327, nr. 3 (MvT), p. 49). Vergelijk ook met de doelomschrijving van het Nederlandse VoetbalVolgSysteem: Volgens het CIV worden ‘slechts gegevens opgenomen omtrent personen van 12 jaar en ouder die zijn aangehouden naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit of tegen wie naar aanleiding van een aan voetbal gerelateerd strafbaar feit een proces-verbaal is opgemaakt. Onder ‘voetbal gerelateerde strafbare feiten’ wordt verstaan: 1. Ieder strafbaar feit dat wordt gepleegd bij gelegenheid van een voetbalwedstrijd, waaraan tenminste één vereniging uit het betaalde voetbal, of een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt, op de dag van de wedstrijd, in en rond het stadion, dan wel gepleegd, al dan niet gepleegd op de dag van de wedstrijd, tijdens het gaan naar en van deze wedstrijden. 2. Bij strafbare feiten, niet vallend onder lid 1, gepleegd door als

Het Besluit betreffende de oprichting van de nationale informatiepunten voetbal (NIV's) voldoet in dat opzicht veel beter aan het vereiste van een welomschreven doel. Gezien de verbindendheid van deze handeling is dit een positieve ontwikkeling. Het doel is helderder geformuleerd:

‘de uitwisseling van personeninformatie [hier worden persoonsgegevens bedoeld, IT] ... geschiedt met het oog op het voorbereiden en het nemen van gepaste maatregelen ter handhaving van de openbare orde in verband met een voetbalwedstrijd ... Zij betreft informatie over individuele personen die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid.’

Deze duidelijkere doelomschrijving wordt echter weer verzwakt, daar waar de NIV's, volgens de Handboeken, als aanspreekpunten fungeren inzake informatie-uitwisseling omtrent ‘andere onderwerpen dan sportmanifestaties’ zonder te specificeren welke onderwerpen de Raad voor ogen heeft.

De conclusie is dat de handelingen ter bestrijding van voetbalvandalisme in die zin te kort schieten dat zij niet voldoende precies de doelen omschrijven waarvoor de handhavingsautoriteiten over zouden moeten gaan tot uitwisseling van persoonsgegevens.

Beginsel van begrensde bevoegdheid

In zijn handelingen kan de Raad niet exact aangeven wie de bevoegde autoriteiten zijn die persoonsgegevens zouden moeten verstrekken of ontvangen, vanwege de verschillen die in de lidstaten bestaan met betrekking tot de bevoegdheden inzake handhaving van de openbare orde en handhaving van de rechtsorde. Daarbij speelt ook de institutionele autonomie van de lidstaten een rol. In de handelingen kan men echter, zoals gezegd, ook andere doelen ontdekken – terrorisme-, fraude- en criminaliteitsbestrijding – dan de strikte politieke handhaving van de openbare orde waardoor een breed spectrum van de rechtshandhaving als doel in beeld komt. Daarvoor zijn andere autoriteiten bevoegd dan alleen de politieke, zoals grensbewakingsautoriteiten, douane, bijzondere opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en Europol. Dit leidt tot een grote kring van autoriteiten die (potentieel) betrokken is bij de uitwisseling van informatie. Als dit laatste de bedoeling is, dan komt dat in de handelingen van de Raad niet op gestructureerde wijze naar voren. Bij het diffuse beeld van de problemen die bestreden moeten worden (de doelen), wordt in de handelingen geen kader aangegeven van de soorten autoriteiten die bevoegd zouden zijn tot verstrekking van persoonsgegevens. De verstrekking van persoonsgegevens zowel tussen verschillende autoriteiten onderling als de transnationale, zijn in het dataproductierecht, en om goede reden, precies geregeld en aan het doel gebonden. Het dataproductierecht gaat ervan uit dat de verwerking van persoonsgegevens volgens welbepaalde doelen, kenbare procedures en op grond van voor die doelen geautoriseerde bevoegdheden moet ver-

zodanig herkenbare voetbalsupporters, beslist de officier van justitie bij de beoordeling of deze feiten aan te merken zijn als aan voetbal gerelateerde strafbare feiten.’, zie <http://www.civ-voetbal.com/CIV/voetbalvolgsysteem.html>.

lopen. Hieraan doen de handelingen te kort door veeleer de indruk te wekken dat ‘iedereen met iedereen’ informatie kan en moet uitwisselen ter bestrijding van verschillende maatschappelijke kwalen.

Beginsel van aard en hoeveelheid van gegevens

Welbepaalde en duidelijk omschreven doelen begrenzen de aard en de hoeveelheid van de te verwerken persoonsgegevens.

De bestudeerde handelingen beogen in hun algemeenheid voetbalevenementen vreedzaam te doen verlopen. Echter, in de handelingen komen nog andere doelen aan de orde waarvoor transnationale samenwerking van handhavingsautoriteiten nodig zou zijn. Dat leidt tot een omvangrijke kring van potentiële datasubjecten wier gegevens zouden moeten worden uitgewisseld: behalve supporters komen malafide handelaren, criminelen van allerlei pluimage en mogelijke terroristen in beeld.

Voor wat betreft de categorie ‘voetbalsupporters’ is het zo dat de NIV’s volgens het oprichtingsbesluit de informatie over risicosupporters beheren. Wie dat zijn staat niet in datzelfde oprichtingsbesluit, maar in het meest recente Handboek 2006 omschreven²¹⁵ ter vervanging van de lange tijd gebruikte categorieën A, B en C die niet erg veelzeggend waren. De nieuwe definitie kent een ruime formulering en is ‘prognose gericht’. Zij sluit niet aan bij objectieve criteria, zoals veroordelingen door de rechter wegens aan openbare orde gerelateerde delicten in verband met voetbalwedstrijden of rechtmatig opgelegde stadionverboden. In het licht van het feit dat er persoonsgegevens uitgewisseld worden, is het een gebrek dat de handelingen onvoldoende aandacht besteden aan de formulering van zowel een helder doel waarvoor als een definitie van de categorie personen waarvan men informatie uitwisselen. Dit zou juist ten goede zou komen aan de uitwisseling van ter zake doende persoonsgegevens: die van ‘echte’ voetbalvandalen. Het risico dat informatie wordt uitgewisseld over allerlei mensen die naar een voetbalwedstrijd gaan, zonder dat zij daadwerkelijk de openbare orde opzettelijk willen verstoren of andere criminele activiteiten willen verrichten wordt daarmee beperkt. Door met meer precisie doelen en doelgroepen te formuleren zou men het risico van bovenmatige en disproportionele verstrekking van persoonsgegevens kunnen beperken.

Beginsel van beperkte bewaring

De handelingen geven niet aan dat de verwerking van de te verstrekken persoonsgegevens beperkt is in de tijd, dat wil zeggen voor zo lang zij noodzakelijk is voor het te dienen doel. Juist omdat de handelingen betrekking hebben op voetbalevenementen kan de verstrekking van persoonsgegevens verbonden worden aan de duur van het sportevenement. Daarbij kan rekening worden gehouden met een bepaalde tijd daarvoor ten behoeve van de voorbereiding en een bepaalde tijd daarna voor de afwikkeling van eventuele concrete maatregelen die door de autoriteiten jegens bepaalde mensen zijn uitgevoerd zoals arrestaties en berechting. Handelingen die de verwerking van persoonsgegevens bindt aan de tijd die gemoeid is aan de doelgebonden verwerking,

²¹⁵ In het Handboek is een risico-supporter gedefinieerd als: ‘Een al dan niet gekende persoon die kan worden beschouwd als iemand die een mogelijk risico vormt voor de openbare orde of antisociaal gedrag kan vertonen, al dan niet met opzet, bij of in verband met een voetbalevenement.’

zoals het dataproctierecht vereist, maakt de autoriteiten van de lidstaten duidelijk dat zij verplicht zijn de van andere lidstaten ontvangen gegevens te vernietigen na afloop van de wedstrijd of het toernooi. De handelingen moeten het aanleggen van in de tijd onbepaalde 'Europese zwarte lijsten' die telkens van pas kunnen komen bij de volgende gelegenheid, expliciet uitsluiten. De lidstaten houden hun bestanden van de eigen risicosupporters bij en houden die informatie correct, actueel en betrouwbaar en daarmee geschikt om transnationaal te verstrekken indien dat bij het volgende evenement nodig is.

5.6.1.2 Beginselen betreffende de gegevens

Deze beginselen regelen de concrete en technische verwerking van de persoonsgegevens. Het is de plicht van de verantwoordelijke binnen de kring van autoriteiten van de lidstaten om bij het verwerkingsproces van de gegevens deze beginselen in acht te nemen. Dat neemt echter niet weg dat handelingen die aansporen tot het verwerken van persoonsgegevens op de naleving van deze beginselen nadrukkelijk zouden moeten wijzen.

Beginsel van rechtmatigheid

Persoonsgegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen. Aan dit beginsel kunnen de handelingen van de Raad zelf niet voldoen. Het is een verantwoordelijkheid van de politiefunctionarissen om de gegevens te vergaren met inachtneming van de aan hen geattribueerde bevoegdheden. De verwijzing die we in de handelingen vinden naar de toepasselijke regelgeving over bescherming van persoonsgegevens die de lidstaten in acht moeten nemen dekt dit beginsel. Omdat het echter van bijzonder belang is bij transnationale verstrekkingen om verspreiding te voorkomen van onrechtmatig verkregen informatie zou de Raad de lidstaten kunnen attenderen op het belang van dit beginsel.

Beginsel van kwaliteit van de gegevens

Persoonsgegevens moeten correct, betrouwbaar en actueel zijn. Ook hier geldt dat de handelingen zelf niet aan dat beginsel kunnen voldoen omdat dit de praktische uitvoering betreft. De handelingen zouden echter een bijdrage kunnen leveren aan de naleving van dit beginsel en dat doen zij doorgaans in onvoldoende mate, omdat slechts incidenteel wordt aangegeven dat de mate van betrouwbaarheid van de verstrekte informatie gemeld moeten worden. Mede doordat in de handelingen veelvuldig gesproken wordt over uitwisseling van 'informatie' zonder dat telkens op nadrukkelijke wijze aangegeven wordt of en in welk geval de informatie persoonsgegevens betreft, kan verwarring ontstaan. In de talrijke formulieren die de ronde doen zou nadrukkelijk gewezen moeten worden op het feit dat bij uitwisseling van politieke (persoons)gegevens het beginsel geldt dat voor de ontvanger het onderscheid tussen persoonsgerelateerde harde informatie en zachte informatie ondubbelzinnig duidelijk moet zijn. De Raad zou aan dat beginsel in zoverre aandacht kunnen besteden dat hij de lidstaten zou kunnen aanbevelen om een voor de ontvanger(s) helder en begrijpe-

lijk onderscheid te maken tussen harde en zachte informatie of door de te verstrekken informatie te voorzien van een codering over de betrouwbaarheid ervan.

Veiligheidsbeginsel

De uitwisseling van persoonsgegevens is de kern van de politieke samenwerking die de Raad tot stand willen brengen. De Raad laat echter na om in zijn handelingen te benadrukken dat de lidstaten de verstrekking van persoonsgegevens aan een hoge standaard van beveiliging moet voldoen. Er moet sprake zijn van een vanuit technisch oogpunt veilige verstrekking, ontvangst en verdere verwerking, alsook van een bescherming van de persoonsgegevens tegen onbevoegde toegang en verwerking. De overigens zo gedetailleerde Handboeken waar het gaat om de operationele samenwerking, zijn zuinig waar het gaat om de veiligheid van persoonsgegevens: ‘Het is aanbevolen dat de NIV’s communiceren via een beveiligd datacommunicatiesysteem’ is alles wat in het Handboek te vinden is.

5.6.1.3 Beginselen betreffende de burger

Beginsel van openheid

Hoewel de besluitvorming in de Raad van de Europese Unie niet altijd voor het publiek open en transparant is – getuige de vele voorbereidende documenten die een vertrouwelijk karakter hebben en daarom niet of nauwelijks toegankelijk zijn – zijn de verschillende aanbevelingen, resoluties en besluiten van de Raad in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd. In die zin is de burger geïnformeerd over de visie en het beleid van de Raad inzake voetbalvandalisme. Uit die toegankelijke documenten kan de burger in grote lijnen afleiden dat het de bedoeling is dat er persoonsgegevens worden uitgewisseld. Door de aard van de handelingen en de onduidelijkheid over doelen, categorieën datasubjecten en betrokken autoriteiten, is het echter niet mogelijk om zich een min of meer exact beeld te vormen over welke bevoegdheden de nationale autoriteiten precies zullen inzetten om uitvoering te geven aan de handelingen. Veel hangt daarbij af van de openheid van de lidstaten en hun autoriteiten. De nationale informatiepunten voetbal hebben hier een bijzondere verantwoordelijkheid jegens de supporters.²¹⁶ Hun oprichtingsbesluit noch de Handboeken besteden hieraan echter aandacht.

²¹⁶ Het Duitse ZIS, bijvoorbeeld, geeft op zijn website uitgebreide informatie over de databank over gewelddadige supporters (*Datei Gewalttäter Sport*) die zij beheert. Daarbij wordt de toepasselijke wetgeving aangegeven waarop deze bevoegdheid berust. Bovendien geeft de ZIS precies aan bij welk politieel handelen persoonsgegevens worden verzameld die kunnen leiden tot opname in deze databank (bv. aanhouding voor identificatie); de gepleegde misdrijven die kunnen leiden tot opname in de databank indien daarvoor strafrechtelijke vervolging of veroordeling op gevolgd is. Het ZIS meldt ook welke autoriteiten bevoegd zijn gegevens in de databank in te voeren (alleen politieke autoriteiten), inclusief welke gegevens. Verder staat dat de gegevens onmiddellijk vernietigd worden indien zij het doel niet meer dienen en sowieso na 5 jaar. Het ZIS vermeldt wat het doet met informatie afkomstig uit het buitenland (alleen verwerken indien dat ook zou gebeuren als het ‘Duitse’ gegevens waren. Kortom het ZIS geeft informatie die van belang is voor betrokkene. Zie: http://www.polizei-nrw.de/lzpd/wir_ueber_uns/zis/article/datei-gewalttaeter-sport.html Overigens vermeldt het Duitse ZIS ook het aantal verwerkte persoonsgegevens: ‘In der Datei sind derzeit, Stand Januar 2008, ca. 9700 Personen gespeichert.’

Rechten van betrokkene

In geen van de bestudeerde documenten wordt verwezen naar de rechten van data-subjecten. De handelingen, het zij herhaald, hoeven geen eigen normatief systeem van dataprotectie te bevatten, maar de lidstaten voortdurend alert houden over de noodzaak van de uitwisseling van persoonsgegevens, zonder hen ook te attenderen op de rechten die deze personen in de lidstaten kunnen doen gelden, is schrijnend.

De conclusie is dat de in dit hoofdstuk onderzochte handelingen vanuit het oogpunt van de bescherming van het recht op informationele privacy niet dezelfde tred houden met de steeds intensievere aansporing tot samenwerking en uitwisseling van informatie.

De handelingen bevatten sporadisch en incidenteel losse ‘aanbevelingen’ en ‘bepalingen’ die doelen op de bescherming van de persoonsgegevens, maar gestructureerde aandacht voor dit grondrecht ontbreekt. Er wordt verwezen naar de toepasselijke regels van nationaal en internationaal recht, soms expliciet naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en soms naar Aanbeveling R (87)15. De nationale autoriteiten zijn uiteraard verplicht om in overeenstemming met hun nationaal recht en hun internationaal-rechtelijke verplichtingen te handelen. Dat neemt niet weg dat de handelingen zelf – als zijnde handelingen van de Europese Unie – er zelf aan moeten voldoen en de aandacht erop moeten vestigen. Wezenlijk is dat de Raad telkens een helder doel formuleert voor de transnationale verstrekking van persoonsgegevens en, daarmee samenhangend, een welomschreven definitie van de categorieën personen wier gegevens zouden moeten worden verstrekt. Op deze punten zijn de handelingen van de Raad gebrekkig, terwijl de eisen die gelden voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en de rechten van de betrokkenen nauwelijks tot niet aan de orde komen.

6 EUROPESE HANDELINGEN TER BESTRIJDING VAN OPENBARE-ORDEVERSTORINGEN DOOR DEMONSTRANTEN

*Over 200,000 people participated in anti-globalization demonstration on the streets of Genoa (...)
By 22 July, one protestor has been shot dead, hundreds of people had been injured and over 280 people, many of them foreign nationals, had been detained.*

Amnesty International¹

6.1 Inleiding

Amsterdam: 16-17 juni 1997, uit de hand gelopen demonstraties en hard politieoptreden tijdens de Eurotop.

Seattle: december 1999, grote demonstraties en zeer grimmige confrontaties met de politie tijdens de vergadering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Washington: 16 en 17 april 2000, demonstraties en rellen tijdens de bijeenkomsten van het Internationale Monetaire Fonds en de Wereldbank (IMF/WB).

Melbourne: 12 september 2000, incidenten tijdens de bijeenkomst van het Wereld Economisch Forum (WEF).

Praag: 26 en 27 september 2000, massale demonstraties en politiegeweld in verband met de vergadering van het IMF en de WB.

Nice: december 2000, grote demonstraties en confrontaties met de politie gedurende de Eurotop.

Quebec: 20-22 april 2001, demonstraties en ongeregelde heden ten tijde van de bijeenkomst van de top van de Amerikaanse vrijhandelszoneorganisatie (FTAA).

Göteborg: 14-17 juni 2001, grote manifestaties en confrontaties met de politie tijdens de Eurotop.

En toen... Genua.

Sinds 20 juli 2001 staat de rustige Italiaanse havenstad Genua symbool voor demonstraties van anti- of andersglobalisten en voor buitengewoon gewelddadig en disproportioneel optreden van de politie en andere autoriteiten. Genua is echter niet de enige plaats waar de afgelopen jaren actievoerders en politie vaak grimmig tegenover elkaar stonden en slaags raakten. Tijdens internationale topbijeenkomsten zijn demonstraties, al dan niet uitlopend op confrontaties met de politie, een vast patroon geworden. In Italië zelf had de politie, volgens Amnesty International, een paar maanden voor de gebeurtenissen in Genua al geoefend tijdens een antiracismedemonstratie op 2 maart

¹ Amnesty International, *Italy: G8 Genoa policing operation of July 2001. A summary of concerns*, November 2001, AI Index: EUR 30/012/2001, <http://web.amnesty.org/en/library>, p. 3.

2001 in Brescia, waar demonstranten zich keerden tegen een toespraak van Umberto Bossi.² De politie trad bijzonder hardhandig op: tientallen mensen raakten gewond, acht moesten er in zeer kritieke toestand in ziekenhuizen behandeld worden, vijftien jongeren werden gearresteerd. Een paar weken later kregen demonstranten tijdens de derde Global Forum-bijeenkomst in Napels weer hard optredende politie en *carabinieri*³ tegenover zich. Demonstranten werden geslagen; journalisten werden aangevallen en hun camera's en films werden vernield. Gewonden werden niet onmiddellijk voorzien van medische hulp; mensen die gevangen zaten in politiecellen kregen geen toegang tot hun raadsman en sommigen, onder wie minderjarigen, werden gewelddadig en verneiderend bejegend.⁴

Aanleiding voor de meeste demonstraties, zoals die in Göteborg, Genua, Laken, Praag, Davos, Sevilla, Gleneagle, Heilingendamm en in nog veel meer Europese steden, waren telkens de bijeenkomsten van de regeringsleiders van de Europese Unie, de zogenaamde Eurotops, of van de G8 of andere invloedrijke internationale fora zoals het IMF, de Wereldbank en het Wereld Economisch Forum. Kenmerkend voor al deze demonstraties is hun transnationale karakter. Mensen uit alle windstreken komen bij elkaar op de plaats waar de topbijeenkomsten plaatsvinden – *top hopping* zoals de AIVD dat noemt⁵ – om enerzijds alternatieven te bespreken voor mondiale problemen en anderzijds hun ongenoegen te uiten over de globale markteconomie en de onrechtvaardigheden die in hun ogen daarvan het gevolg zijn.

De politie van het gastland van deze bijeenkomsten die bevoegd is om de openbare orde ter plaatse te handhaven, staat voor een zware taak. De demonstranten zijn niet de lokaal bekende, protesterende jongeren, maar zijn veelal vreemd, onbekend en heterogeen. Zij komen uit verschillende landen en nemen daarmee behalve verschillende culturen van actievoeren ook verschillende reacties op politieoptreden mee. De andersglobalistische beweging kenmerkt zich bovendien door haar heterogene ideologische achtergrond en haar opereren vanuit uiteenlopende organisatorische structuren. Van vakbonden tot losse netwerken; van 'ingeburgerde' ngo's tot *ad-hoc*groepjes en individuen; van pacifistisch tot geweld niet schuwend. Daardoor nemen de demonstranten ook met verschillende doelstellingen deel aan deze grootschalige grensoverschrijdende acties. Voor de lokale autoriteiten en de politie ter plekke is het moeilijk om daar zicht op te krijgen en betrouwbare risicoanalyses op te stellen. Het ontbreekt doorgaans ook aan specifieke training om met een dergelijke, in elk opzicht ingewikkelde groep om te gaan. Aan de kant van de lokale en nationale autoriteiten speelt de eigen openbare-ordehandhavingcultuur (en -beleid) natuurlijk ook een rol. Deze nati-

² Umberto Bossi was toen de leider van de Lega Nord, een federalistische partij – ze strijdt voor een onafhankelijk Noord-Italië, de Padania – die onder andere bekend staat om haar populistische ideologie.

³ L'Arma dei Carabinieri bestaat al sinds 1814. Ze is onderdeel van de strijdkrachten en heeft een dubbele functie: enerzijds als militaire politie en anderzijds als beschermster van de openbare orde en de veiligheid van de staat. Zoals de wet het zegt: '*Forza Armata in servizio permanente di pubblica sicurezza*' (artikel 16 L. 121/1981, *Gazzetta Ufficiale* 10 aprile 1981, n. 100).

⁴ Amnesty International, *Italy: G8 Genoa policing operation of July 2001. A summary of concerns*, November 2001, AI Index: EUR 30/012/2001, <http://web.amnesty.org/library>, p. 4-5.

⁵ Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Jaarverslag 2003*, p. 46.

onale en soms zelfs lokale cultuur – de ene burgemeester is de andere niet – varieert van ‘erop-los-meppen’ aan het ene uiteinde van het spectrum tot geraffineerd *riot (pre-vention) management* aan het andere.

Al deze factoren kunnen leiden tot onbegrip, misverstanden en wederzijds wantrouwen. Als bij dit al potentieel explosieve mengsel gebrek aan communicatie of miscommunicatie, taalproblemen, dubbele agenda’s en angst en nervositeit komen, leidt een vreedzaam bedoelde demonstratie bij de kleinste vonk tot een explosie van geweld. En de wereld kijkt ernaar.

“Televisiebeelden, video-opnamen, berichten in de internationale pers en duizenden getuigenissen van deelnemers aan de manifestaties waarmee de G8 in Genua gepaard ging, alles wijst erop dat de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat in Genua op 19-23 juli en de dagen daarna op grote schaal, herhaaldelijk en voortdurend zijn geschonden door de Italiaanse politie en ordetroepen. Deze schendingen, die culmineerden in de moord op een demonstrant, ernstige mishandeling en verwonding van honderden opgepakte Italiaanse en buitenlandse burgers, de ontkenning van hun recht op rechtsbijstand en de verdwijning van enkelen van hen, waarvoor de lokale en nationale autoriteiten tot nog toe geen verklaring hebben gegeven (...)

1. Moet de Raad niet constateren dat hier sprake is van een ernstige en voortdurende schending door de regering van de Italiaanse Republiek van de beginselen van artikel 6, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie ten aanzien van de eerbiediging van de grondrechten die worden gegarandeerd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en die ook voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten delen als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht?

2. Is de Raad niet van mening dat hij na vaststelling van de feiten stappen moet zetten overeenkomstig artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie om met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten tot de eventuele schorsing van bepaalde rechten van de lidstaat die schuldig is bevonden aan schendingen van het Verdrag?

De Raad wijst de Geachte Afgevaardigde erop dat de bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de lidstaten van de Unie onder de bevoegdheid van de autoriteiten van elke lidstaat vallen. Het is niet aan de Raad zich uit te spreken over een kwestie waarvoor hij niet bevoegd is. De andere door het geachte parlementslid aan de orde gestelde punten staan niet op 's Raads agenda.⁶

Het antwoord van de Raad van de Europese Unie op vragen van europarlementariërs over demonstraties is telkens lapidair: de openbare- ordehandhaving is een nationale bevoegdheid waarover de Raad niets te vertellen heeft. Dat dit minder eenvoudig is dan de Raad voorstelt, blijkt uit wat in dit hoofdstuk aan de orde komt.

⁶ Schriftelijke vraag E-2379/01 van Lucio Manisco (GUE/NGL) aan de Raad (28 augustus 2001) en gecombineerd antwoord op de schriftelijke vragen E-2379/01 en E2454/01 (6 december 2001), *PbEG* 2002, C81E/165-166.

Hierna volgt een overzicht van de handelingen die op het gebied van de handhaving van openbare orde in verband met politieke demonstraties zijn ondernomen in Europees verband. Zowel door de ministers in het Trevi-gremium in de jaren zeventig als later door de ministers bijeen in de JBZ-Raad van de Europese Unie is stelling genomen over openbare- ordeverstoringen door politieke demonstranten en zijn maatregelen voorgesteld om die ordeverstoringen te voorkomen en te beteugelen. Het doel van de voorstellen vervat in resoluties, aanbevelingen en conclusies – formeel juridisch niet bindende handelingen – is het bevorderen en versterken van de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten en ook derde landen bij demonstraties met een transnationaal karakter. Cruciaal vindt de Raad daarbij telkens de uitwisseling van informatie. Het gaat dan om strategische, operationele en tactische informatie die van belang is voor de politie, maar ook, en zeker niet in de laatste plaats, om informatie betreffende personen of ‘elementen met doelstellingen of acties van gewelddadige of anderszins criminele aard’ zoals demonstranten in een Italiaans initiatief staan omschreven.⁷ Het betreft niet slechts algemene, anonieme informatie, maar soms expliciet, soms impliciet informatie betreffende personen die geïdentificeerd of identificeerbaar zijn, dus persoonsgegevens. Aan dit laatste aspect van de voorstellen zal ik de meeste aandacht besteden om de vraag te kunnen beantwoorden of de maatregelen die de Raad voorstelt, voldoen aan de eisen die gelden in het dataprotectierecht met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De analyse van de maatregelen die betrekking hebben op demonstranten, wordt op dezelfde wijze gedaan als bij de maatregelen gericht op voetbalsupporters. Dat wil zeggen chronologisch. Eerst komen de maatregelen voorgesteld in het Trevi-tijdperk kort aan de orde en vervolgens die welke zijn aangenomen in de pijler onder het regime van het verdrag van Maastricht en ten slotte die vanaf het verdrag van Amsterdam.

6.2 Trevi en Schengen

In de hoofdstukken 2 en 4 is uiteengezet dat vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw de Trevi- en Schengen-projecten de voorlopers waren van de politieke samenwerking op het gebied van de openbare orde die later in het kader van de Unie-Verdragen gestalte zal krijgen onder Titel VI. De handelingen die hiermee verband houden, zijn in hoofdstuk 4 respectievelijk 5 nader besproken. Hiernaar zij verwezen.

6.3 De Europese Unie onder het Verdrag van Maastricht

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht ging de Raad van de Europese Unie in het kader van Titel VI VEU aan de slag met de problematiek van de openbare orde. De Raad heeft toen een aantal aanbevelingen en het gemeenschappelijke optreden over openbare orde aangenomen. Dit laatste is in hoofdstuk 4 (§ 4.3.1) besproken, terwijl de aanbevelingen met betrekking tot het voetbalvandalisme in het

⁷ Raadsdocument 10965/03 ENFOPOL 63 COMIX 417, p. 4.

vorige hoofdstuk zijn besproken (§ 5.4.1). Hieronder komt de enige handeling aan de orde die expliciet betrekking heeft op grote manifestaties en bijeenkomsten.

6.3.1 *De aanbeveling van de Raad van 1994 over informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten*

De Aanbeveling van december 1994⁸ vond haar oorsprong in de verklaring van de Trevi-ministers van december 1991 in Den Haag (zie hoofdstuk 4, § 4.2.1). Volgens de Aanbeveling was de Trevi-verklaring bindend voor de lidstaten. De Raad borduurde daar kennelijk op voort.

De Aanbeveling verzocht de lidstaat op wier grondgebied het evenement gepland stond om een beroep te doen op *verbindingsambtenaren* of *liaisons* van andere lidstaten. Deze dienden deskundig te zijn, het liefst ook kennis te hebben van het terrein en de politieleiding ter plaatse te ondersteunen met adviezen. De *liaisons* mochten daarbij geen ‘executiebevoegdheden’ uitoefenen, mochten geen wapens dragen en ze dienden burgerkleding te dragen.⁹ De aanbeveling maakte duidelijk wat gebruikelijk was om aan elkaar door te geven: ‘Bij uit politieoogpunt belangrijke evenementen is de procedure tot dusver dat de Lid-Staten elkaar wederzijds op verzoek, via het informatienet, informatie verstrekken over: aantal deelnemers, bedoelingen, verplaatsingen en vervoersmiddelen.’ Dat is ongeveer de soort informatie die ook op grond van de Schengen-Handleidingen verlangd werd. Of daarbij ook sprake is van persoonsgegevens valt uit de tekst niet af te leiden.

6.4 De Europese Unie na het Verdrag van Amsterdam

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 blijft de samenwerking ter handhaving van de openbare orde op de agenda van de Raad staan, nu ter verwezenlijking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De discussies over de transnationale openbare-ordeproblematiek blijven doorgaan in de Brusselse ambtelijke werkgroepen, maar dan voornamelijk gericht op het voetbalvandalisme... tot aan een hete Zweedse zomer.

Zweden sloot haar EU-voorzitterschap (van 1 januari tot 30 juni 2001) af met een top van de regeringsleiders van 14 tot en met 17 juni 2001. Ook de toen nieuw gekozen president van de Verenigde Staten G.W. Bush was aanwezig. De bijeenkomst trok ondanks de op grond van artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengen-grenscode)

⁸ Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over Informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten (correspondentennetwerk), bijlage III bij Raadsdocument 4289/96 ENFOPOL 17. Geen openbare bron; op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

⁹ De adviseurs of verbindingsambtenaren zijn *liaisons* die gedetacheerd worden naar de lidstaat waar de manifestatie of bijeenkomst plaatsvindt. Hier wordt eigenlijk hetzelfde patroon voorgesteld dat al gangbaar was voor sportmanifestaties.

‘gesloten’ Zweedse grenzen¹⁰ een groot aantal actievoerders van allerlei pluimage aan. In de ogen van de demonstranten was er genoeg aanleiding om ongenoegen te uiten: het presidentschap van Bush, de harde EU-maatregelen tegen immigranten, het gevoerde ‘Fort Europa’-beleid, de diepe noord-zuidkloof, de sociaal-economische politiek, het verwaarloosde milieu, en nog veel meer. Het liep verschrikkelijk uit de hand. De Zweedse politie greep in die dagen meermalen in en, los van de schuldvraag, het liep uit op kogels, knuppels, bloed en tralies.¹¹

6.4.1 De rellen in Göteborg en de bijeenkomst van magistraten

Van 18 tot 20 juni 2001 vergaderde in Stockholm ook het Europees Justitieel Netwerk.¹² Het Zweedse voorzitterschap maakte van de gelegenheid gebruik om een *ad-hoc* bijeenkomst te houden van de aanwezige gespecialiseerde leden van de Openbaar Ministeries van de lidstaten en van de leden van Pro Eurojust¹³ om over de gebeurtenissen in Göteborg van gedachten te wisselen.¹⁴ Er kwamen in de brainstormsessie interessante onderwerpen ter tafel. Bijvoorbeeld dat sommige lidstaten hun immigratiewetgeving gebruiken om gewelddadige demonstranten tegen te houden of uit te zetten.¹⁵ En dat de persoonsgegevens over potentiële ordeverstoorders (*potential hooligans*) die tijdens het EK2000 werden uitgewisseld, vergeleken moesten worden met de gegevens die in Göteborg circuleerden (*compare this lists with the current ones from Göteborg*). Geopperd werd om beelden van bekende vandalen (*known hooligans*) via internet

¹⁰ Raadsdocument 10114/01 FRONT 47 COMIX 483, Crossing of internal border: notification by the Swedish delegation of measures taken under de second sentence of Article 2(2) of the Schengen Convention. Zweden heeft toen de spoedprocedure in gang gezet met notificatie achteraf.

¹¹ De gebeurtenissen in Göteborg hadden nog lange tijd een nasleep: een Nederlandse demonstrant wordt in september 2004 uitgeleverd aan Zweden dat om zijn uitlevering had verzocht om hem te kunnen berechten wegens zijn vermoede betrokkenheid bij openlijke geweldpleging en het mishandelen van een Zweedse politieagent. Bij beschikking van de minister van Justitie van 7 mei 2004 werd tot uitlevering besloten en de kortgedingrechter oordeelde dat dit uitleveringsbesluit niet onrechtmatig was (Rb Den Haag, 16 augustus 2004, LJN: AQ6862, KG 04/870). De demonstrant werd vervolgens in Zweden door de rechtbank in Göteborg vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs en kon Zweden weer verlaten. *De Volkskrant* 25 september 2004.

¹² Het Europees justitieel netwerk in strafzaken (EJN) is een gedecentraliseerd netwerk. Het bestaat uit contactpunten die ter beschikking staan van de plaatselijke justitiële autoriteiten en van de justitiële autoriteiten van de andere lidstaten en die hen de mogelijkheid bieden rechtstreekse onderlinge contacten te leggen. Deze contactpunten verstrekken tevens de juridische en praktische gegevens die voor de betrokken autoriteiten noodzakelijk zijn om op doeltreffende wijze een verzoek om justitiële samenwerking op te stellen. Het EJN in strafzaken is opgericht bij 98/428/JBZ: Gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot oprichting van een Europees justitieel netwerk, *PbEG* 1998, L 191/4.

¹³ De voorlopige eenheid voor justitiële samenwerking die in 2001 actief was als voorloper van Eurojust.

¹⁴ Raadsdocument 10525/01 COPEN 34 ENFOPOL 70 (3 juli 2001), p. 2-3. Over deze bijeenkomst ook O. Griebenow, H. Busch, Nach Göteborg und Genua. Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2001, nr. 2, p. 64.

¹⁵ Raadsdocument 10525/01 COPEN 34 ENFOPOL 70, p. 2.

uit te wisselen.¹⁶ Het ongenoegen werd geuit over het feit dat ‘die groepen’ gebruik maakten van sterk versleutelde communicatie die in één geval niet gekraakt kon worden. Men stelde voor om contacten te organiseren tussen de openbaar ministeries van Genua,¹⁷ Brussel, Nederland, Duitsland en Göteborg voor de uitwisseling van ervaringen. Voorts wilde men een netwerk binnen het netwerk oprichten van op openbare orde gespecialiseerde leden van het openbaar ministerie. Daarnaast vond men dat Europol – die als spin in het web is bedoeld op het gebied van politieke informatie-uitwisseling (artikel 30 lid 2 VEU) – in de toekomst, wanneer eenmaal bevoegd, deze soort gebeurtenissen zou moeten analyseren.¹⁸ Tot slot leefde in het gremium de gedachte dat criminele organisaties achter de meeste van deze demonstraties stonden, omdat deze telkens zo goed georganiseerd bleken te zijn.

Het verslag van deze bijeenkomst wekt de indruk dat de magistraten zodanig last hadden van paniek dat zij verschillende problemen door elkaar haalden, zoals voetbalvandalen en antiglobalisten, om vervolgens voorstellen te lanceren die, juridisch althans, niet helemaal goed doordacht waren. De teneur van de discussie over ordehandhaving was er eerder een van repressie dan van begrip voor het fenomeen van massale demonstraties. Interessant is het feit dat de magistraten er geen moeite mee hadden dat er allerlei ‘lijsten’ circuleerden van bekende ‘vandalen’ en dat zij zelfs voorstelden om de lijsten allemaal naast elkaar te zetten en op internet te plaatsen.

¹⁶ Toen misschien een omstreden voorstel, maar in 2005 werden foto’s van mensen die in Edinburgh demonstreerden tijdens de bijeenkomst van de G8 in Schotland wel degelijk door de Britse politie op internet gezet om hen te identificeren: ‘Police are appealing to the public to help identify G8 protesters... Anyone with any information about people shown in the photographs should contact Lothian and Borders Police...’ http://www.lbp.police.uk/press_release/articles/2005/November/02/1.htm (site niet meer beschikbaar). Sommige foto’s kunnen tot misverstanden leiden: uit de gezichtsuitdrukking en lichaamshouding van de personen die in het klein afgebeeld zijn, zou men kunnen concluderen dat zij met iets gewelddadigs bezig zijn. Als men echter naar de vergroting kijkt, dan blijkt dat niet het geval te zijn. Bijvoorbeeld foto nr. 9: het lijkt alsof de jongen iets aan het gooien is, hij zeult echter een krat mee; foto nr. 54: het lijkt alsof het meisje iets (gevaarlijks?) in de hand houdt, het is echter een klein digitaal fotoestel. Anderen lopen, handen vrij en ongewapend. Op foto nr. 53 staat een jongen tegenover chargerende politiemensen en probeert het schild van de politieman tegen te houden. Ook de Nederlandse politie zet foto’s van openbare-ordeverstoorders op internet. Zie hierover het (positieve) oordeel van het College Bescherming Persoonsgegevens van 3 mei 2006, z2005-0844 (<http://www.cbpreweb.nl>).

¹⁷ Men wist toen al dat er een maand later in Genua een G8-bijeenkomst zou worden gehouden.

¹⁸ Europol is niet bevoegd op het terrein van de openbare-orde(handhaving) noch op grond van het EU-Verdrag (artikel 30 lid 2) noch op grond van de Europol Overeenkomst zelf (artikel 2 j° Bijlage). Het Protocol van 2004 breidt de bevoegdheid evenmin uit tot openbare-ordehandhaving (Akte van de Raad van 27 november 2003 tot vaststelling, op grond van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), van een protocol tot wijziging van die overeenkomst, *PbEU* 2004, C 2/1). Er gaan echter al langer stemmen op om dat te veranderen. Zie het rapport van de Friends of the Presidency (FOP)-groep over de toekomst van Europol: ‘Without prejudice to Europol giving priority to its core business, it should be possible for Europol, where requested by the Member State(s) concerned, to provide intelligence and analytical support to MS in relation to major events with public order policing impact’, 9184/1/06 REV 1 EUROPOL 40, Friends of the Presidency’s report to the Future of Europol, p. 6.

6.4.2 De Conclusies van de Raad van 13 juli 2001 over de veiligheid bij bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen

Na Göteborg vonden er van 1 tot 3 juli massale demonstraties plaats in Salzburg tijdens een bijeenkomst van het World Economic Forum. Tijdens een bijeenkomst op 4 juli 2001 van de Groep politieke samenwerking brachten de delegaties het volgende naar voren (curs. IT):

- ‘ Il est difficile d'utiliser systématiquement les dispositions contenues à l'article 99 de la Convention de Schengen, surtout si l'on considère que tous les pays ne sont pas membres de la Convention.
- Il est douteux qu'Europol puisse jouer un rôle majeur en matière d'ordre public, cette notion n'entrant pas dans son mandat. Les deux seules notions lui permettant de jouer éventuellement un rôle sont le terrorisme et les bandes criminelles organisées.
- *Etudier le cas échéant l'idée de la création d'un fichier européen de auteurs de trouble à l'ordre public.*
- *Trouver un équilibre avec les lois sur la protection des données et le respect de la vie privée.*
- L'évaluation de la situation telle que prévue au point f) doit intervenir dès que possible à la fin de la manifestation.’¹⁹

Niet verrassend was het idee om een Europese databank van ordeverstoorders op te zetten en de wens om Europol expliciet bevoegdheden toe te kennen op het gebied van de openbare-ordehandhaving. Binnen de EU maakte men zich duidelijk zorgen over de demonstraties die overal plaatsvonden waar ‘topbijeenkomsten’ werden gehouden.

Naar aanleiding van de ongeregeldheden in Göteborg,²⁰ Barcelona²¹ en Salzburg²², maar nog vóór de demonstraties in Genua, Praag en Davos kwam de Raad van de Europese Unie speciaal bijeen op 13 juli 2001. Hieruit zouden bijzondere conclusies voortkomen²³ met als doel de politieke samenwerking op het gebied van openbare orde te versterken. Als rechtsbasis voor de maatregelen in de Raadsconclusies dienden volgens toenmalig JBZ-commissaris Vitorino het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 en artikel 46 SUO.²⁴

¹⁹ Raadsdocument 10795/01 ENFOPOL 78, op mijn verzoek door de Raad verstrekt. De delegaties roepen verder op tot dialoog met de demonstranten en tot het zoeken naar een evenwicht tussen repressie en preventie. Ze waarschuwen ook om voetbalvandalen niet te verwarren met demonstranten met politieke motieven.

²⁰ Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad.

²¹ Tijdens de bijeenkomst van de Wereldbank.

²² Tijdens de bijeenkomst van het World Economic Forum.

²³ Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van 13 juli 2001 betreffende de veiligheid van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen, Raadsdocument 10916/01 JAI 82. De conclusies zijn niet in het Publicatieblad verschenen.

²⁴ Dat stelde de toenmalige commissaris voor JBZ Vitorino in reactie op de opmerking van Europarlementariër Anna Karamanou dat de maatregelen vervat in de Conclusies iedere rechtsgrond ontberen. Schriftelijke vraag E-2476/01, *PbEG* 2002, C 93E/137. Het Schengen-acquis is met het Verdrag van Amsterdam geïntegreerd in het kader van de Europese Unie (deels in de eerste pijler voor wat betreft migratie en deels in de derde pijler voor wat betreft politieke samenwerking). Zie Besluit

6.4.2.1 De voorstellen in de ontwerp-Conclusies

In de oorspronkelijke ontwerp-Conclusies van het verse Belgische voorzitterschap²⁵ sprongen drie voorstellen in het oog. Ten eerste het voorstel tot verbetering van de uitwisseling van informatie door middel van toegang tot de bestaande nationale gegevensbestanden of door de oprichting van een Europese gegevensbank ‘inzake onruststokers die gewelddaden hebben gepleegd’. Ten tweede het voorstel om juridische openingen te zoeken voor het kunnen opleggen van uitreisverboden om te verhinderen ‘dat onderdanen die als verstoorders van de openbare orde bekend staan, de lidstaten verlaten, door een andere lidstaat reizen of binnendringen in het land dat het evenement organiseert’. Ten derde het voorstel om ‘de bevoegdheden van Europol op het gebied van openbare orde uit te breiden.’²⁶

De eerste twee suggesties kregen speciale aandacht in de Raadsvergadering van 13 juli onder andere vanwege de voorbehouden die werden gemaakt door een meerderheid van de lidstaten (8 op de toen 15, waaronder Nederland), omdat, althans volgens de Nederlandse regering, de lidstaten de maatregelen ‘in ieder geval op dit moment, niet noodzakelijk dan wel principieel als te ingrijpend’ oordeelden.²⁷ Meer steun kreeg het derde voorstel: slechts Nederland en Oostenrijk hadden daartegen een studievoorbehoud gemaakt. Er viel dus het een en ander te onderhandelen tussen de ministers om tot definitieve Conclusies te komen.

1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999, *PbEG* 1999, L 176/17 waarin per Schengen-bepaling de rechtsgrondslag in het Unierecht wordt aangeduid. Artikel 46 SUO heeft als grondslag de artikelen 34 en 30 (1) VEU.

²⁵ Raadsdocument 10731/01 JAI 74, Ontwerp-conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten.

²⁶ Raadsdocument 10731/01 JAI 74, respectievelijk punten 2.d, 3.b en 1.e van de bijlage op p. 5-6. Over deze voorstellen zie ook O. Griebenow, H. Busch, *Nach Göteborg und Genua. Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?*, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2001, nr. 2, p. 64-66. Deze auteurs vermelden dat de Duitse autoriteiten uitvoering hebben gegeven aan een uitreisverbod ten aanzien van demonstranten op weg naar Genua. Dit is in Duitsland mogelijk na een wijziging van de Paspoortwet (artikel 7 lid 1 Passgesetz) die speciaal werd ingevoerd om voetbalsupporters tegen te houden om af te reizen naar het EK2000. *Ibidem* p. 66-69. Zie ook: *Berliner Zeitung* 18 juli 2001, Land wil ‘Krawall-Touristen’ notfalls inhaftieren; Brandenburg verbietet polizeibekanntes Globalisierungsgegnern die Reise zur Demo in Genua; *Berliner Zeitung* 19 juli 2001, Deutschland: kein Grundrecht auf Ausreise?; *Berliner Zeitung* 25 juli 2001, Vom Demonstranten zum Gewalttäter.

²⁷ TK 2002-2001, 23 490, nr. 197, p. 2 en TK 2002-2001, 23 490, nr. 198, p. 2. In TK 2001-2002 Aanhangel van de Handelingen, nr. 105, Vragen van de leden Scheltema-de Nie en Hoekema, p. 215, herhaalt de minister de stelling en vermeldt daarbij dat ook de Nederlandse regering zich ten aanzien van het voorstel terughoudend heeft opgesteld. Tegen het Belgische voorstel waren Finland, Griekenland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden, Ierland, Denemarken en Nederland (voor het voorstel: Duitsland, Luxemburg, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en natuurlijk België zelf als ontwerper ervan). Zie Raadsdocument 10731/01 JAI 74, punt 2, p. 1.

6.4.2.2 De Conclusies van 13 juli 2001

De finale tekst van de Conclusies van de Raad van 13 juli 2001²⁸ kent een inleidend deel en een deel waarin concrete operationele maatregelen worden voorgesteld.

In het eerste deel (I) memoreren de regeringen van de lidstaten de doelstelling om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid binnen de Europese Unie te ontwikkelen. Binnen die ruimte wordt de vrijheid van meningsuiting als recht erkend. De ‘daden van degenen die deze democratische rechten misbruiken door het opzetten, plannen en uitvoeren van gewelddaden die samenvallen met openbare demonstraties’ nopen echter tot striktere samenwerking. Daarbij zou de Task Force van Politiechefs (TFCP)²⁹ een ‘aanzienlijke bijdrage moeten leveren tot de praktische uitvoering van de samenwerking tussen de wetshandhavingsinstanties van de lidstaten.’

In het tweede deel (II) van de Conclusies worden concrete operationele maatregelen voorgesteld die ‘ertoe kunnen bijdragen de risico’s van ernstige verstoringen van de openbare orde te beperken.’³⁰ Op het gebied van de politieke samenwerking (paragraaf 1) passeert een aantal voorstellen de revue:

- a. ‘de activering in de lidstaten van een vast nationaal contactpunt’;
- b. het uitwisselen van *liaisons*;
- c. de inzet van politie- of inlichtingenfunctionarissen die in staat zijn tot identificatie van de personen of groepen die een bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde en veiligheid;
- d. een permanente follow-up waarbij de Task Force van Politiechefs ondersteuning zou moeten bieden bij het maken van ‘een gemeenschappelijke analyse van de ordeverstoringen, delicten en groepen’;

²⁸ Raadsdocument 10916/01 JAI 82, Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van 13 juli 2001 betreffende de veiligheid van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen.

²⁹ Tot de oprichting van deze groep van politiechefs werd besloten tijdens de Eurotop in Tampere in 1999 (Conclusies, nr. 44): ‘De Europese Raad verlangt dat er een operationele Task Force van Europese Hoofden van Politie wordt ingesteld om, in samenwerking met Europol, ervaringen, beste praktijken en informatie uit te wisselen inzake actuele trends in de grensoverschrijdende criminaliteit, en bij te dragen tot de planning van operationele maatregelen.’ Dit gremium van hoge nationale politiefunctionarissen (TFCP) is inderdaad actief en heeft in de politieke samenwerkingsmelk van de EU veel te brokkelen, maar is nog steeds informeel van karakter, heeft geen juridische basis en is beslist geen Unie-orgaan. Het gezelschap is zich hiervan bewust. In het verslag van een vergadering gehouden op 29 oktober 2001 (Raadsdocument 15389/01 JAI 179) staat dat de TFCP ‘geniet geen enkele institutionele of juridische erkenning.’ Gevolg hiervan is dat de openbare documentatie over en van deze Task Force uiterst schaars is, zodanig dat het heel moeilijk is om zich een beeld te kunnen vormen van wat dit gremium daadwerkelijk doet. Lezenswaard over deze Task Force is: W. van der Schans, J. van Buren, *Keizer in Iompen. Politie Samenwerking in Europa*, Breda: Papieren Tijger 2003, p. 113-126. Daar komt naar voren hoe ongrijpbaar dit gremium is, maar ook hoe verschillend men over zijn bestaan en activiteiten denkt. Een kroniek van de TFCP werd geschreven door Tony Bunyan, *The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee*, <http://www.poptel.org.uk/statewatch/news/2006/mar/pctf.pdf>

³⁰ Statewatch beweert dat het opnemen van operationele maatregelen een belangrijke breuk is met het verleden waarbij slechts de uitwisseling van informatie en het inzetten van *liaisons* werd geregeld. Statewatch, *The ‘enemy within’: EU plans to criminalise protests*, <http://www.statewatch.org/news/2001/aug/protest.pdf>, p. 3.

- e. waarbij ‘de Raad de mogelijkheid zal bespreken tot uitbreiding van de bevoegdheden van Europol ter zake’;
- f. de organisatie van specifieke opleidingen door de Europese Politieacademie³¹.

De tweede paragraaf (2) van deel II van de Conclusies draagt de titel ‘Uitwisseling van informatie, met inachtneming van het recht op bescherming van persoonsgegevens’. De integrale tekst van de paragraaf luidt als volgt:

- ‘a) het inwinnen, verzamelen en uitwisselen van de in artikel 1 van bovengenoemd gemeenschappelijk optreden vermelde informatie,^[32] met inbegrip van open bronnen, in overeenstemming met de nationale wetgevingen;
- b) in dit kader, in de aanloop naar en tijdens de gebeurtenis, de uitwisseling van informatie via de [in punt 1] genoemde verbindingfunctionarissen;
- c) de opstelling door de betrokken lidstaat, onmiddellijk nadat zich verstoringen van de openbare orde hebben voorgedaan, van een verslag van incidenten en vervolgens van een evaluatieverslag, en de toezending daarvan aan de in artikel 3 van bovengenoemd gemeenschappelijk optreden bedoelde centrale instanties;
- d) het gebruiken van alle juridische en technische mogelijkheden voor de uitbreiding en bevordering van een snelle en meer gestructureerde uitwisseling van gegevens over gewelddadige ordeverstoorders op basis van nationale gegevensbestanden.’³³

Het voorstel om een Europese centrale databank van relschoppers op te richten en het voorstel om elkaar toegang tot de nationale gegevensbestanden te verschaffen die in de zo-even besproken ontwerp tekst stonden, komen in de Conclusies niet meer voor.³⁴ Dat is echter geen reden tot juichen. De Raad gaat in de Conclusies niet verder dan de aanbeveling dat de autoriteiten van de lidstaten de gegevens – en ik ga ervan uit dat het persoonsgegevens betreft – over gewelddadige ordeverstoorders moeten gaan uitwisselen. De definitie van gewelddadige ordeverstoorders ontbreekt. Het is dus aan de discretie van de autoriteiten van de lidstaten overgelaten wie onder deze categorie geregistreerd worden. Dit is te meer problematisch omdat de persoonsgegevens van demonstranten ook nog onder een bijzonder beschermingsregime kunnen vallen, omdat zij zogenaamd ‘gevoelig’ kunnen zijn.³⁵ De gegevens kunnen immers betrekking

³¹ De Europese Politieacademie (EPA) is geen opleidingsinstituut, maar een samenwerkingsnetwerk van de nationale opleidingsinstituten voor hoge leidinggevende politiefunctionarissen. De EPA werd in 2001 opgericht op grond van een Besluit, een voor de lidstaten bindend instrument: (2000/820/JBZ) Besluit van de Raad van 22 december 2000 tot oprichting van de Europese politieacademie (EPA), *PbEG* 2000, L 336/1.

³² Ter herinnering: de hier genoemde informatie betreft op grond van artikel 1 lid 2 van het gemeenschappelijk optreden 1997: ‘a) de betrokken groep: - de globale samenstelling, - de aard van de groep (agressief? kans op ongeregeldeheden?); b) te gebruiken routes en verblijfplaatsen; c) middelen van vervoer; d) overige relevante informatie; e) betrouwbaarheid van de informatie.’

³³ Raadsdocument 10916/01 JAI 82, p. 4-5.

³⁴ Dit voorstel was verder niet uitgewerkt, maar het doet sterk denken aan wat later tot uitvoering zal worden gebracht, namelijk het beginsel van beschikbaarheid zoals bedacht en vastgelegd, o ironie, door Nederland in het Haags Programma.

³⁵ Informatie over iemands politieke gezindheid of lidmaatschap van een vakorganisatie geldt in het dataproctierecht als gevoelig gegeven. De verwerking ervan is in beginsel verboden, tenzij ‘*absolutely necessary for the purposes of a particular inquiry*’ (Aanbeveling R (87) 15) of op grond van ‘onvermijdelijk-

hebben op de politieke gezindheid van personen of hun lidmaatschap van een vakvereniging. Indien het foto's betreft kan tevens ras en etniciteit vastgesteld worden. In beginsel geldt een verbod op de verwerking, waaronder verstrekking, van dergelijke gegevens. Uitzondering is mogelijk indien *'absolutely necessary for the purposes of a particular inquiry'* (Aanbeveling R (87) 15)³⁶ of op grond van 'onvermijdelijkheid' zoals de WPolg dat noemt.³⁷ De absolute noodzaak of zelfs onvermijdelijkheid om van dit beginselverbod af te wijken wordt in de Conclusies niet aangetoond. Evenmin als de noodzakelijkheid om überhaupt zo'n grootschalige gegevensuitwisseling in gang te zetten behalve dan de aanleiding van de Conclusies zelf: de incidenten in Göteborg.

Aan welke autoriteiten – slechts die van het gastland of ook die van andere lidstaten of zelfs derde (transit)landen? – de gegevens verstrekt dienen te worden, is niet aangegeven. Aan de *liaisons*? Aan de inlichtingendiensten? Worden zij verstrekt aan de op grond van het gemeenschappelijk optreden 1997 opgerichte (en vertrouwelijk gehouden) centrale instanties of vaste nationale contactpunten op te richten op basis van de Conclusies zelf? En dienen al deze mogelijk betrokken instanties ook de gegevens met elkaar uit te wisselen? Dit alles is onduidelijk.

Het vaste nationale contactpunt in de geest van de Conclusies van 13 juli 2001 is in Nederland op dit moment het Nationale Informatie Knooppunt (NIK), voortgekomen uit zijn voorganger het Landelijk Coördinatiepunt voor Openbare Orde (LCOO).³⁸ Het LCOO was een politiele organisatie ondergebracht bij het KLPD die werd geacht te communiceren met de AIVD en het NCC (dat in het vorige hoofdstuk werd beschreven).

Het LCOO kwam voor het eerst in beeld als een nog op te richten dienst in het beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002.³⁹ Dat de oprichting ervan in kannen en kruiken was, bleek uit de eerste voortgangsrapportage van 26 oktober 2001 van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid⁴⁰ van de Nederlandse regering: 'Recent is een aanvang gemaakt met de oprichting van een Landelijk Coördinatiepunt Openbare Orde bij het KLPD. De aanleiding hiervoor lag met name in de toegenomen anti-globaliseringstendensen in relatie tot (potentiële) openbare ordeverstoringen. Ook op breder terrein wordt een informatie- en coördinatiepunt gemist op het gebied van openbare orde. Hierbij kan gedacht worden aan (politiek gewelddadig) activis-

heid' (Wpolg). Zie artikel 6 Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981, artikel 8 lid 1 Richtlijn 95/46/EG en punt 2.4. Aanbeveling R (87) 15. Nationaal: de artikelen 16-24 Wbp en artikel 5 Wpolg.

³⁶ Volgens de Toelichting: '...The expression "a particular inquiry" should be seen as a general limitation; such an inquiry should be based on strong grounds for believing that serious criminal offences have been or may be committed. The collection of sensitive data in such circumstances should, moreover, be "absolutely necessary" for the needs of such inquiries.'

³⁷ Zie artikel 6 Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 dat voor de verwerking van deze gegevens (en strafrechtelijke gegevens) 'appropriate safeguards' vereist. Zie boven, noot 35.

³⁸ In deze zin ook W. van der Schans en E. Timmerman, *De AIVD en de burger. Ervaringen van actievoerders en vreemdelingen, Justitiële verkenningen*, 2004, nr. 3, p. 114.

³⁹ TK 2001-2002, 26 345, nr. 77, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002; Brief minister bij aanbidding Analyse evaluatierapporten grootschalige incidenten, p. 6: 'Inmiddels is op mijn verzoek besloten tot het oprichten van een Landelijk Coördinatiepunt voor Openbare Orde, het LCOO (...) Het LCOO heeft tot taak te zorgen voor de coördinatie, analyse, veredeling en het ontsluiten van relevante informatie op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Het [gaat] daarbij om informatie die reeds beschikbaar is binnen de Nederlandse politie.'

⁴⁰ TK 2001-2002, 27 925, nr. 10, Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid.

me, de kraakbeweging, het verzet tegen infrastructurele projecten en dergelijke. Deze vormen van activisme beperken zich niet tot lokale activiteiten. Binnen de Nederlandse politie is op bovenregionaal dan wel landelijk niveau geen voorziening die de verschillende informatiestromen op elkaar afstemt, analyseert, veredelt en weer terugkoppelt naar het lokaal bevoegd gezag. Niet alleen de globalisering van de protestbewegingen, maar ook de invloeden die lokale protesten op (inter)nationaal niveau kunnen uitwerken, maken dat nationale informatiecoördinatie op het gebied van openbare orde in betekenis toeneemt. Het Landelijk Coördinatiepunt Openbare Orde zal hierin voorzien. Het doel van het Landelijk Coördinatiepunt Openbare Orde is het inwinnen van informatie, het opmaken van operationele- en dreigingsanalyses, het rapporteren aan en communiceren met de regiokorpsen, de BVD en het NCC. Het Landelijk Coördinatiepunt is ondersteunend en aanvullend aan de lokale/regionale politie en nationale overheden.⁴¹

Het plan tot het oprichten van het LCOO werd door de regering uit de doeken gedaan in het kader van de terrorismebestrijding. Daar waren Kamerleden argwanend over, maar de regering stelde hen gerust: terrorismebestrijding is niet de 'primaire invalshoek' van het LCOO, maar daarmee is niet uitgesloten dat er 'raakvlakken optreden met terrorismebestrijding'.⁴² In antwoord op parlementaire vragen stelde de regering dat het LCOO slechts coördineert, analyseert en informatie verstrekt bij potentiële dreigingen van verstoring van de openbare orde en bovendien: '...zij opgemerkt dat het LCOO in concrete situaties aandacht zal hebben voor organisaties die zich bezig houden met of betrokken zijn bij het organiseren van demonstraties, voor zover daaruit voor de autoriteiten van het organiserende land de aanleiding kan voortvloeien tot het nemen van preventieve openbare orde maatregelen.'⁴³ En verder vermeldde het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid: 'Wat betreft de vergaring, de registratie en de mogelijke verstrekking van persoonsgegevens geldt dat deze steeds gericht zullen zijn op personen of groepen personen die in het kader van grootschalige openbare ordeverstoringen strafbare feiten plegen. Vergaring, registratie en eventueel verstrekking van dergelijke informatie zal steeds plaatsvinden binnen de gestelde wettelijke kaders, met name de Wet politieregisters en voorts, voor zover van toepassing, overeenkomstig het daaromtrent in de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst gestelde.' Deze toelichting rechtvaardigt de conclusie dat het de bedoeling was om persoonsgegevens van actievoerders in Europees verband uit te wisselen.

Het voorstel in de Conclusies behelsde weliswaar niet de oprichting van een vaste centrale Europese databank, maar feitelijk komt het op hetzelfde neer, wanneer alle lidstaten de persoonsgegevens van 'hun' gewelddadige ordeverstoorders verstrekken aan het land dat de topbijeenkomst organiseert. Dan ontstaat een *ad hoc* Europese databank waarvan onduidelijk is wie daarvoor verantwoordelijk is, wie haar beheert en wat er met de gegevens gebeurt.

Het doel van de verstrekking van de persoonsgegevens werd nergens als zodanig omschreven, laat staan met de in het dataproctierecht vereiste nauwkeurigheid. Er stond niets over beheer; niets over de bevoegdheden tot verwerking. Niets over de kwaliteit van de gegevens en evenmin over hun beveiliging. Niets over bewaartermijnen. Niets over rechten van datasubjecten. Het was een laconiek voorstel dat in geen

⁴¹ TK 2001-2002, 27 925, nr. 21, Eerste voortgangsrapportage actieplan terrorismebestrijding en Veiligheid van 5 oktober 2001, p. 4.

⁴² TK 2001-2002, 27 925, nr. 49, Lijst van vragen en antwoorden, p. 7.

⁴³ TK 2001-2002, Aangangsel van de Handelingen, nr. 601, Vragen van het lid Kant, p. 1266.

enkel opzicht eer deed aan de titel van de paragraaf waar het onder viel: de bescherming van persoonsgegevens komt in het geheel niet aan de orde.

In de derde paragraaf (3) van de Conclusies werden maatregelen aan de grenzen voorgesteld. De voorstellen behelsden, kort gezegd, uitzetting en repatriëring van ordeverstoorders (punt a); toepassing van artikel 2 lid 2 SUO (punt c)⁴⁴ en gemeenschappelijke ‘preventieve patrouilles’ om controles uit voeren (punt d). Punt b. spoort de lidstaten aan om een ingrijpende maatregel toe te passen, de uitreisverboden:

‘alle in de lidstaten bestaande juridische mogelijkheden gebruiken om te verhinderen dat personen die als verstoorders van de openbare orde bekend staan, zich naar het land begeven waar de gebeurtenis wordt gehouden, indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat deze personen zich verplaatsen met het oogmerk ernstige verstoringen van de openbare orde te organiseren, te veroorzaken of daaraan deel te nemen.’

Samenvattend spreekt de Raad zich in zijn Conclusies uit voor twee ingrijpende maatregelen: een ‘snelle en meer gestructureerde uitwisseling van gegevens over gewelddadige ordeverstoorders’ en het opleggen van uitreisverboden ‘van personen die als verstoorders van de openbare orde bekend staan’.

Omdat beide maatregelen voor de burger ingrijpend zijn en hen beknotten in de uitoefening van fundamentele rechten zou een zorgvuldige omschrijving van het doel ervan, de noodzaak ervan en een definitie van degenen tegen wie ze zijn gericht, in de lijn der verwachtingen liggen. Dat is nauwelijks het geval. De begrippen ‘gewelddadige ordeverstoorder’ en ‘als ordeverstoorder bekend staan’ zijn vaag. Zo rijst de vraag wanneer iemand ‘bekend staat’: dat kan op basis van strafrechtelijke veroordelingen die in verband staan met delicten verbonden aan verstoringen van de openbare orde, maar ook op basis van een vermoeden gegrond op risicoanalyses van politie of inlichtingendiensten. Dat heeft gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens. Niet duidelijk is wat de Raad bedoelt met ‘ordeverstoorder’. Een definitie gebaseerd op objectieve en juridisch hanteerbare criteria – zoals recente, onherroepelijke veroordelingen door de rechter voor delicten verbonden aan de verstoring van de openbare orde – is voor de beperking van de privacy, de bewegingsvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging een minimumvereiste. De uitwisseling van gegevens over deze personen, mits aantoonbaar een legitiem doel dienend en aantoonbaar noodzakelijk, kan juridisch aanvaardbaar zijn. Problematischer is het wanneer de Raad aan de bescherming van de persoonsgegevens en de andere grondrechten die in het geding zijn geen woord besteedt. Naar aanleiding van deze Conclusies, en in het bijzonder nadat duidelijk werd dat na de gebeurtenissen in Genua demonstranten in het SIS werden geregistreerd,⁴⁵ heeft het Europees Parlement zijn stem laten horen.

⁴⁴ Het tijdelijk invoeren van grenscontroles; thans artikel 23 Schengengrenscodex.

⁴⁵ Het is niet duidelijk welke SIS-signaleringsprocedures de Italiaanse autoriteiten hebben toegepast op de demonstranten. Er zijn meer mogelijkheden: ex artikel 95 SUO-signaleringsprocedures van personen ter fine van uitlevering wat niet erg waarschijnlijk is; ex artikel 96-signaleringsprocedures van vreemdelingen ter fine van weigering (is voor derdelanders van belang, maar niet voor onderdanen van de lidstaten bedoeld) of ex artikel 99-signaleringsprocedures van personen ter fine van controle met het oog op het beletten van strafbare feiten en

6.4.3 Het 'Watson-rapport' van het Europees Parlement over veiligheid bij evenementen

Na de confrontaties tussen antiglobalisten en politie in Nice, Göteborg en Genua heeft het Europees Parlement in 2001 het initiatief genomen om op grond van artikel 39 lid 3 EU een aanbeveling in materie openbare orde aan de Raad te richten. Het document is bekend geworden als het 'Watson-rapport' naar de naam van Europarlementariër Graham Watson die rapporteur was van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, die het rapport heeft opgesteld.⁴⁶ De aanbevelingen van het rapport zijn door het Europees Parlement overgenomen.⁴⁷

Eerbiediging van de grondrechten en een zo beperkt mogelijk gebruik van geweld zijn de uitgangspunten van het rapport. Om dit te verwezenlijken moet vooral een dialoog plaatsvinden tussen autoriteiten en actievoerders en inzicht bestaan in de diepere oorzaken van het onbehagen dat kennelijk heerst over de gang van zaken in Europa en de wereld.⁴⁸ Het Parlement vestigde de aandacht op de noodzaak het recht op vrije meningsuiting en dat van betoging en vergadering te eerbiedigen, maar evenzeer het recht op vrij verkeer van personen zonder onderscheid tussen de eigen burgers en die van andere lidstaten. Hier wordt de lidstaten ingepeperd het recht op vrij verkeer te eerbiedigen met respect voor de regels die daarbij gelden: de toepassing van de openbare-

ter voorkoming van gevaar voor de openbare veiligheid. Deze laatste is het meest aannemelijk. Op grond van de SUO kunnen bovendien de politiediensten van de Schengen-landen in het kader van de wederzijdse bijstand aan elkaar informatie verstrekken op verzoek ten behoeve van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten (artikel 39 – opsporingsdoeleinden) en ongevraagd ter bestrijding van toekomstige strafbare feiten, ter voorkoming van strafbare feiten of ter afwending van gevaar voor de openbare orde en veiligheid (artikel 46 – preventieve doeleinden). Uit onderzoek blijkt dat de meeste Schengen-landen deze twee gescheiden informatiestromen niet apart (bij)houden, waardoor controle op de naleving van het toepasselijke dataproctectierecht vrijwel onmogelijk is. Als persoonsgegevens worden verstrekt op grond van artikel 46 SUO, dan gelden de databeschermende bepalingen van de artikelen 126-130 SUO. *The Schengen Information System. A human rights audit*, Justice, 2000, p. 43. www.justice.org.uk/reports/ Zie ook het onderzoek van de Joint Supervisory Authority (JSA), *Article 99 Inspection. Report of the Schengen Supervisory Authority on an inspection of the use of Article 99 alerts in the Schengen Information System*, report nr. 07-02, Brussels 18 December 2007. Dit onderzoek slaat alarm over het gebruik van artikel 99 SUO door de lidstaten, met name omdat het als vergaarbak wordt gebruikt om signalering in het SIS in te voeren van allerlei delictplegers, inclusief *hooflgans*. De meest uiteenlopende delicten zijn voor de lidstaten reden om de signalering in te voeren omdat de SUO zelf geen enkele grens aangeeft of heldere definities gebruikt van soorten delicten die een signalering wenselijk maken.

⁴⁶ Report on a recommendation to the Council on an area of Freedom, Security and Justice: security at meetings of the European Council and other comparable events, 13 November 2001, A5-0396/2001 Final. Voortaan: Watson-rapport.

⁴⁷ Aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: veiligheid tijdens bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen (2001/2167(INI)), *PbEG* 2002, C177E/194.

⁴⁸ '...The anti-globalisation movement is first of all a recent and growing political phenomenon, whose protests show a rising demand for an ambitious political strategy. When hundreds of thousands of people representing NGOs and even church groups gather on the street to express their concerns and choose to do so during international meetings, this cannot be just a coincidence and it demands an appropriate response from the institutions...', Watson-rapport, p. 11.

orde-exceptie door de lidstaten (Richtlijn 64/221/EG);⁴⁹ de bescherming van persoonsgegevens (Richtlijn 95/46/EG) en tenslotte het politieoptreden zelf.

Lidstaten die heel gretig naar artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengengrenscore) grepen om hun grenzen te bewaken en om mensen de toegang te weigeren ter bescherming van de openbare orde, wekten al langer de ergernis van het Europees Parlement.⁵⁰ Aan de praktijk van grenscontrole en belemmering van het vrije verkeer – immers artikel 2 lid 2 SUO is een uitzondering op de regel van het vrije verkeer – diende volgens het rapport een einde te komen. Soms duizenden personen aan de grenzen tegenhouden is volgens het rapport disproportioneel en in strijd met het Handvest van grondrechten, de jurisprudentie van het HvJ EG en de vereisten van Richtlijn 64/221/EG (thans Richtlijn 2004/38/EG).⁵¹

Belangrijk was de constatering van het Europees Parlement dat de noodzaak bestaat om een Europees begrip van openbare orde (*law and order*) te ontwikkelen, zodat de lidstaten gemeenschappelijke criteria voor de definitie hanteren met inachtneming van de jurisprudentie van het HvJ EG. Dit voorkomt de discrepanties tussen de definities die de Europese en de nationale autoriteiten hanteren; tussen de definities van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst en die van de Europol-Overeenkomst en tussen de uitvoeringsmaatregelen op nationaal en die op Europees niveau. Bovendien is de tijd rijp, aldus het rapport, voor een omvangrijke herziening van de politieke en justitiële samenwerking inclusief de regeling ervan in de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst en in de Europol-Overeenkomst. Met de herziening van deze verdragen diende tegelijk zowel de democratische controle door het Parlement als de rechtsmacht van het HvJ EG versterkt te worden, was de aanbeveling.

Behalve een pleidooi voor een Europees begrip openbare orde, formuleerde het rapport de aanbeveling om een gemeenschappelijke definitie af te spreken voor ‘gevaarlijke persoon’ (*dangerous person*) of ‘reischopper’ (*troublemaker*) en ‘gevaarlijk gedrag’ om willekeur en verschillen tussen lidstaten te voorkomen met name bij de informatie-uitwisseling op grond van artikel 46 SUO⁵² en de signalering in het SIS ex artikelen 95-99 SUO.⁵³ Het rapport hekelde het feit dat de mensen die aan de grens op weg naar

⁴⁹ Thans verwerkt in nieuwe ‘overkoepelende’ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *PbEU* 2004, L 158/77.

⁵⁰ Zie ook het ‘Roth-rapport’ van 1996 dat het Europees Parlement had opgesteld over het vrije verkeer van personen en voetbalsupporters: Bericht über das Problem des Hooliganismus und die Freizügigkeit der Fußballfans, A4-0124/96 (hoofdstuk 5, § 5.4.2).

⁵¹ ‘The stopping at borders of thousands of persons travelling by train or boat without assessing if they are a serious threat affecting one of the fundamental interests of society (according to the European Court of Justice case law) is disproportionate and contrary to articles 11, 12 and 45 of the ECFR and to the requirements of Directive 64/221/EC.’ Watson-rapport, p. 8.

⁵² Artikel 46 lid 1 SUO vormt de basis voor de spontane uitwisseling van informatie tussen de Schengen-landen met betrekking tot de openbare orde.

⁵³ Artikel 95 SUO: signalering van personen ter fine van uitlevering; artikel 96: signalering van vreemdelingen (op grond van artikel 1 SUO zijn dat derdelanders en niet-onderdanen van een der lidstaten!)

Genua werden tegengehouden, vervolgens ter signalering in het SIS werden opgenomen voor gedragingen die in andere lidstaten wel toegelaten en niet strafbaar zijn. Een krachtige aanbeveling in dit verband was dat er in de lidstaten geen ‘zwarte lijsten’ opgezet en uitgewisseld moesten worden buiten de signaleringen in de databestanden van SIS en Sirene. Correctierecht dient daarbij gegarandeerd te worden net als het recht op rechterlijke toetsing in geval van misbruik van gegevens, in het bijzonder wanneer de verstrekte gegevens informatie over politieke overtuigingen bevat.⁵⁴ Het rapport vestigde de aandacht op de noodzaak van een deugdelijk juridisch kader voor dataprotectie in de derde pijler en de oprichting van één Europese toezichthouder voor gegevensbescherming.

Bovendien, aldus het rapport, moet duidelijk zijn dat Europese burgers niet gedeporteerd en uitgewezen kunnen worden van het Unie-territoir zonder een rechterlijke beslissing. Unieburgers mogen evenmin gediscrimineerd worden bij arrestatie of berechting: zij dienen onmiddellijk toegang te krijgen tot een raadsman en tot consulaire bijstand met behoud van het recht om de eigen taal te gebruiken. De politie moet heldere ambtsinstructies krijgen om willekeurig en disproportioneel gebruik van geweld te voorkomen conform de ethische codes van de Verenigde Naties⁵⁵ en van de Raad van Europa.⁵⁶ Dit is een evidente verwijzing naar de ellende van Genua waar Unieburgers hetzij aan de grens werden tegengehouden hetzij, eenmaal in Italië, werden gearresteerd, geslagen en gevangen genomen zonder gebruik te mogen maken van bovengenoemde rechten.⁵⁷ Anderzijds onderkende het rapport ook het probleem van

ter fine van weigering ‘(...) gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren’ en artikel 99: signalering van personen ter fine van controle met het oog op het beletten van strafbare feiten en ter voorkoming van gevaar voor de openbare veiligheid. Onder deze bepaling kunnen demonstranten vallen (zie hierover in dit hoofdstuk noot 45 en noot 148).

⁵⁴ Zie noot 35. Overigens verbiedt de SUO om dergelijke ‘gevoelige’ gegevens in het SIS op te nemen, zie artikel 94 lid 3 laatste alinea: ‘(...) Other information, in particular the data listed in the first sentence of Article 6 of the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981, shall not be authorised.’

⁵⁵ Hier refereert het rapport aan de *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979,

<http://www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm> en aan *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, <http://www2.ohchr.org/english/law/firearms.htm>

⁵⁶ *Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics*, Adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1277584&SecMode=1&DocId=1426998&Usage=2>. Belangrijk is ook de richtlijn van Amnesty International, *10 Basic Human Rights standards for Law Enforcement Officials*, December 1998, AI Index POL 30/04/98. Bij de Raad van Europa vindt ook een Europees Platform voor Politie en mensenrechten onderdak: de European Platform for Policing and Human Rights.

⁵⁷ *The Guardian* 26 juli 2001, Statement from Genoa protesters; *Evening Standard* 27 juli 2001, G8 protesters tell of beatings; Amnesty International, *G8 Genoa policing operation of July 2001. A summary of concerns*, p. 11-12, AI Index: EUR 30/012/2001,

<http://www.amnesty.org/library>. Zie ook verschillende reportages gepubliceerd door Statewatch in Statewatch Observatory onder ‘Genoa protests’, <http://www.statewatch.org/observatory3.htm>

de harde kernen van demonstranten die slechts uit zijn op geweld en vandalisme. Vandaar de aanbeveling om gewelddadige groepen zoals de *'black block'* te bestrijden om te voorkomen dat dergelijke lieden vreedzame demonstraties vergiftigen met geweld. Het toen nog embryonale plan van de Raad om een Europees Handboek voor de politie samen te stellen in verband met evenementen ontvangt daarmee bijval.

In de toelichting op de aanbevelingen stond de stelling dat de rellen in Nice, Göteborg en Genua de zwakte van de Europese politieke samenwerking bloot hebben gelegd en dat daarom de soevereiniteitsclausule van artikel 33 EU en de daarmee samenhangende *'fierce guarding of national sovereignty'* uit de tijd lijkt te zijn, wanneer tegelijkertijd de lidstaten vragen om verdergaande samenwerking. De zwakke politieke samenwerking op het gebied van openbare orde is volgens het Europees Parlement een alarmerend signaal. Het is, aldus het rapport, dan ook teleurstellend dat de JBZ-Raad in zijn Conclusies van 13 juli 2001 tot geen betere oplossingen komt dan de versterking van het instrumentarium van databanken:

‘Why open the ways for new databases (after Schengen, Europol, Interpol...), new working groups and new intelligence tools without assessing the reasons for the inefficiency of the existing tools and procedures? Without such an assessment we can only argue that these poor results are due to the lack of mutual confidence, the different structures of the Member States’ policies, their way of working, culture, poor language knowledge, or even the lack of the understanding between law-and-order services inside the member States itself.’⁵⁸

Dit oordeel legde de vinger op een zere plek, maar toen werd er al aan gewerkt. Een Handboek voor openbare-ordeverstoringen door demonstranten zat in de pijplijn.

6.4.4 *Op weg naar een Handboek voor politieke autoriteiten ter beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen*

De Conclusies van 13 juli 2001 staan aan de basis van het Handboek voor de politie ter beveiliging van internationale evenementen dat in 2002 zal worden aangenomen.⁵⁹ Aan het Handboek is echter een aantal voorbereidende stukken voorafgegaan. Deze passeren hierna de revue omdat ze licht werpen op de gedachten die leefden bij het toenmalige Belgische voorzitterschap en de andere lidstaten over de uitwisseling van informatie ten behoeve van de politieke samenwerking ter preventie van (gewelddadige) demonstraties.

De voorbereidende stukken betreffen allereerst een Checklist van maatregelen (§ 6.4.4.1) en een daaraan verbonden aanvullende nota over strategische informatie en risicoanalyse. Snel na de Conclusies van 13 juli 2001 en na het echeq van Genua kwam

⁵⁸ Watson-rapport, p. 13.

⁵⁹ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 (12 november 2002), Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad.

een checklist⁶⁰ in omloop over mogelijk te nemen maatregelen in verband met Euro-tops en dergelijke evenementen. Daarnaast werd een aanvullende nota over strategische informatie en risicoanalyse gemaakt.⁶¹ Deze twee aanvankelijk als niet toegankelijk geclassificeerde documenten van het voorzitterschap aan de hoofden van de centrale rechtshandavings- en veiligheidsinstanties van de lidstaten werken de Conclusies van 13 juli concreter uit.

Vervolgens werd een Duits voorstel gelanceerd voor operationele politiesamenwerking dat in de media als een voorstel voor de oprichting van een Europese oproerpolitie ('Eurocops') gepresenteerd werd (§ 6.4.4.3).

Tenslotte verscheen een aantal nota's over veiligheid bij (Euro)toppen: de conclusies van een bijeenkomst van het Europese netwerk inzake criminaliteitspreventie; de evaluatie van de gebeurtenissen in Laken en een Spaans voorstel voor een concept-Handboek voor Euro-tops en evenementen (§ 6.4.4.4) vergezeld van een standaard-formulier voor informatie-uitwisseling over terroristen (§ 6.4.4.5).

6.4.4.1 Checklist van maatregelen

De checklist werkte de wensen geuit in de Conclusies van de Raad van 13 juli 2001 concreter uit. De lidstaten zouden zorgen voor *liaisons* deskundig op het gebied van openbare-ordehandhaving bij grote evenementen met internationale dimensie (paragraaf 3 punt a) als intermediair voor de informatie-uitwisseling (paragraaf 2 punt l) en de communicatie met de andere lidstaten (punt d). Een rol werd ook weggelegd voor politie- en inlichtingenfunctionarissen die 'in staat zijn over te gaan tot identificatie van de personen of groepen die een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid kunnen vormen'. Ook zij dienen deskundig te zijn op het gebied van internationale ordehandhaving (punt e). Daarenboven moest de samenstelling van het team van deze functionarissen gebeuren 'in functie van de kennis van de harde kernen wiens aanwezigheid men kan vermoeden' (punt h). Intrigerend is punt q, dat bepaalde dat er overleg plaats moet vinden tussen het team van het ondersteunende land (het land dat de *liaisons* en de politie- en inlichtingenfunctionarissen stuurt) en de politiedienst van het organiserende land over 'de apparatuur die het team meeneemt en over het gebruik daarvan'. Niet duidelijk is of 'apparatuur'⁶² hier ook uitrusting betekent. Dit is van belang omdat onderdeel van de uitrusting van politiemensen de bewapening is. Uitrusting, gebruik van wapens en dwangmiddelen/geweld zijn zulke cruciale elementen van het politiewezen dat hun gebruik buiten de eigen jurisdictie normaliter genormeerd wordt in specifieke verdragen over politiesamenwerking.⁶³ Afspraken neergelegd in

⁶⁰ Raadsdocument 11572/01 ENFOPOL 90, Checklist inzake mogelijkerwijs te nemen maatregelen naar aanleiding van Europese Raden of soortgelijke evenementen (10 september 2001). Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

⁶¹ Document 11694/01 ENFOPOL 92, Strategische informatie met betrekking tot Europese Raden en andere vergelijkbare gebeurtenissen: risicoanalyse. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

⁶² In de Engelse tekst '*equipment*'; in de Franse '*matériel*'; in de Italiaanse '*attrezzatura*' en in de Spaanse '*material*'.

⁶³ Als uitrusting bedoeld wordt, dan moet die van de buitenlandse politiemensen en vooral het gebruik ervan in overeenstemming zijn met de nationale bevoegdheden en de wetgeving van het gastland.

niet-toegankelijke ambtelijke documenten kunnen moeilijk de grondslag vormen voor dergelijke operationele vormen van politieke samenwerking. Dat vond de Raad kennelijk ook, want in het uiteindelijke Handboek voor de beveiliging van Eurotops is opgenomen dat lidstaten elkaar kunnen helpen met betrekking tot uitrusting en hulpmiddelen, maar dan, indien mogelijk, door middel van bilaterale of multilaterale overeenkomsten.⁶⁴

De checklist bood ook suggesties op andere terreinen. Zo zouden de lidstaten maatregelen nemen voor de grensbewaking (paragraaf 4); op het gebied van communicatie- en mediastrategie (paragraaf 5) en op sociaal gebied. De tekst van de checklist is voor buitenstaanders erg cryptisch waardoor men zich moeilijk een helder beeld kan vormen van wat er precies in de praktijk zou moeten gebeuren en welke autoriteiten wat precies zouden moeten ondernemen. Bovendien duiken in de tekst telkens nieuwe actoren op, zoals ‘preventiewerkers’, het Europees Netwerk inzake Criminaliteitspreventie en ‘locale steunpunten’. Deze laatste zouden op hun beurt weer in permanent contact moeten staan met een vast nationaal contactpunt en daarbij zorgen voor een goed onthaal van de demonstranten.⁶⁵

Wat de informatie-uitwisseling betreft staat in paragraaf 1 punt a van de checklist dat de vaste nationale contactpunten van elke lidstaat instaan⁶⁶ voor het inwinnen, analy-

Het kan niet zo zijn dat er bij evenementen of demonstraties ineens ‘buitenlandse’ politie optreedt met apparatuur (bijvoorbeeld videocamera’s) en wapens (bijvoorbeeld *pepperspray*) waarvan het gebruik tijdens demonstraties in eigen land wel toegestaan is, maar in het gastland verboden is. Eventuele afspraken hierover dienen in een verdrag te zijn neergelegd. Zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 7 van het ‘Bergen op Zoom-Verdrag’: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake grensoverschrijdend politie-optreden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid tijdens het Europees Kampioenschap voetbal voor landenteams in het jaar 2000; Bergen op Zoom, 26 april 1999, *Trb.* 1999, nr. 87. Zie ook artikel 31 en 32 van het ‘Verdrag van Enschede’: Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden (*Trb.* 2005, 86 en 241) dat als basis diende voor de politieke samenwerking tussen de Duitse en de Nederlandse politie tijdens het WK 2006 (hierover TK 2005-2006, 30 407, nr. 4, Brief minister over vraag om politiebijstand in verband met het WK voetbal, 9 juni - 9 juli 2006).

Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen politie uit Baden-Württemberg en Bayern die de Zwitserse politie te hulp schoten tijdens de bijeenkomst van het World Economic Forum van 23 tot 28 januari 2003 in Davos waar heel veel antiglobalisten werden verwacht. De Duitse collega’s hielpen met in totaal 6 waterkanonnen en 75 man. Dat kon op basis van een Duits-Zwitsers politieverwerkingsverdrag dat al in 2002 in werking was getreden. Pressemitteilung Innenministerium Baden-Württemberg, 17 januari 2003, <http://www.polizei-bw.de/presse/pmim14.htm> (site niet meer beschikbaar).

⁶⁴ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad, p. 23.

⁶⁵ Dit lijkt op een soort *fancoaching* zoals dat gebruikelijk is in de voetbalwereld.

⁶⁶ Wat precies ‘instaan’ betekent is niet duidelijk. Afgaande op de andere talen bedoelt men waarschijnlijk ‘verzekeren’ of ‘zorg dragen voor’. In de Franse tekst staat: ‘*Le point de contact national permanent de chaque État membre assure la collecte, l’analyse et l’échange des informations...*’ In de Engelse tekst: ‘*The permanent national contact point in each Member State ensures the collection, analysis and exchange of relevant information...*’ In de Italiaanse: ‘*Il punto di contatto nazionale permanente di ciascuno Stato membro provvede alla raccolta, all’analisi e allo scambio delle informazioni...*’ in de Spaanse: ‘*El punto de contacto nacional permanente en cada Estado miembro garantizará la recogida, análisis e intercambio de la información...*’ Dit document is in

seren en uitwisselen van informatie zowel in relatie tot de andere lidstaten als tot derde landen. Vervolgens stelt elk vast nationaal contactpunt een permanente risicoanalyse op 'van de groeperingen van demonstranten van de eigen lidstaat' (punt b). De risicoanalyse omvat informatie zowel over 'vreedzame betogers' als over 'groepen potentiële onruststokers'. De informatie betreft minimaal de onderwerpen die staan vermeld in een voor het publiek niet bijgevoegde bijlage van deze checklist. Waarschijnlijk betreft het dezelfde onderwerpen die zijn opgenomen in de aanvullende nota over strategische informatie en risicoanalyse⁶⁷ te weten:

- naam van de groepen en subgroepen;
- aantal leden dat normaliter aanwezig is bij evenementen in het buitenland;
- interne organisatie en functioneren van de groep (leiders, communicatiemiddelen, juridische structuur);
- kenmerken van de groep (kleding, logo's, vlaggen, leuzen, andere uiterlijke kenmerken);
- aard van de groep (vredelievend, gematigd, gewelddadig);
- aantal leden dat bij incidenten betrokken was (in binnen- en buitenland, aard van de incidenten en in groep of individueel gepleegd);
- gedrag: provocerend of aanzettend tot incidenten;
- gebruik van alcohol en/of drugs;
- gebruik van wapens en dragen van maskers;
- reactie op politieaanwezigheid en –optreden; ingezette strategieën om politieoptreden te ondervangen (gasmaskers,...);
- wijze van organisatie (gebruik van internet, mobiele telefoons, afgesproken strategie);
- gedrag ten opzichte van de lokale bevolking, de media en andere groepen;
- vervoermiddelen, logies, verblijf (aankomst en vertrek);
- 'andere informatie' (open bronnen, internetadres, ...).

Het zij benadrukt dat deze informatie ook vreedzame betogers dient te betreffen. Volgens de checklist zou bovendien elk vast nationaal contactpunt, in overeenstemming met het nationale recht, alle relevante informatie verstrekken over reismiddelen, reisroutes, verblijfsduur, logementen van de demonstranten (punt d). Daarnaast gaan de lidstaten over tot 'het uitwisselen van gegevens over gewelddadige ordeverstoringen overeenkomstig de nationale wetgeving en de technische mogelijkheden' (punt g). Niet duidelijk wordt gemaakt of met 'gegevens' slechts algemene informatie over groepen wordt bedoeld of persoonsgegevens. In punt h wordt aangegeven hoe de communicatie plaatsvindt:

'De internationale informatie-uitwisseling geschiedt tussen de vaste nationale contactpunten van elke lidstaat. Na verwerking wordt deze informatie gebruikt door het vast

het Duits niet beschikbaar. Dit zelfde semantische probleem deed zich ook voor in het besluit over nationale informatiepunten voetbal (NIV's), zoals besproken in hoofdstuk 5, § 5.5.1.3.3. Daar betekende 'instaan' verantwoordelijk zijn.

⁶⁷ Raadsdocument 11694/01 ENFOPOL 92, Strategische informatie met betrekking tot Europese Raaden en andere vergelijkbare gebeurtenissen: risicoanalyse. Op mijn verzoek door de Raad verstrekt.

nationaal contactpunt zelf en verzonden naar de belanghebbende overheden en politiediensten. Het vast nationaal contactpunt van het organiserende land treft de nodige voorzieningen om de van het buitenlandse politieteam ontvangen informatie in de eigen politieorganisatie tijdig en naar de juiste plaats door te leiden. Contacten tussen de politiediensten van de verschillende lidstaten worden gecoördineerd en desgevallend georganiseerd door het vast nationaal contactpunt.⁷

Er wordt informatie uitgewisseld tussen politieteams en -diensten, vaste nationale en lokale contactpunten en belanghebbende overheden (een wel erg ruim begrip). Indien het de bedoeling zou zijn geweest om ook persoonsgegevens uit te wisselen, kan men zich moeilijk voorstellen dat al deze genoemde ‘actoren’ hierover zouden kunnen beschikken. De verstrekking van persoonsgegevens is immers bevoegdheidsgebonden. Het dataproctierecht vereist een toedeling van de bevoegdheid tot toegang van persoonsgegevens en de bevoegdheid tot (verdere) verwerking. Bovendien is de verstrekking van zijn politieke gegevens in beginsel beperkt tot politieke autoriteiten. Als in dit document persoonsgegevens werden bedoeld, dan werd voor de verstrekking geen welbepaald, duidelijk omschreven doel vermeld. Uit punt i van de checklist blijkt dat politiediensten van het organiserende land ervoor moeten zorgen dat de informatielijnen en -structuren voor de andere politiediensten inzichtelijk zijn ‘waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de informatie (terrorisme, algemene criminaliteit, openbare orde, etc.).’ Dit maakt het uitwisselen van informatie praktisch onbeperkt en ter volledige discretie van politie en, mogelijk, inlichtingendiensten. Door het ontbreken van een doel zijn er ook geen grenzen te ontwaren aan de aard van de gegevens, hun hoeveelheid en aan de categorieën datasubjecten waarvan de gegevens verstrekt zouden moeten worden. Evenmin wordt gesproken over aan tijd gebonden bewaartermijnen van de gegevens. De bescherming van persoonsgegevens vereist bovendien een bijzondere beveiliging. Punt l van de checklist stelt alleen dat de vaste nationale contactpunten op dusdanige wijze communiceren ‘dat het vertrouwelijke karakter van de gegevens wordt gewaarborgd’. Rechten van betrokkenen komen niet in beeld.

Dit ambtelijke stuk laat zien dat alle aandacht gevestigd is op veiligheid en preventie. Dataproctie of de bescherming van andere grondrechten komt niet eens als mogelijk juridisch probleem aan de orde, laat staan als een uitgangspunt bij het bedenken van de maatregelen.

6.4.4.2 Europese oproerpolitie

De gebeurtenissen in Genua veroorzaakten veel beroering. Zoals Göteborg de Europese magistraten tot creatieve ideeën bracht, zo kwamen na Genua ook ministers met suggesties om het probleem van uit de hand lopende demonstraties te lijf te gaan. Ditmaal liet de Duitse delegatie zich in september 2001 in de Raad horen door een voorstel aan de hoofden van de centrale diensten voor openbare orde en veiligheid te doen⁶⁸ voor wat in de pers de naam kreeg van een Europese oproerpolitie of *Euro-*

⁶⁸ Raadsdocument 11934/01 ENFOPOL 96, Bijzondere eenheden voor de waarborging van de veiligheid van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen.

cops.⁶⁹ De *auctor intellectualis* was de toenmalige Duitse minister van binnenlandse zaken Otto Schily, bijgestaan door zijn Italiaanse ambtgenoot Claudio Scajola, de verantwoordelijke minister ten tijde van de rellen in Genua.

In de inleiding van het voorstel valt het uitgangspunt te lezen dat de burgers van Europa het recht hebben om bijeen te komen en hun mening vrijelijk te uiten onder veilige omstandigheden. Die kunnen slechts verwezenlijkt worden ‘indien de staten van de Europese Unie gemeenschappelijk en onderling afgestemde maatregelen treffen tegen rondreizende geweldplegers.’ Op basis van de Conclusies van 13 juli stelde Duitsland voor om gemeenschappelijke normen op te stellen voor zowel de opleiding als de uitrusting van de nationale bijzondere eenheden voor openbare orde en veiligheid. Het voorstel behelsde dus niet zozeer de oprichting van, maar de opleiding tot een aparte Euro-oproerpolitie door de pas opgerichte Europese Politieacademie (EPA).⁷⁰ Nodig waren, volgens het voorstel, een ‘gemeenschappelijk tactisch kaderconcept’, speciale eisen voor de (politie)opleiding en tenslotte een uniforme uitrusting. Als voorbeeld worden radio’s, bewapening en speciale apparatuur genoemd.

Wat de pers toen heeft gebracht om te spreken van de oprichting van *Eurocops* staat in de voorlaatste alinea van het voorstel:

‘Voorts moeten de voorwaarden worden geschapen die een lidstaat de gelegenheid bieden om steun te vragen aan bijzondere eenheden van andere lidstaten en deze eenheden in te zetten voor het waarborgen van de veiligheid van grote evenementen.’

Deze tekst werd later in die zin veel genuanceerder geformuleerd: de lidstaten moesten nagaan of het raadzaam is om voorwaarden te scheppen voor mogelijke steun door bijzondere eenheden van andere lidstaten.⁷¹ Anders gezegd: er moest eerst onderzoek verricht worden over de haalbaarheid van het voorstel. Van dit voorstel werd niet veel meer vernomen. Wel zijn de ambtelijke werkgroepen over politieke samenwerking en de Task Force van Hoofden van Politie aan de slag gegaan met de vraag of er een juridisch kader gecreëerd zou moeten worden voor de bijstand door de lidstaten aan speciale (interventie) eenheden van een andere lidstaat.⁷² Bij deze vraag staat echter

⁶⁹ Zie *NRC Handelsblad* van 6, 7 en 8 augustus 2001.

⁷⁰ Besluit van de Raad van 22 december 2000 tot oprichting van de Europese Politieacademie, *PbEG* 2000, L 336/1 en Besluit 2005/681/JBZ van de Raad van 20 september 2005 tot oprichting van de Europese Politieacademie (EPA) en tot intrekking van Besluit 2000/820/JBZ, *PbEU* 2005, L 256/63.

⁷¹ Door een corrigendum van vijf maanden later (14 februari 2002) is de openingszin van de alinea veranderd en werd de alinea als laatste in de tekst opgenomen: Raadsdocument 11934/01 ENFOPOL 96 REV 1.

⁷² Raadsdocument 8434/05 JAI 147 ENFOPOL 48, Discussion document on a normative framework for ‘Atlas’; Raadsdocument 9888/06 JAI 283 ENFOPOL 107, Legal framework for assistance of special intervention units; Raadsdocument 12392/06 JAI 422 ENFOPOL 151, Legal framework for assistance of special intervention units. De lidstaten voelen er weinig voor; ze geven er de voorkeur aan om dergelijke zaken in aparte bi- of multilaterale verdragen te regelen, zie Raadsdocument 12392/06 JAI 422 ENFOPOL 151, p. 2.

niet de handhaving van de openbare orde centraal, maar terrorisme en bijzondere transnationale crisissituaties zoals gijzelingen en kapingen.⁷³

6.4.4.3 Nota's over veiligheid

6.4.4.3.1 Conclusies van het EUCPN

Aan het einde van 2001, een *annus horribilis* voor de politiediensten, kwam een subwerkgroep van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN)⁷⁴ in Oostende bij elkaar. Uit de conclusies die het Belgische voorzitterschap voor de Raad opstelde,⁷⁵ blijkt dat ook dit gezelschap zich druk maakte over de antiglobalistische demonstraties. Er werden bijeenkomsten aangekondigd en de entamering van onderzoek over thema's zoals: 'the culture of activists', 'youth culture and especially riot-culture' en 'communication strategies towards mass events'.

6.4.4.3.2 Evaluatie van de incidenten in Laken

Op 13, 14 en 15 december 2001 vond een bijeenkomst plaats van de Europese Raad van regeringsleiders (Eurotop) in Laken, waar in die dagen grote manifestaties werden gehouden met veel deelnemers uit het buitenland. Rellen en incidenten bleven niet uit, zij het niet op zo grote schaal en zo grimmig als in Göteborg, Genua, Sevilla en Davos.

Een aanvankelijk geheim document van mei 2002 van de Belgische delegatie aan de groep politieële samenwerking⁷⁶ bevatte de evaluatie van het functioneren van de samenwerking zoals vereist op grond van het gemeenschappelijk optreden van 1997 over openbare orde en de Conclusies van 13 juli. De eerste Britse evaluatie van dat gemeenschappelijk optreden was niet erg positief (zie hoofdstuk 4, § 4.3.1.4), maar drieënhalve jaar later was de situatie nog steeds droevig. België, toen gastland van de Eurotop, klaagde dat de nationale contactpunten (aanbevolen in de Conclusies van 13 juli, deel II, § 1 onder a) van andere landen of geen informatie hadden doorgestuurd of, indien ze dat wel hadden gedaan, deze informatie te uiteenlopend was om operati-

⁷³ Raadsdocument 8434/05 JAI 147 ENFOPOL 48, Discussion document on a normative framework for 'Atlas', p. 2 en 3. Voorzichtigheid is geboden bij dit soort ontwikkelingen. De terrorismebestrijding is sinds 11 september 2001 een uitstekende paraplu geworden om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen die ook in andere contexten, zoals de handhaving van de openbare orde, goed van pas kunnen komen.

⁷⁴ Het EU-Crime Prevention Network (EUCPN) is bij Besluit door de Raad opgericht. Op grond van artikel 2 draagt het netwerk 'bij aan de ontwikkeling van de diverse aspecten van criminaliteitspreventie in de Europese Unie en ondersteunt de acties ter voorkoming van criminaliteit op lokaal en nationaal vlak.' Het Netwerk houdt zich nadrukkelijk ook bezig met openbare-ordeproblemen. (2001/427/JBZ) Besluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, *PbEG* 2001, L153/1. Zie de website: <http://www.eucpn.org>

⁷⁵ Raadsdocument 14917/01 JAI 161 Conclusions of the sub-workgroup EUCPN JAI 82, Ostend, Belgium, 27 november 2001.

⁷⁶ Raadsdocument 9029/02 ENFOPOL 65, Internationale samenwerking rond de Europese Raad van Laken (in het licht van de Conclusies van 13.7.2001), 10916/01 JAI 82.

oneel bruikbaar te zijn.⁷⁷ De informatie was te beperkt, of te gedetailleerd, of ‘ook op internet terug te vinden.’ Voorts, zo vermeldde de evaluatie, was de verkregen informatie niet gemakkelijk te analyseren onder meer omdat het verstrekkende land niets meldde over de wijze van informatievergaring en over de betrouwbaarheid van de geraadpleegde bronnen.

Wat de *liaisons* betreft (artikel 2 van het Gemeenschappelijk optreden en deel II, § 1 onder b van de Conclusies), was de evaluatie evenmin zonnig. De lidstaten die *liaisons* hadden moeten sturen, hadden dat juist niet gedaan.⁷⁸ En de lidstaten die dat wél hadden gedaan, hadden *liaisons* gestuurd die over weinig of zelfs geen operationele informatie beschikten – kennis van zaken en informatie over de eigen demonstrerende onderdanen – terwijl dat nu juist de bedoeling is van de *liaisons* die naar het gastland afreizen. Zoals de evaluatie dat uitdrukte: ‘de verbindingsfunctie heeft zich enkel gematerialiseerd tijdens het verloop van de gebeurtenis.’ Dit kwam omdat de *liaisons* door de Belgische autoriteiten werden gebriefd om te helpen bij arrestaties waarbij zij zo konden aangeven of de eigen onderdanen op enigerlei wijze bekend stonden. Slecht nieuws was er ook op het front van de ‘functionarissen in staat tot identificatie van personen of groepen die een bedreiging voor openbare orde en veiligheid vormen’. Hun inzet werd aanbevolen door de Conclusies van 13 juli 2001, zonder dat duidelijk was wie dat zouden zijn: *spotters* of andersoortige (politie- of inlichtingen)functionarissen.⁷⁹ De evaluatie bevestigt de onduidelijkheid over hun taken en bevoegdheden:

‘Met betrekking tot dit punt, hebben diverse politiediensten eigen agenten meege-stuurd. De technieken die zij echter aanwendden, strookten niet altijd met de technieken die ook in België gangbaar zijn in het domein van de openbare orde. Belangrijk is dus om in de toekomst hierover duidelijke afspraken te maken en tot een zekere afstemming te komen.

⁷⁷ België zelf had overigens geen eenvoudige structuur gekozen voor het eigen nationaal contactpunt: de Algemene directie van de operationele ondersteuning van de federale politie fungeerde als ‘enige invalspunt’, maar de informatie werd doorgegeven aan de Gemengde Federale Informatiecel (GFIC) verbonden aan de Algemene Directie van de bestuurlijke politie. Bij de Arrondissementele Informatiekruispunten werden LIC’s opgericht die de informatie onderling afstemden. Het GFIC was toen een tijdelijk platform waarin federale en lokale politie, Staatsveiligheid, algemene dienst inlichtingen en veiligheid, de antiterroristische groep en de Algemene Rijkspolitie samenwerkten. Zie Raadsdocument 9029/02 ENFOPOL 65, p. 2 en Filip Rasschaert, *Informatie als basisvoorwaarde voor openbare ordebehandeling. Informatiebeheer en internationale samenwerking*. In: P. van Parys (red.), *Van Genua tot Laken. Het beheren van grootschalige risicogebeurtenissen in het kader van de openbare orde*, Brussel: Uitgeverij Politeia 2002, p. 59-60.

⁷⁸ Op zich moeten lidstaten geen *liaisons* sturen, het is een keuze. Als een lidstaat weet dat geen of weinig eigen onderdanen naar de manifestatie in een andere lidstaat vertrekken, dan hoeft ook geen *liaison* ingezet te worden.

⁷⁹ Zie ook Filip Rasschaert, *Informatie als basisvoorwaarde voor openbare ordebehandeling. Informatiebeheer en internationale samenwerking*. In: P. van Parys (red.), *Van Genua tot Laken. Het beheren van grootschalige risicogebeurtenissen in het kader van de openbare orde*, Brussel: Uitgeverij Politeia 2002, p. 61. Ook deze auteur – hoofdcommissaris van de Algemene directie van de bestuurlijke politie bij de Belgische federale politie, het nationaal contactpunt in België – geeft aan dat niet helemaal duidelijk is wie ermee bedoeld worden, maar dat ‘deze specialisten niet te vergelijken zijn met de politieszotters die aangewend worden in het kader van de voetbal.’

De praktijk van “spotten” in het raam van antiglobalisme is bovendien veel complexer dan bvb in het geval van voetbal.⁸⁰

Dat er bovendien nog andersoortige (politie)functionarissen in Laken rondliepen als ‘internationale bezoekers voor observaties’⁸¹ maakte de samenstelling aan de kant van de ordehandhavers bijna net zo divers als die aan de kant van de demonstranten. Men kan zich afvragen of men gerust mag zijn wanneer men zich de uitwisseling van persoonsgegevens probeert voor te stellen in de werkelijkheid van de Europese (politiële) samenwerking, zoals deze beschreven is in de evaluatie.

Bij een evaluatie horen aanbevelingen. Wat de informatie betreft zou het zo moeten zijn dat de politiediensten die informatie aan het organiserende land doorgeven, daarbij ook de bronnen en hun betrouwbaarheid dienen aan te geven. Daarnaast zouden de ministeries van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke vertegenwoordigers eveneens een rol moeten spelen bij het overdragen van niet-politiële informatie via de *liaisons* die aangehaakt zijn bij de ambassades. Voorts zou bij de aanmelding van *liaisons*, spotters, observanten en andere functionarissen meteen duidelijk moeten zijn wie voor welk doel en in welke functie naar het gastland zal afreizen. Deze functionarissen dienen bovendien terzake kundig te zijn en ‘huiswerk’ te hebben gedaan. Zij moeten vóór (proactief met informatie), tijdens en na (bij vervolging) het evenement een substantiële bijdrage kunnen leveren en niet slechts klusjes opknappen tijdens de gebeurtenissen zelf. In dat kader, zo bevalen de Belgen aan, moet men ‘nadenken over de ontwikkeling van een systeem voor opsporing en opvolging van risicogroepen’.⁸²

6.4.4.4 Een concept-Handboek

In mei 2002 verscheen een nota van het Spaanse voorzitterschap met een concept-structuur voor een veiligheidshandboek met betrekking tot de bijeenkomsten van de Europese Raad (Eurotops) en soortgelijke evenementen.⁸³ Het voorstel kwam uit de koker van de Task Force van Hoofden van Politie, de informele denktank van de politie samenwerking. Het concept-handboek was een mix van de hierboven besproken voorstellen en aanbevelingen met een vleugje Spaanse visie.⁸⁴ Men heeft ongetwijfeld gekeken naar de Handboeken voor politiesamenwerking die in verband met voetbal-evenementen zijn samengesteld, maar dit concept-handboek is minder goed gestructureerd; cryptischer geformuleerd en minder transparant. Zo zijn de vier genoemde bij-

⁸⁰ Raadsdocument 9029/02 ENFOPOL 65, p. 5. De constatering over spotters is mijns inziens correct. Voetbalspotters zijn politiefunctionarissen die hun pappenheimers heel goed kennen omdat ze jarenlang ‘hun eigen’ supporters volgen tijdens de nationale en internationale voetbalcompetities. Het fenomeen demonstranten is veel te complex en diffuus om politie-spotters in te zetten. Bovendien zijn het eerder inlichtingenfunctionarissen die de demonstranten kennen, dan politiemensen.

⁸¹ Spanjaarden en Denen omdat Spanje en Denemarken België zouden opvolgen in het voorzitterschap in 2002 en Zweden vanwege de negatieve ervaringen in Göteborg.

⁸² Raadsdocument 9029/02 ENFOPOL 65, p. 6-7.

⁸³ Raadsdocument 9069/02 ENFOPOL 66, Handboek voor de beveiliging van de Europese Raden en van andere soortgelijke evenementen.

⁸⁴ Het toenmalige Spaanse voorzitterschap – met Spanje onder de regering van premier José María Aznar – kenmerkte zich door een hard beleid inzake politiesamenwerking en terrorismebestrijding.

lagen (formulieren voor risicoanalyse, risico-evaluatie, coördinatie en verzoek om ondersteuningsfunctionarissen) niet bij het voor het publiek toegankelijke document gevoegd.

Nederland heeft veel kritiek geleverd op dit stuk. Principieel was de kritiek dat in het concept-Handboek zaken waren geregeld die in zijn grondslag – het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 – thuishoren: ‘Een handboek kan toch niet verder gaan dan de regeling waarop deze steunt,’ verzuchtte de Nederlandse delegatie.⁸⁵ Nederland refereerde hier aan de talrijke uit de hoge hoed getoverde instanties zoals de ‘vaste contactpunten, teams van verbindingsfunctionarissen, operationele groep hoofden openbare orde en veiligheid, ondersteuningsfunctionarissen, coördinatiegroep, terwijl het gemeenschappelijk optreden deze componenten niet alle kent.’⁸⁶ Inderdaad: het gemeenschappelijk optreden kent slechts de centrale instanties (artikel 1) en de *liaisons* (artikel 2). Nederland was ook kritisch over de instrumentele aanpak gericht op structuren terwijl zijns inziens in het Handboek het accent zou moeten liggen op operationele maatregelen, strategisch-tactische concepten en *best practices* van politieoptreden. Van belang was ook de Nederlandse opmerking dat in het handboek de terrorismebestrijding gescheiden zou moeten blijven van de organisatie van de openbare-ordehandhaving.

6.4.4.5 Standaardformulier voor informatie-uitwisseling over terroristen

Na de kritiek op het concept-handboek ging voorzitter Spanje voortvarend verder. In juni 2002 kwam er een nieuw initiatief ter bevordering van de informatie-uitwisseling over terrorisme.⁸⁷ Het initiatief behelsde de invoering van een speciaal formulier voor informatie-uitwisseling over, volgens de indieners, terroristische incidenten (vette tekst door indieners):

‘Het zal de Groep [politiële samenwerking] in haar werkzaamheden niet ontgaan zijn dat er bij het plaatsvinden van diverse evenementen en topbijeenkomsten van de Europese Unie een gestage toename te constateren valt van incidenten die gepaard gaan met door radicale extremistische groeperingen gepleegd geweld en crimineel vandalisme, en duidelijk terreur gezaaid hebben in de samenleving (...) De feiten worden gepleegd door diffuse groeperingen die opereren onder diverse maatschappelijke dekmantels. Onder “diffuse groeperingen” verstaan wij organisaties die, gebruikmakend van hun rechtspositie in de legaliteit, acties ondernemen die zijdelings de eigen doelen van terroristische organisaties dienen (...)

In de bedoeling samen te werken ter voorkoming van deze situaties, die zich voordoen in de marge van evenementen en topbijeenkomsten georganiseerd door diverse internationale en communautaire lichamen, stelt het Spaanse voorzitterschap voor om via **een besluit van de Raad een standaardformulier voor informatie-**

⁸⁵ Raadsdocument 11836/02 ENFOPOL 116, p. 1.

⁸⁶ Al met al scheidt dit concept-Handboek nog meer verwarring over wie betrokken zijn bij (de coördinatie van) de samenwerking: een onuitroeibaar euvel.

⁸⁷ Raadsdocument 5712/02 ENFOPOL 18, Initiatief van het Spaanse voorzitterschap tot invoering van een standaardformulier voor informatie-uitwisseling over terroristische incidenten.

uitwisseling over terroristische incidenten in te voeren. Zo'n formulier zou een bijzonder nuttig instrument zijn voor preventie van en, in voorkomend geval, vervolging wegens geweldpleging door radicale stedelijke jongerengroeperingen die zich steeds vaker voor de criminele doelen van terreurorganisaties laten gebruiken (...)⁸⁸

De toespeling op incidenten bij evenementen en topbijeenkomsten, op radicale stedelijke jongerengroeperingen en op groeperingen die gebruik maken van hun rechtspositie in de legaliteit,⁸⁹ bewijst dat hier niet zozeer terroristen, maar demonstranten worden bedoeld. De demonstraties van 2001 lagen nog vers in het geheugen, maar dat gold ook voor 11 september. Veiligheid en terrorismebestrijding werden topprioriteit in de Europese Unie. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken, dat hier een trend is ontstaan waarbij men de grens tussen terrorismebestrijding en openbare-ordehandhaving slechts moeizaam kon of wilde trekken. Door begrippen als 'terroristische misdrijven', 'terroristische groep', 'terroristisch oogmerk' ruim te omschrijven en te interpreteren kon men andere vormen van ongewenst gedrag in deze definities integreren. Zelfs het Kaderbesluit terrorismebestrijding bood deze ruimte.⁹⁰ Het Spaanse voorstel is listiger: demonstranten zijn niet zelf terroristen, maar zijn aan hen verbonden en dienen als hun dekmantel. Zo zijn zij medeplichtig en is het gerechtvaardigd om hen op te nemen in een 'terroristenformulier'. Daarover hieronder meer.

⁸⁸ Raadsdocument 5712/02 ENFOPOL 18, p. 1-2.

⁸⁹ Een nogal wonderlijke omschrijving van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering en betoging.

⁹⁰ (2002/475/JBZ) Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *PbEG* 2002, L 164/3. Sommige delictomschrijvingen kunnen worden toegepast op gedragingen die niet ongebruikelijk zijn tijdens demonstraties. Punt 10 van de considerans van het kaderbesluit geeft daarom een garantie: 'Niets in dit kaderbesluit kan zo worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsuiting, waaronder het recht om, voor de verdediging van zijn belangen, tezamen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich daarbij aan te sluiten, en het daarmee samenhangende recht van betoging.' Het ontwerp-kaderbesluit voorzag in een verklaring van de Raad waarin stond: 'Evenmin mag het [kaderbesluit] zo worden uitgelegd dat personen die hun grondrecht op vrije meningsuiting uitoefenen op terroristische gronden worden aangeklaagd, zelfs als zij bij de uitoefening van dat recht overtredingen begaan', Raadsdocument 14845/1/01 REV 1 DROIPEN 103 CATS 49, Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding, Ontwerp-verklaringen van de Raad, p. 15. Zie ook de implementatie hiervan in de Wet terroristische misdrijven, *Stb.* 2004, 290. De Nederlandse regering stelde in de memorie van toelichting: 'De gekozen omschrijving van het oogmerk stelt, tezamen met de omstandigheid dat een beperkt aantal zeer ernstige misdrijven als terroristisch misdrijf zijn aangewezen, buiten twijfel dat strafbare feiten gepleegd door actiegroepen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt.' Vervolgens sluit zij niet helemaal uit dat 'in voorkomende gevallen, ook het kaderbesluit zelf en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen te zijner tijd als een interpretatiegegeven worden ingeroepen bij de uitleg van het onderhavige oogmerk in situaties waarin strafbare feiten zijn gepleegd tijdens demonstraties en dergelijke.' Om dan weer sussend eraan toe te voegen: 'Toepassing van de strafbaarstellingen uit hoofde van het kaderbesluit wordt in een verklaring bij dat kaderbesluit in dergelijke gevallen uitgesloten.' TK 2001-2002, 28 463, nr. 3, p. 3-4.

Dit voorstel onderging verscheidene veranderingen om pas bij de zesde versie tot overeenstemming te leiden in het Comité van artikel 36.⁹¹ Bovendien werd het oorspronkelijke voorstel voor een besluit (dat bindend is op grond van artikel 34, lid 2 onder c VEU) in de vijfde versie omgezet in een voorstel voor een niet-bindende aanbeveling.⁹² Uiteindelijk werd consensus bereikt over een concept-aanbeveling die door de Raad is aangenomen (volgens een persbericht vervat in Raadsdocument 5712/6/2) maar niet in het Publicatieblad gepubliceerd. Het Spaanse voorstel dook weer op in 2007 om geïntegreerd te worden in een ontwerp-Aanbeveling annex Handboek voor de veiligheid van Eurotops en andere evenementen van 2007⁹³ (zie § 6.4.7).

Het definitieve voorstel (de zesde versie dus) van 2002 betrof uiteindelijk ‘echte’ terroristen. De considerans formuleerde het zo:

- (1) Het risico bestaat dat terroristische organisaties belangrijke internationale evenementen zullen aangrijpen om terroristische misdrijven als omschreven in artikel 1 van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding te plegen (...).
- (3) Dergelijke terreurdaden kunnen worden gepleegd door verschillende losse terroristennetwerken die banden hebben met terroristische organisaties (...).

Deze redactie is strakker en doelt, door aan te sluiten bij de bepalingen van het kaderbesluit, duidelijker op terrorisme dan het oorspronkelijke ontwerp. Maar formuleringen als ‘verschillende losse terroristennetwerken die banden hebben met terroristische organisaties’ en de verwijzing naar ‘internationale evenementen’ stellen niet helemaal gerust dat de oorspronkelijke intentie van Spanje om ook demonstranten met deze maatregel te treffen verdwenen was. Nederland heeft samen met een paar andere lidstaten ervoor gepleit om de uiterst vage beschrijving van personen zoals vervat in artikel 3 van het eerste ontwerp-besluit⁹⁴ af te bakenen door te verwijzen naar de lijst van terroristen die was opgenomen in het Gemeenschappelijk Standpunt 931 van 27 december 2001.⁹⁵ Dit voorstel van Nederland werd overgenomen. De integrale tekst van deze definitieve versie (cursivering IT) luidde als volgt:

⁹¹ Het Comité van artikel 36 bestaande uit hoge ambtenaren heeft onder andere tot taak bij te dragen aan de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad op de derdepijlergebieden (zie artikel 36 VEU).

⁹² Raadsdocument 5712/5/02 ENFOPOL 18 REV 5. De reden voor de omzetting naar een aanbeveling is dat hierover gaandeweg opmerkingen zijn gemaakt in de Groep terrorisme en in het Comité van artikel 36 (welke opmerkingen worden verzwegen). Daarnaast wilde men de aanneming van het voorstel versnellen, p. 1. Dit bevestigt het vermoeden dat overeenstemming tussen de lidstaten over een niet-bindende handeling eerder wordt bereikt dan over een voor lidstaten bindende handeling.

⁹³ Raadsdocument 5712/6/02 ENFOPOL 18 REV 6. Omdat het is niet gekomen tot een Aanbeveling is de tekst niet gepubliceerd in het Publicatieblad.

⁹⁴ Artikel 3 van het oorspronkelijke ontwerp-besluit luidde: ‘(...) Dit besluit is van toepassing op personen die deel uitmaken van goed georganiseerde groepen die geleid worden door terroristische organisaties die daarmee hun eigen doelen van destabilisatie en propaganda nastreven.’ Documenten 5712/1/02 ENFOPOL 18 REV 1, REV 2 en REV 3.

⁹⁵ 2001/931/GBVB Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, *PbEG* 2001, L 344/93. Als bijlage is een lijst van terroristische personen, rechtspersonen en entiteiten opgenomen. De lijst wordt regelmatig geactualiseerd in aparte gemeenschappelijke standpunten. Deze Gemeenschappelijke Standpunten worden vastgesteld in de tweede pijler van de EU voor buitenlands en veiligheidsbeleid.

- ‘- het aan deze aanbeveling gehechte standaardformulier te gebruiken voor informatieuitwisseling over *terroristen* ten behoeve van de preventie van activiteiten welke tijdens belangrijke internationale evenementen door *terroristische organisaties* kunnen worden gepleegd voor het bereiken van hun criminele doelen;
- dit standaardformulier te gebruiken voor de uitwisseling van de informatie die de lidstaten die aan de uitwisseling deelnemen, in overeenstemming met hun nationale wetgeving noodzakelijk of wenselijk achten;
- erover te waken dat de informatie die overeenkomstig de nationale wetgevingen, met inbegrip van de constitutionele bepalingen van de lidstaten, wordt uitgewisseld, betrekking heeft op *personen met een strafblad in verband met terrorisme* als omschreven in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding;
- ervoor te zorgen dat de uitwisseling van informatie betrekking heeft op *personen die deel uitmaken van reëel georganiseerde groepen welke gestuurd worden door terroristische organisaties* die daarmee hun eigen destabilisatie- en propagandoel nastreven. De uitgewisselde informatie mag geen betrekking hebben op personen die hun constitutionele rechten uitoefenen, als omschreven in artikel 6 van het VEU;
- Europol de uitgewisselde informatie te doen toekomen onder strikte naleving van de bepalingen van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst;
- voor het uitwisselen van gegevens over *personen die banden hebben met het terrorisme* het BDL-datatransmissiesysteem te gebruiken. Deze informatie is vertrouwelijk en mag nooit aan derde partijen worden megedeeld zonder de toestemming van het land dat de informatie als eerste heeft verstrekt.’⁹⁶

Het hierbij toegevoegde ‘terroristenformulier’ beoogt nadrukkelijk de uitwisseling van persoonsgegevens:

Groep terrorisme - derde pijler
Modelformulier voor informatie-uitwisseling over
terroristen¹

Informatieverstrekkend land	
Evenement	
Datum van het evenement	

Voornaam	
Achternaam	
Geboortedatum	
Nationaliteit	
Paspoortnummer	
Strafblad	
Gewelddadigheden	
Vervoermiddel	

⁹⁶ Raadsdocument 5712/6/02 ENFOPOL 18 REV 6, p. 3.

EUROPESE HANDELINGEN TER BESTRIJDING VAN OPENBARE-ORDEVERSTORINGEN DOOR
DEMONSTRANTEN

Naam organisatie/ Ondersteuningsnetwerk	
Fysieke kenmerken: * Lengte * Lichaamsbouw * Kleur ogen * Littekens	
Opmerkingen	
Diversen	

Foto

Vingerafdruk

¹ NB: de informatie op dit formulier is vertrouwelijk en mag nooit zonder toestemming van het eerste verzendende land aan derden worden doorgegeven.

Omdat, zoals gezegd, dit formulier een aantal jaren later weer ongewijzigd terug zal komen, is het de moeite waard om erbij stil te staan. Het doel van de verstrekking van de persoonsgegevens was gelegen in ‘de preventie van activiteiten welke tijdens belangrijke internationale evenementen door terroristische organisaties kunnen worden gepleegd voor het bereiken van hun criminele doelen.’ Dit doel, hoewel niet in bijzonder concrete termen geformuleerd, is mijns inziens legitiem en gerechtvaardigd. De nationale veiligheid en het leven van mensen dienen immers beschermd te worden tegen terroristische aanslagen. Het probleem is veeleer gelegen in het feit dat ondanks de vele onderhandelingen en de daaruit voortvloeiende tekstwijzigingen het voorstel niet voldoende afbakende van wie gegevens op het formulier verwerkt zouden moeten worden in verhouding tot het doel. Door de wisselende omschrijvingen die gebezigd werden (zie cursivering), kunnen gegevens over veel verschillende soorten personen worden opgenomen op het formulier. Wat de betekenis is van al die verschillende omschrijvingen, werd niet toegelicht. In het formulier zelf werd bovendien gevraagd naar nieuwe elementen zoals de organisatie en de ‘ondersteunende netwerken’ waarvan de persoon deel uitmaakt. Door het ontbreken van definities die objectieve juridische criteria bevatten om te bepalen of een persoon aan (een van) de omschrijvingen voldoet, is het gevaar aanwezig dat ook niet-bedoelde personen getroffen kunnen worden. Uit de aard der zaak is het onoverkomelijk dat de te verstrekken informatie – behalve bijvoorbeeld de informatie over het strafblad van personen veroordeeld in verband met terroristische misdrijven – veel zachte informatie bevat afkomstig uit het inlichtingenwerk van de veiligheidsdiensten en de politie. Dat in het formulier een risico is ingebouwd voor het verstrekken van zeer gevoelige meldingen behoeft amper betoog. De tekst van de concept-aanbeveling biedt bovendien ook nog openingen voor de uitwisseling van informatie over mensen die geen terrorist zijn. Voor de stelling dat demonstranten of actiegroepen niet zijn bedoeld, pleit de zinsnede dat de uitgewisselde informatie geen betrekking mag hebben op personen die hun constitutio-

nele rechten uitoefenen. Een spijkerharde garantie is dat niet, want de van deze rechten gebruik makende personen kan men wegdefiniëren als zijnde personen die ‘deel uitmaken van reëel georganiseerde groepen welke gestuurd worden door terroristische organisaties die daarmee hun eigen destabilisatie- en propagandoel nastreven’ of ‘reëel georganiseerde groepen welke gestuurd worden door terroristische organisaties’.⁹⁷ Dergelijke wollige formuleringen zijn geen goede uitgangspunten voor de uitwisseling van persoonsgegevens. In de concept-aanbeveling, waarvan het formulier deel uitmaakte, werd geen enkele aandacht besteed aan de eisen die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens. Er werd alleen verwezen naar de nationale wetgeving (tweede en derde streepje) en niet eens, zoals in andere handelingen veelal gebruikelijk is, naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en naar Aanbeveling R (87) 15. In het formulier zelf is slechts de zuinige opmerking te vinden dat de informatie vertrouwelijk is en nooit zonder toestemming van het eerste verzendende land aan derden – ook derde landen? – mag worden doorgegeven.

Deze concept-aanbeveling illustreert hoe dun de grens tussen openbare-ordehandhaving en terrorismebestrijding kan zijn, wanneer men in de ban is van integrale veiligheid en proactieve preventie.⁹⁸ Dat bij grote evenementen zoals sportmanifestaties of bijeenkomsten van de machtigen der aarde het gevaar van terroristische

⁹⁷ Spanje heeft een zekere ervaring waar het gaat om het onderscheid tussen actievoerders en dissidenten aan de ene kant en terroristen aan de andere. Illustratief is de gang van zaken met de Baskische jongerenorganisaties Segi en Gestoras pro Amnistía die op voorspraak van Spanje op een van de Europese terroristenlijsten staan vermeld als ‘*maken deel uit van de ETA.*’ (cursief IT). Zie 2001/931/GBVB Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, Bijlage, *PbEG* 2001, L 344/93. Deze twee organisaties procedeerden zich suf om hun plaatsing op de terroristenlijst aan te vechten door te stellen dat ze geen terroristen zijn, maar op legale wijze vechten voor de Baskische autonomie. Zie EHRM 23 mei 2002, nr. 6422/02 en 9916/02, *Segi e.a.*; GvEA, 7 juni 2004, Zaak T-338/02 *Segi and others-Council*; GvEA, 7 juni 2004, Zaak T-333/02 *Gestoras Pro Amnistía and others-Council*; Zaak C-354/04, *Gestoras Pro Amnistía and others-Council*; Zaak C-355/04 *Segi and others-Council*. Illustratief is ook het voorbeeld van de Deense actiegroep ‘Oproer’ die geld inzamelde voor de PPLP en de FARC, die op de Europese terroristenlijsten staan, en pogingen onderneemt om deze terroristenlijsten principieel aan de kaak te stellen. Hun website werd gesloten op grond van de Deense anti-terroriswetgeving (<http://www.statewatch.org/terrorlists/terrorlists.html>).

⁹⁸ Als nationaal voorbeeld hoe openbare-ordebevoegdheden kunnen overgaan naar terrorismebestrijding zie de uitspraak van minister van justitie Donner tijdens een toespraak bij de jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op 4 oktober 2004: ‘Ook preventief fouilleren zou ruimer mogelijk moeten zijn. Nu is enkel de burgemeester bevoegd een gebied aan te wijzen waarin preventief fouilleren mogelijk is. In geval van een dreigende terroristische aanslag is dat minder bevredigend.’ http://www.justitie.nl/nieuws/061004Donner_NVvR.asp. De stelling van de minister is omgezet in een wettelijke regeling waardoor in bij AMvB aangewezen permanente veiligheidsrisicogebieden opsporingsambtenaren bevoegd zijn tot fouilleren zonder tussenkomst van burgemeesters en officieren van justitie (vgl. artikel 151b Gem.w.). Zie ook artikel 126zk lid 5 van de Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580) juncto artikel 3 lid 1 Besluit van 21 december 2006, houdende voorschriften ter uitvoering van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering in verband met de opsporing van terroristische misdrijven (Besluit opsporing terroristische misdrijven), *Stb.* 2006, 730.

aanslagen op de loer ligt, is een feit.⁹⁹ Niettemin mag het risico van openbare-ordeverstoringen bij demonstraties of sportevenementen niet verward of op één hoop gegooid worden met terrorisme. Demonstranten, zelfs diegenen die geweld niet schuwen, zijn doorgaans geen terroristen en in elk geval niet vanwege het enkele feit dat zij actie voeren. De terrorismebestrijding, zeker daar waar het gaat om *intelligence* en de verwerking van persoonsgegevens, is gegrond op andere bevoegdheden¹⁰⁰ dan de handhaving van de openbare orde. Dat onderscheid dient in de Europese maatregelen duidelijk tot uitdrukking te komen. Voor de bescherming van persoonsgegevens is dit een fundamenteel punt. Er dient helderheid te bestaan over het doel van de verwerking, over de soort autoriteiten die gegevens aan elkaar verstrekken en over definities van de betrokken datasubjecten. De bevoegdheden van de inlichtingendiensten inzake terrorismebestrijding zijn andere dan die van de politie inzake openbare-ordehandhaving. Hun bevoegdheden tot het verwerken van persoonsgegevens berust eveneens op andere wettelijke regelingen en daaruit voortvloeiende bevoegdheden. De vereenzelviging van demonstranten met terroristen is daarom bedenkelijk, omdat het in de uitvoering kan leiden tot een verzwakking van het onderscheid tussen politietoekening en inlichtingentaak.

Het LCOO (zie vorig kader) was geen lang leven beschoren. Pas opgericht werd het snel daarna opgevolgd door het Nationale Informatie Knooppunt (NIK), eveneens ondergebracht bij de Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD in het kader van het project Landelijke Informatie Coördinatie (LIC). De regering meldde het volgende: 'In het kader van een betere informatie-uitwisseling is in 2002 het project Landelijke Informatie Coördinatie op initiatief van de Raad van Hoofdcommissarissen, binnen het KLPD van start gegaan. Het project zal worden afgerond in 2004. De informatie-uitwisseling verloopt dan goed. Doel van dit project is te komen tot coördinatie van informatie ten behoeve van zowel de strafrechtelijke handhaving als de handhaving van de openbare orde; op regionaal en op landelijk niveau. Inmiddels is voor de landelijke informatiecoördinatie het Nationale Informatie Knooppunt (NIK) opgericht en bij het NRI (KLPD) geplaatst. Voorheen werd gesproken over LCOO (landelijk coördinatiepunt openbare orde). Deze naam dekte echter niet de volledige functionaliteit van een nationaal informatieknooppunt en daarom is voor een andere benaming gekozen. Het NIK wordt voorzien van informatie uit alle 26 politiekorpsen via een Regionaal Informatie Knooppunt (RIK), dat in alle korpsen gevestigd is. Met het project, het RIK en NIK is de basis gelegd voor de verbetering van de algemene kwaliteit van de informatievoorziening. De politie kan in deze structuur de informatie over elk denkbaar onderwerp, waaronder terrorisme, verwerken en gericht actie ondernemen naar aanleiding van de verzamelde informatie. Het is niet zo dat het Nationaal Informatie Knooppunt alleen in werking treedt in het kader van terrorisme-

⁹⁹ Denk aan het bloedbad tijdens de Olympiade in München in 1972 en de aanslagen in Atlanta in 1996. Volgens berichten in de pers schijnen tijdens het EK voetbal van 2004 in Portugal aanslagen op de toen nog Portugese premier Barroso te zijn verijdeld, *Volkscrant*, 16 november 2004.

¹⁰⁰ In Nederland normeert de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV), *Stb.* 2002, 148 het vergaren van informatie en inlichtingen. Dezelfde wet bepaalt ook het bijzondere dataproctectieregime dat voor de diensten van toepassing is indien de informatie personen en persoonsgegevens betreft.

informatie. Terrorisme-informatie wordt in dit systeem als een onderdeel van politie-informatie in het algemeen beschouwd.¹⁰¹

De overgang van LCOO naar NIK illustreert de lange schaduw die de terrorismebestrijding werpt op de veiligheid. Er vindt een verschuiving van taken plaats: van openbare-ordehandhaving, naar 'politie-informatie in het algemeen' naar 'elk denkbaar onderwerp, waaronder terrorisme' zoals bij het NIK.¹⁰² Zoals de nationale AIVD kan rekenen op de regionale inlichtingendiensten (RID'en) als lokale 'ogen en oren', heeft ook het NIK regionale tegenhangers in de RIK's, de regionale informatie knooppunten en zelfs in DIK's, districtelijke informatie knooppunten. Bij de DIK-RIK-NIK-lijn is geen sprake van een vaste, maar van een gelegenheidsorganisatie die afhankelijk van 'het probleem' op verschillende wijzen kan worden samengesteld met bepaalde andere organisaties. De structuur van de samenwerking tussen AIVD/RID'en enerzijds en KLPD/NIK/RIK's anderzijds en de wijze waarop de informatiestromen precies lopen, is een ingewikkelde aangelegenheid. De vraag dringt zich op hoe het NIK al deze informatie vergaart, verwerkt en beheert. Om het met de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD te zeggen: 'De informatiestromen tussen AIVD/RID/NRI/NIK/RIK/NCBB zijn complex en niet altijd helder van elkaar te onderscheiden terwijl dit voor de werking van het stelsel bewaken en beveiligen wel cruciaal is.'¹⁰³

6.4.5 *Het Handboek 2002*

In paragraaf 6.4.4 werd de aanloop uiteengezet naar een Handboek voor evenementen dat zou voortkomen uit de Conclusies van de Raad van 13 juli 2001. Na het Spaanse voorstel (§ 6.4.4.4) van mei 2002 werd op 4 oktober 2002 het volgende concept-Handboek bij de Groep politieke samenwerking ingediend, deze keer door de nieuwe voorzitter Denemarken.¹⁰⁴ Nog twee versies¹⁰⁵ zullen onderwerp van onderhandelin-

¹⁰¹ TK 2002-2003, 27925, nr. 96, Zesde en tevens laatste voortgangsrapportage met betrekking tot het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid van 5 oktober 2001, p. 4.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld TK 2003-2004, 27 925, nr. 138, Bestrijding internationaal terrorisme; Brief minister over de vermeende brief van Al-Qa'ida aan de VN, p. 1. Nadat uit de media bleek dat de Secretaris Generaal van de VN Kofi Annan een brief had ontvangen over een dreiging tegen Europese instellingen in Brussel en Den Haag is aan de AIVD en het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) gevraagd om informatie over de achtergronden van de berichtgeving te achterhalen. Het onderscheid tussen activisten/demonstranten en terroristen is steeds vloeiender aan het worden, getuige ook de houding tegenover dierenactivisme: doorgaans gezien als activisten en openbare ordeverstoorders die eventueel (ernstige) strafbare feiten plegen, rukken zij op naar de status van terroristen. Sommige parlementariërs hebben al te kennen gegeven dat zij voorstander zijn om de gewelddadige actievoerders als terroristen aan te merken. Zie TK 2003-2004, Handelingen, nr. 31, (Wet Terroristische misdrijven), p. 2192-2193 en TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 63, Vaststelling begroting van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004; Verslag algemeen overleg op 1 oktober 2003, over dierenactivisten. In de uitzending van het programma *Een vandaag*, op 6 januari 2007 kwam het volgende onderwerp aan de orde: 'Dierenactivisten gaan zo ver dat Britten en Amerikanen hen beschouwen als de grootste terroristische dreiging na Al-Qa'ida.' <http://www.tweevandaag.nl/>

¹⁰³ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in Verandering*, november 2004, p. 192.

¹⁰⁴ Raadsdocument 12637/02 ENFOPOL 123, Security handbook for the use of police authorities and services at meetings of the European Council and other similar events. Aanvankelijk een geheim document.

¹⁰⁵ Raadsdocument 12637/1/02 ENFOPOL 123 REV 1; Raadsdocument 12637/2/02 ENFOPOL 123 REV 2; Raadsdocument 12637/2/02 ENFOPOL REV 2 COR 1.

gen worden, voordat de definitieve ambtelijke versie¹⁰⁶ van 12 november 2002 naar de Coreper en de Raad zal gaan. Het ‘definitieve’ Handboek is een ambtelijk stuk gebleven,¹⁰⁷ dat wil zeggen dat het nooit als bijlage is toegevoegd aan een formele handeling (resolutie of aanbeveling) van de Raad die ook in het Publicatieblad wordt gepubliceerd.¹⁰⁸ Het Handboek werd slechts ter informatie aan de Raad aangeboden.¹⁰⁹ Het is daarmee formeel gezien zonder enige juridische betekenis; het is niet eens *soft law*: de lidstaten zijn werkelijk, zelfs in politiek opzicht, tot niets verplicht. Het Handboek is

‘bedoeld als praktisch instrument of checklist, en reikt richtsnoeren en ideeën aan voor wetshandhavingsautoriteiten in Europa die belast worden met de beveiliging van internationale evenementen als de bijeenkomsten van de Europese Raad of ondersteuning bieden aan de autoriteiten van het gastland. De beginselen in dit handboek moeten dan ook alleen worden toegepast wanneer dat passend en nuttig is en volledig met de nationale wetgeving strookt.’¹¹⁰

De samenstellers vonden het nodig om eerst een aantal grondbeginselen neer te leggen (Inleiding, § I.4). Zo is de openbare-ordehandhaving en het bieden van veiligheid een nationale bevoegdheid en moeten de autoriteiten de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en vreedzame vergadering garanderen. Dat neemt niet weg dat verstoringen van de openbare orde door ‘elementen met doelstellingen of acties van gewelddadige of anderszins criminele aard moeten, voor zover enigszins mogelijk, worden voorkomen’. Vervolgens wordt een reeks leidende beginselen geprezen: evenredigheid, matiging, deëscalerend politieel optreden, hoge tolerantiegraad, contacten

¹⁰⁶ Raadsdocument 12637/3/02 REV 3 ENFOPOL 123, Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad.

¹⁰⁷ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, (12 november 2002), Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en -diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad. Dit is lange tijd het definitieve Handboek geweest. Omdat de meerderheid van de lidstaten het niet nodig vond om het Handboek als bijlage van een resolutie aan de Raad voor te leggen (zie Raadsdocument 12637/1/02 REV 1, p. 2) is het Handboek nooit in het Publicatieblad gepubliceerd. Daarna zijn over dit onderwerp geen documenten meer verschenen tot oktober 2006 toen men kennelijk toe was aan een aanpassing die echter voor publieke ogen verborgen bleef omdat de documenten als niet toegankelijk werden geclassificeerd: Raadsdocument 14485/06, Updating of the Security Handbook for the use of police authorities and services at international events such as meetings of the European Council en Raadsdocument 15226/06, Security Handbook for the use of police authorities and services at international events. Statewatch heeft echter dit laatste document op internet gepubliceerd, zie ook noot 154.

¹⁰⁸ Slechts Spanje, België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Italië wilden het Handboek als bijlage van een Resolutie presenteren, volgens het gebruikelijke stamien van het Handboek inzake voetbalvandalisme.

¹⁰⁹ Raadsdocument 12637/1/02 ENFOPOL 123 REV 1, p. 2. Zie ook SG 2002-2003, 23 490, nrs. 8a en 248, p. 13: ‘Het voorliggend handboek vloeit voort uit de conclusies van de Raad van 13 juli 2001 en is een compilatie van “best practices” in de lidstaten op het gebied van de handhaving van de openbare orde bij bijeenkomsten van Europese Raden en soortgelijke bijeenkomsten. Het handboek geeft voorts verder invulling aan het gemeenschappelijk optreden van 26 mei 1997. De Raad neemt kennis van het handboek; er is geen sprake van vaststelling of goedkeuring.’

¹¹⁰ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, (Inleiding, § I.1 doel), p. 5.

met publiek en media. Streven naar dialoog en samenwerking met betogers en actievoerders wordt aanbevolen.¹¹¹ Hier proeft men een verandering van toon. De gebeurtenissen in Genua en elders, waar autoriteiten en politie nauwelijks deëscalerend en communicatief te werk zijn gegaan, hebben hun sporen nagelaten.¹¹² Men ziet in het Handboek de invloed zowel van de door Nederland geuite kritiek als van de lijvige Britse bijdrage over politieel conflictmanagement die gebruikt werd bij de voorbereiding van het Handboek.¹¹³ Ondanks de toonverandering bevat het Handboek echter ook suggesties voor harde maatregelen.

De transnationale beweging van mensen wordt ervaren als een probleem dat tot maatregelen aan de grenzen noopt. Het Handboek meldde over grensoverschrijding dat de lidstaten de beschikbare wetgeving zouden moeten toepassen om te voorkomen dat ‘individuen of groeperingen die een gevaar voor de openbare orde worden geacht, naar de plaats van het evenement kunnen reizen.’

Lidstaten zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Duitsland beschikken over een wettelijke mogelijkheid om uitreisverboden aan hun onderdanen op te leggen. Het Verenigd Koninkrijk legt de verboden voornamelijk aan voetbalsupporters op.¹¹⁴ Duitsland maakt er ook gebruik van tegen demonstranten. Zo werden potentiële actievoerders die in de Duitse databank (*Gewalttäterdatei*) van het Bundeskriminalamt (BKA)¹¹⁵ waren opgenomen, door inname

¹¹¹ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 6-7 en 13-15.

¹¹² Na Genua deden zich ook problemen voor tijdens de Eurotop in Sevilla op 21-22 juni 2002 waarbij grote demonstraties plaatsvonden in Madrid, Barcelona, Bilbao, Oviedo, Valencia en Caceres. De Spaanse ordehandhavers gingen hardhandig te werk, maar zoveel geweld als in Genua heeft zich niet voorgedaan. Naar verluidt eerder dankzij de demonstranten dan dankzij de politie.

¹¹³ Raadsdocument 7047/01 ENFOPOL 21, Conflict management manual of guidance. Deze handleiding overstijgt het niveau ‘bij problemen erop los slaan’. Het presenteert daarentegen gedegen analyses van het politiewerk in verband met openbare-ordehandhaving; achtergronden die relevant zijn bij conflict beheersing; diverse conflictmanagementmodellen; *case studies* en samenwerkingsmodellen.

¹¹⁴ Zo werd een honderdtal Engelse supporters verboden om naar Nederland en België af te reizen voor het EK 2000 en minstens 2.188 om naar Portugal te gaan voor het EK 2004, Home Office Press Release 26 May 2004, Reference: 199/2004, <http://www.homeoffice.gov.uk>

¹¹⁵ Of de databank van het Bundeskriminalamt (BKA) alleen informatie bevat van *Gewalttäter* is juist twijfelachtig, omdat niet slechts gegevens opgeslagen worden van personen die wegens openbare-ordeverstoring door de rechter zijn veroordeeld, maar ook van deelnemers aan demonstraties wier personalia door de politie zijn afgenomen in het kader van een vordering tot identificatie (Identitätsfeststellung). Zie O. Griebenow, H. Busch, Nach Göteborg und Genua. Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2001, nr. 2, p. 66; *Berliner Zeitung* 25 juli 2001, Vom Demonstranten zum Gewalttäter, p. 4.

van hun paspoort belet om naar Genua af te reizen.¹¹⁶ In Brandenburg werden mensen verplicht zich elke dag bij de politie te melden om een uitreis te voorkomen. Door het Brandenburgse ministerie van binnenlandse zaken is zelfs het idee gelanceerd om als *ultimum remedium* de *Krawall-Touristen* in voorlopige hechtenis te nemen om hen te beletten naar (Euro)tops of andere demonstraties in het buitenland af te reizen.¹¹⁷ Toen massale manifestaties werden aangekondigd tegen de Eurotop in Laken in december 2001 schijnt de Duitse politie voortvarend te werk te zijn gegaan om te voorkomen dat Duitse actievoerders naar België zouden vertrekken. In Baden Württemberg werden uitreisverboden opgelegd; in Berlijn werden paspoorten en identiteitsbewijzen ingehouden en in Göttingen kregen mensen die in een bestand van geweldadige personen waren opgenomen een zogeheten *Gefährderanschreiben* – een waarschuwingsbrief. Zij werden gemaand om niet deel te nemen aan demonstraties om het gevaar af te wenden dat tegen hen preventieve en/of repressieve maatregelen zouden worden ingezet.¹¹⁸

In het Handboek werd vervolgens de lidstaten de suggestie aangereikt om gebruik te maken van artikel 2 lid 3 van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst¹¹⁹ en artikel 22 SUO¹²⁰ die het in samenhang mogelijk maken dat de Schengen-lidstaten aanmelding mogen verlangen van de mensen die hun grenzen passeren. In verband daarmee zouden buurlanden dan gezamenlijk een flexibel grensregime toepassen dat aangepast is

¹¹⁶ Zie: Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg, 7 december 2004. Een van de naar Genua reizende én tegengehouden demonstranten werd door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in het gelijk gesteld. Het hem door de grensautoriteiten (Bundesgrenzschutzamt) opgelegde uitreisverbod was onrechtmatig, oordeelde de rechter. Dit besluit was gebaseerd op een melding in het informatiesysteem van de politie. Over betrokkene stond daarin geregistreerd dat het openbaar ministerie hem aanvankelijk had vervolgd voor strafbare feiten gepleegd in 1996 tijdens een demonstratie in Bonn en ook dat het openbaar ministerie kort daarna de aanklacht had geseponeerd wegens gebrek aan bewijs. Volgens het VGH: ‘Zwar schließe diese Form der Verfahrenseinstellung einen gegen den Beschuldigten fortbestehenden Tatverdacht nicht notwendig aus. Einem solchen “Restverdacht” komme indes im Rahmen der Gefahrenprognose nur ein geringeres Gewicht zu. Da der Tatverdacht gegen den Kläger zudem nahezu fünf Jahre zurückgelegen habe, sei die Prognose des Bundesgrenzschutzes nicht gerechtfertigt gewesen, der Kläger werde sich nach der Ausreise erneut an gewalttätigen Auseinandersetzungen beteiligen.’ Deze uitspraak is conform de lijn van het HvJ EG die voor de inroeping door de lidstaten van de openbare-orde-exceptie ten aanzien van het vrije verkeer van personen vereist dat er een ‘actuele bedreiging’ is en dat eerdere veroordelingen niet ter zake doen indien in het gedrag geen indicatie voor een ‘actuele bedreiging’ voorhanden is (HvJ EG, 27 oktober 1977, zaak 30/77 *Bouchereau* en HvJ EG 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01, *Orfanopoulos* en *Oliveri*).

¹¹⁷ *Berliner Zeitung*, 18 juli 2001, Land wil Krawall-Touristen notfalls inhaftieren, p. 26.

¹¹⁸ Zie schriftelijke vraag in het Europese Parlement E-3598/01, *PbEG* 2002, C 277 E/11.

¹¹⁹ ‘The abolition of checks on persons at internal borders shall not affect the provisions laid down in Article 22, or the exercise of police powers throughout a contracting party’s territory by the competent authorities under that Party’s law, or the requirement to hold, carry and produce permits and documents provided for in that Party’s law.’ Thans artikel 23 Schengen-grenscode.

¹²⁰ Artikel 22, waaraan artikel 2 lid 3 refereert, regelt de melding bij grensoverschrijding: ‘1. Aliens who have legally entered the territory of one of the contracting parties shall be obliged to report, in accordance with the conditions laid down by each contracting party, to the competent authorities of the contracting party whose territory they enter. Such aliens may report either on entry or within three working days of entry, at the discretion of the contracting party whose territory they enter. 2. Aliens resident in the territory of one of the contracting parties who enter the territory of another contracting party shall be required to report to the authorities, as laid down in paragraph 1. 3. Each contracting party shall lay down its exemptions from paragraphs 1 and 2 and shall communicate them to the Executive Committee.’

aan de concrete situatie van het moment. Bovendien zouden de lidstaten ook gemeenschappelijke preventiepatrouilles uitvoeren, zo is de suggestie. Ook aan verwijderingen werd gedacht: vóór het evenement moesten tevens de ‘regelingen voor een vlotte en doelmatige uitvoering van de eventuele verwijderingsmaatregelen’ klaar zijn. Het Handboek sprak er zelf niet expliciet over, maar de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst biedt in lid 5 van artikel 39 (thans artikel 17 Schengen-grenscore) ook de mogelijkheid dat aan elkaar grenzende Schengen-landen aparte verdragen of overeenkomsten sluiten om politieke samenwerking nader te regelen. Verdragen sluiten heeft uiteraard pas nut bij evenementen die een langere tijdspanne omvatten bijvoorbeeld voetbalkampioenschappen¹²¹ of wanneer twee aangrenzende staten een lokaal maar tevens grensoverschrijdend gezamenlijk probleem moeten aanpakken.¹²² De boodschap was kortom dat aan de grenzen van de lidstaten van de Europese Unie zonder binnengrenzen nog veel werk valt te verrichten om de toegang van ongewenste lieden te voorkomen.¹²³

In het Handboek werd verder aandacht besteed aan operationele maatregelen. De organiserende lidstaat moet ruim op tijd strategische, operationele en tactische plannen opstellen. Hierbij is ‘toegang tot alle nuttige informatie in het land van herkomst, mede over extremistische en andere relevante groeperingen uit politieke en andere relevante bronnen’ onder meer via de *liaisons* onontbeerlijk.¹²⁴ Indien het een meerwaarde zou hebben, werd het inzetten van *liaisons* warm aanbevolen. Het Handboek stelde een aantal minimale functie-eisen op (er is kennelijk lering getrokken uit de kritiek na de top van Laken). Operationele steun kan tevens op aanvraag¹²⁵ gegeven worden door ‘ondersteuningsfunctionarissen’ te weten politie- of inlichtingen- functionarissen die vooral over het vermogen moeten beschikken ‘tot herkenning van groeperingen of personen die als potentiële aanstichters van ordeverstoringen bekend staan.’ *Spotters* die de ‘eigen’ demonstranten begeleiden, mogen ook ingezet worden. Met toestemming van het organiserende land kunnen andere lidstaten waarnemers uitzenden zodat zij ervaring op kunnen doen. Om optimaal van hun waarnemersstatus te kunnen pro-

¹²¹ Nederland en België hebben dat tijdens het EK 2000 gedaan (Verdrag van Bergen op Zoom, *Trb.* 1999, nr. 87); Nederland en Duitsland tijdens het WK 2006 (Verdrag van Enschede, *Trb.* 2005, 86 en 241). Dit laatste verdrag heeft overigens een permanent karakter, maar met het WK in zicht werd het wetsvoorstel voor de goedkeuring voorgedragen voor voorrangbehandeling.

¹²² Een voorbeeld: in de buurt van Nice worden voornamelijk Italianen afkomstig uit Ligurië (het Italiaanse verlengde van de Côte d’Azur) bij uitritten van de grote weg overvallen en beroofd door roversbendes. Om dit probleem aan te pakken hebben Italië en Frankrijk het Verdrag van Chambéry (Overeenkomst van Chambéry van 3 oktober 1997 tot oprichting van de gemeenschappelijke diensten van Ventimiglia en Modane) weer uit de kast gehaald. Zie schriftelijke vraag aan het Europese Parlement E-0187/03, *PbEG* 2003, C 268E/78.

¹²³ Zie over de grenscontroles en de Schengen-grenscore, het handboek van de Commissie: Commission Recommendation establishing a common “Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out the border control of persons, COM (2006) 5186 final, 6 November 2006.

¹²⁴ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 18.

¹²⁵ Zie Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, Bijlage B: standaardformulier voor het verzoek om verbindingsfunctionarissen of functionarissen voor andere soorten operationele steun.

fiteren, wonen zij vergaderingen bij alsook briefings, operationele inzetten en andere activiteiten.

Het Handboek besteedde verder aandacht aan communicatiestrategieën met de media, de betrokken partijen en binnen de eigen politiediensten. Na het evenement zou de organiserende lidstaat een evaluatie van de politieactiviteiten verrichten en het verslag daarvan toezenden aan de hoofden van de centrale instanties voor openbare orde en veiligheid om vervolgens via de vaste contactpunten verspreid te worden onder EU-organen en andere betrokken landen en organen. Het Handboek is vatbaar voor aanpassingen. Eventuele herzieningen worden in de Task Force van Hoofden van Politie en in de deskundigenvergadering ex artikel 3 gemeenschappelijk optreden over openbare orde 1997 besproken om vervolgens goedgekeurd te worden door het Comité van artikel 36.

6.4.5.1 De informatie-uitwisseling

Om de politieke samenwerking te bevorderen wijzen de lidstaten, volgens het Handboek en conform de Conclusie van 13 juli 2001, een vast contactpunt aan¹²⁶ dat onder meer de volgende taken in portefeuille heeft:

- verzameling en analyse van informatie op nationaal niveau, alsook van andere lidstaten, derde landen, relevante EU-organen en andere informatiebronnen,
- totstandbrenging van betrouwbare en efficiënte – indien nodig ook beveiligde – communicatielijnen met de relevante sleutelactoren op nationaal en internationaal niveau,
- informatie-uitwisseling in samenwerking met de andere lidstaten, derde landen, relevante EU-organen en andere internationale instellingen,
- doorgifte van verwerkte informatie aan hun respectieve politieautoriteiten en -diensten, alsmede aan de politieautoriteiten in andere lidstaten en aan relevante EU-organen,
- verrichting van risicoanalyses inzake mogelijke betogers en andere groeperingen ten behoeve van de organiserende lidstaat,
- observatie, evaluatie en follow-up van het evenement.¹²⁷

Bij deze opsomming kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat de Raad vond dat allerlei verschillende instanties van de lidstaten en ook van derde landen met elkaar moesten samenwerken en over van alles met elkaar moesten communiceren. Er kwamen meerdere, niet nader omschreven autoriteiten in beeld. Wat zijn relevante

¹²⁶ Of het hier aangehaalde (nationaal) vast contactpunt overeenkomt met de ‘centrale instantie’ ex gemeenschappelijk optreden van 1997 kan men niet uit de tekst afleiden. Uit het concept voor het nieuwe Handboek van december 2006 blijkt echter dat de hier bedoelde vaste contactpunten dezelfde zijn als de centrale instanties bedoeld in het gemeenschappelijk optreden, Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190 REV 1, p. 8 en Annex D. Voor Nederland het NCC.

¹²⁷ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 8.

EU-organen in deze? Wie zijn de ‘sleutelactoren’?¹²⁸ In de arena van de informatie-uitwisseling verschijnt ook Europol die, aldus het Handboek, overeenkomstig het Europol-mandaat relevante informatie en analyses verstrekt. Dit is een interessante mededeling. De vraag of de bijdrage van Europol slechts beperkt is tot algemene informatie en risico-analyse met betrekking tot criminaliteit en/of terrorisme waartoe deze politiedienst bevoegd is, of dat Europol een rol speelt bij de verstrekking van persoonsgegevens laat het Handboek onbeantwoord. Onduidelijk is ook of Europol informatie zou verstrekken in verband met de openbare-ordehandhaving. Conform de toen geldende Europol-Overeenkomst en het speciale Protocol over artikel 2 (de specifieke taakomschrijving van Europol) is Europol immers niet bevoegd op het gebied van de openbare orde in verband met demonstranten en/of voetbalsupporters (zie artikel 2 j° bijlage Europol-Overeenkomst).¹²⁹ Europol kan dus alleen een bijdrage leveren, indien men de openbare-ordeverstoringen onder een andere noemer brengt. Voor de hand liggend is dan artikel 2 van de Overeenkomst die bepaalt dat Europol bevoegd is als er een indicatie is dat ‘georganiseerde criminele structuren betrokken zijn en twee of meer lidstaten daardoor getroffen zijn.’¹³⁰

Waarover deze instanties moesten communiceren kwam in paragraaf 1 ‘basisverplichtingen over informatiebeheer’ aan de orde. Hieruit blijkt dat ‘informatie’ ook persoonsgegevens kan omvatten. Integraal luidde de paragraaf:

‘Een lidstaat doet informatie die door zijn nationale autoriteit van belang wordt geacht voor de veiligheid tijdens een evenement in een andere lidstaat, onverwijld toekomen aan de nationale autoriteit van de lidstaat in kwestie.

De informatie-uitwisseling geschiedt via de bestaande communicatiekanalen en -structuren. De uitwisseling van gegevens, inclusief persoonsgegevens, geschiedt met strikte inachtneming van de op elk geval toepasselijke nationale en internationale wetgeving.

¹²⁸ In de Engelse tekst: *key players*. Verderop in het stuk wordt ook gesproken over sleutelactoren en daar wordt het volgende rijtje opgesomd: ‘organisatie van de bijeenkomst, beveiliging, handhaving van de openbare orde, justitiële diensten, sociale en preventiediensten, gezondheidsdiensten, openbaar vervoer en andere infrastructuuraspecten [sic]’, Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 12.

¹²⁹ Die bevoegdheid is Europol gegeven noch onder de Overeenkomst noch onder het Protocol opgesteld op grond van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij die Overeenkomst, Brussel, 30 november 2000, *Trb.* 2001, 34.

¹³⁰ Artikel 2 lid 1 van de Europol-Overeenkomst luidt (in 2002): ‘The objective of Europol shall be, within the framework of cooperation between the Member States pursuant to Article K.1(9) of the Treaty on European Union, to improve, by means of the measures referred to in this Convention, the effectiveness and cooperation of the competent authorities in the Member States in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime where there are factual indications that an organized criminal structure is involved and two or more Member States are affected by the forms of crime in question in such a way as to require a common approach by the Member States owing to the scale, significance and consequences of the offences concerned.’ (Curs. IT) Navraag bij Europol-functionarissen leverde een bevestiging van deze stelling op.

De informatie-uitwisseling wordt gefaciliteerd door de nationale vaste contactpunten van de betrokken lidstaten. Na verwerking wordt de verzamelde informatie in voorkomend geval verspreid onder de relevante autoriteiten en diensten. De contacten tussen politieautoriteiten en -diensten in verschillende lidstaten kunnen door hun respectieve nationale vaste contactpunten worden gecoördineerd, en indien nodig, georganiseerd.¹³¹

Elk nationaal vast contactpunt verschaft bovendien aan zijn tegenhanger in het organiserende land informatie in de vorm van risicoanalyses over 'potentiële betogers en andere groeperingen die wellicht naar het evenement zullen afreizen en beschouwd worden als een potentiële bedreiging voor de handhaving van de openbare orde.'¹³² Het is de moeite waard om te vermelden dat, in tegenstelling tot de eerste conceptversie, hier niet, expliciet althans, 'zowel vreedzame als potentieel gewelddadige' demonstranten worden bedoeld.¹³³ Voor het verschaffen van informatie dient een modelformulier te worden gebruikt.¹³⁴ Het betreft de inmiddels bekende informatie over groepssamenstelling, ideologie, gedrag, reizen, verblijf, gebruik van communicatiemiddelen, mediastrategie, uiterlijke kenmerken, betrokkenheid bij incidenten waaronder veroordelingen, websites en de alles dekkende formule 'andere relevante informatie'. Nog los van het feit dat, zoals al eerder opgemerkt, deze algemene informatie ook tot personen herleidbare informatie kan bevatten, zijn persoonsgegevens niet uitgesloten. Dat blijkt behalve uit bovengenoemde passage ook uit de paragraaf over de verantwoordelijkheden van de organiserende lidstaat waarin gesproken wordt over persoonsgebonden strafrechtelijke gegevens:

'Het nationaal vast contactpunt in de organiserende lidstaat faciliteert de verzameling en de analyse van relevante informatie betreffende het evenement, alsmede de uitwisseling ervan met andere lidstaten, derde landen en relevante EU-organen of andere internationale instellingen (II.1). De informatie kan onder meer het volgende omvatten:

- vóór het evenement verkregen informatie en inlichtingen die het verloop van het evenement of de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in het algemeen zouden kunnen verstoren,
- tijdens het evenement verkregen of gevraagde informatie over personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, met inbegrip van hun naam, geboortedatum, woonplaats, achtergrond, omstandigheden van de arrestatie en/of een exacte beschrijving van het gepleegde strafbare feit,
- informatie over de toepasselijke wetgeving en het wetshandhavingsbeleid van de politie (aan andere lidstaten of aan derde landen),
- verslagen over incidenten en evaluatieverslagen alsmede bijdragen daarvoor.¹³⁵

¹³¹ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 9.

¹³² Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 10.

¹³³ Zie Raadsdocument 12637/02 ENFOPOL 123, p. 9 waar nog gesproken werd van: '(...) a permanent risk analysis on known potential demonstrators and other groupings (peaceful as well as potentially violent) (...)'. Dat betekent overigens niet dat over de vreedzame demonstranten geen informatie ten behoeve van de risicoanalyses meer uitgewisseld kan worden.

¹³⁴ Bijlage A, risicoanalyse inzake potentiële betogers en andere groepen.

¹³⁵ Raadsdocument 12637/3/02 ENFOPOL 123 REV 3, p. 10.

Duidelijk is dat het Handboek de verstrekking van persoonsgegevens niet schuwde. Minder duidelijk is het doel van de wederzijdse verstrekking. Het doel van de communicatie – ‘beveiliging van internationale evenementen’ zoals het Handboek het omschrijft – is met moeite een welbepaald, duidelijk omschreven doel te noemen zoals het dataprotectierecht dat vereist. Er ontbreekt een doel specifiek gerelateerd aan de wederzijdse verstrekking van persoonsgegevens. Het Handboek besteedde geen enkele aandacht aan aspecten van dataprotectie. Alleen de mededeling dat ‘de uitwisseling van gegevens, inclusief persoonsgegevens, geschiedt met strikte inachtneming van de op elk geval toepasselijke nationale en internationale wetgeving’ vestigde de aandacht op de bescherming van persoonsgegevens.

6.4.6 *De Resolutie over de beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen*

De demonstraties tijdens internationale topbijeenkomsten gingen onverdroten door, al dan niet uitlopend op confrontaties met de politie. Maar ook de lidstaten in de ambtelijke gremia van de Raad bleven niet werkeloos toekijken. De Conclusies van 13 juli 2001 moesten vertaald worden in concrete voorstellen. Zo kwam een resolutie tot stand die de veiligheid van evenementen moest bevorderen door efficiënte grensbewaking.

6.4.6.1 De ontwerp-resolutie

Vlak na de incidenten tijdens de Eurotop in Thessaloniki en twee jaar na Genua diende het Italiaanse voorzitterschap in juni 2003 bij de Groep politieke samenwerking het initiatief in voor een resolutie.¹³⁶ Specifiek doel ervan was om een meer doeltreffende toepassing te bewerkstelligen van artikel 2 lid 2 SUO, want, zo luidde de Italiaanse analyse bij het voorstel, ‘door het gebrek aan specifieke informatie en de ontoereikende signalering van de persoonsgegevens van uit een andere staat afkomstige gewelddadige personen, kan deze bepaling minder goed worden toegepast.’ Met andere woorden: om doelgerichte grenscontroles uit te kunnen voeren, moeten de betrokken lidstaten meer informatie ontvangen over ‘elementen met doelstellingen of acties van gewelddadige of anderszins criminele aard’. De controles moesten gericht zijn op personen die het grondgebied van de lidstaten wilden betreden ‘met het oogmerk de openbare orde en veiligheid in de context van het evenement te verstoren’ (punt 2 van het voorstel), dus moest de informatie-uitwisseling diegenen betreffen die ‘erom bekend staan in soortgelijke omstandigheden de openbare orde en veiligheid te hebben verstoord’ (punt 3) of ooit waren veroordeeld wegens strafbare feiten die verband houden met verstoring van de openbare orde in de context van manifestaties’ (punt 4). Dit zijn strakkere definities en formuleringen dan in andere documenten. Hier is sprake van een objectievere omschrijving van de personen die door de maatregelen zou-

¹³⁶ Raadsdocument 10965/03 ENFOPOL 63 COMIX 417, Ontwerp-resolutie van de Raad betreffende de beveiliging van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare evenementen.

den moeten worden getroffen, ook al krijgt men de indruk dat het voorzitterschap demonstranten vooral als (potentiële) criminelen beschouwde.

In punt 6 van de ontwerp-resolutie stond dat – na passend overleg met het land¹³⁷ dat de informatie had verstrekt – de informatie eventueel kon worden gebruikt voor het vaststellen van de nodige veiligheidsmaatregelen in verband met het evenement. Dit is een ander doel dan de toepassing van artikel 2 lid 2 SUO en een nogal ruime omschrijving van het doel van de uitwisseling van onder andere persoonsgegevens, gezien de verwijzing naar punt 3 en 4. De niet expliciet omschreven, maar wel bedoelde veiligheidsmaatregelen waren niet-toelating van personen tot een andere lidstaat en uitzetting uit een lidstaat.¹³⁸ Deze ontwerp-resolutie beoogde primair een informatiestroom van persoonsgegevens tot stand te brengen teneinde gerichte grenscontroles te verrichten om ongemakken voor andere reizigers te beperken. Het voorstel leek op het eerder afgewezen voorstel om een relschoppers-databank op te richten, maar met een andere rechtvaardiging: het vrije verkeer van personen, niet zijnde demonstranten, zo onbelemmerd mogelijk doen plaatsvinden. In punt 7 van het voorstel werd naar nationale en internationale wetgeving (Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en Aanbeveling (87) 15 van de Raad van Europa) verwezen, in de zin dat lidstaten eraan herinnerd worden er rekening mee te houden bij de uitwisseling van persoonsgegevens.

Een probaat middel voor de lidstaten om het transnationale verkeer van supporters of demonstranten te beheersen was inderdaad om telkens artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengengrenscode) in te roepen zodat weer binnengrenscontroles konden worden uitgevoerd.¹³⁹ Het gebeurde daardoor dat mensen, waaronder EU-onderdanen en anderen die aanspraak kunnen maken op het recht van vrij verkeer, aan de grenzen werden verhinderd het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen te komen. Zo hebben zich aan de vooravond van de demonstraties tijdens de Eurotop van Sevilla aan de Spaans-Portugese grens in de Alentejo onaangename tafereelen afgespeeld. Bussen met Portugese demonstranten die op weg waren naar Sevilla om deel te nemen aan een overigens door de autoriteiten toegestane manifestatie, werden aan de Spaanse grens tegengehouden. De *Guardia Civil* schuwde het gebruik van fysiek geweld niet. Hiervan werd een Portugese parlementariër het slachtoffer die alleen vroeg waarom men de mensen niet tot Spanje toeliet. De politie drong de bussen binnen en confisqueerde fototoestellen en foto's. In het Europese Parlement, waar het incident aandacht kreeg, draaide de Raad om de hete brij heen van de strikt nationale bevoegdheid inzake openbare-ordehandhaving en

¹³⁷ Ook in de originele Italiaanse tekst staat *Paese* (land) en niet *Paese membro* of *Stato membro* (lidstaat) zoals in de rest van de tekst. Het kan een slordigheid zijn, maar het kan ook een bewuste woordkeuze zijn. In dat laatste geval betekent dit dat hier ook derde landen worden bedoeld, immers 'anti- of andersglobalistische' demonstranten komen ook uit andere landen dan de EU-lidstaten. Hier kan dus impliciet uitwisseling van persoonsgegevens met derde landen bedoeld worden.

¹³⁸ Dit meldde de Nederlandse delegatie. Raadsdocument 12078/03 ENFOPOL 78 COMIX 505, p. 2.

¹³⁹ Bijvoorbeeld van 2000 tot november 2004 is, althans volgens de voor het publiek toegankelijke officiële notificaties van de lidstaten tot toepassing van artikel 2 lid 2 SUO, de maatregel 20 keer ingevoerd (sommige notificaties blijven geheim en van sommige weet men niet eens dat ze bestaan). Volgens een onderzoek van Statewatch zou artikel 2 lid 2 SUO tussen 2000 en 2002 zelfs 26 keer zijn ingeroepen, <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/15protest.htm>

inroeping van artikel 2 lid 2 SUO, om te concluderen dat hij geen oordeel kon geven over de gang van zaken.¹⁴⁰ De Commissie reageerde bij monde van (toenmalig) commissaris Vitorino eveneens door de Europarlementariërs te wijzen op de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten inzake handhaving van de openbare orde en het uitvoeren van de binnengrenscontroles op grond van artikel 2 lid 2 SUO.¹⁴¹

Het Italiaanse voorstel om artikel 2 lid 2 SUO efficiënter toe te passen en strikte grenscontroles uit te voeren kreeg snel na de presentatie veel kritiek te verduren.¹⁴² Nog drie herziene versies zijn de definitieve tekst van de uiteindelijke resolutie voorgedaan.¹⁴³ De Nederlandse delegatie diende zelfs een zeer kritische nota in over het Italiaanse voorstel.¹⁴⁴ Ze vond sommige voorstellen te specifiek en te precies voor het voorgestelde juridisch niet-bindende politieke instrument van de Resolutie en pleitte voor het gebruik van een bindend instrument.¹⁴⁵ Bovendien vond met het inroepen van artikel 2 lid 2 SUO een uitzondering op de regel van het vrije verkeer van personen die daarom dus niet verheven moest worden tot vaste praktijk.¹⁴⁶ Punt van kritiek was daarnaast de beperking van het vrije verkeer door niet-toelating of uitzetting. De Nederlandse delegatie vroeg vervolgens om de tekst over de uitwisseling van informatie preciezer te formuleren en de genoemde ‘veiligheidsmaatregelen’ nader te concretiseren. Nederland vroeg ook om punt 7, dat naar het verdrag van Straatsburg 1981 en Aanbeveling (87) 15 verwijst, zo aan te vullen dat de aandacht gevestigd kon worden op de dataproctierichtlijn 95/46/EG.¹⁴⁷ De Nederlandse delegatie maande tot voor-

¹⁴⁰ Schriftelijke vragen aan de Raad E-2021/02, E-2028/02 en E-2029/02 (met gecombineerd antwoord), *PbEG* 2003, C 52E/120-121.

¹⁴¹ Schriftelijke vragen aan de Commissie P-1987/02 en P-1975/02 (met gecombineerd antwoord), *PbEG* 2003, C 92E/124.

¹⁴² Zie Raadsdocument 10965/1/03 REV 1 ENFOPOL 63 COMIX 417, p. 2.

¹⁴³ Raadsdocument 10965/1/03 ENFOPOL 63 COMIX 417 REV 1; Raadsdocument 10965/2/03 ENFOPOL 63 COMIX 417 REV 2 en Raadsdocument 10965/3/03 ENFOPOL 63 COMIX 417 REV 3.

¹⁴⁴ Raadsdocument 12078/03 ENFOPOL 78 COMIX 505. Alleen Engelse tekst.

¹⁴⁵ Niet zozeer de maatregelen, maar het voorgestelde instrument werden bekritiseerd. Eigenlijk wilde Nederland dus net zo ver gaan als de Italianen.

¹⁴⁶ Zie ook *Str.* nr. 130, 10 juli 2003, p. 5, *Werkgroep: binnengrenzen niet te snel dicht doen bij EU-toppen*. De Staatscourant meldt dat de Werkgroep politieke samenwerking ook de mening is toegeedaan dat er te vaak gegrepen wordt naar artikel 2 lid 2 SUO (thans artikel 23 Schengen-grenscore) met ‘inacceptabele gevolgen’ zoals files en ongeregelheden juist door de controles van onschuldige reizigers die de dupe hiervan zijn.

¹⁴⁷ Richtlijn 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 1995, 281/31. Waarom Nederland hieraan refereert, is niet duidelijk, want die richtlijn is op grond van artikel 3 lid 2 eerste streepje van de Richtlijn niet van toepassing op de politieke samenwerking zoals geregeld binnen de derde pijler. Zie HvJ EG 6 november 2003, Zaak C-101/01 *Lindqvist*, met name r.o. 42-44 waarin het Hof uitleg geeft over de strekking van bovengenoemde bepaling die de activiteiten bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie uitdrukkelijk uitsluit. In de zogenaamde PNR-uitspraak, HvJ EG 30 mei 2006, gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04, *Passagiersgegevens* bevestigt het Hof die strikte scheiding. De verstrekking van de persoonsgegevens was in die zaak niet verricht ten behoeve van de dienstverlening, maar voor de bescherming van de openbare veiligheid en voor de wetshandhaving (de uitzondering van artikel 3 lid 2 eerste streepje). Het Hof concludeert daarom dat de verwerking van de persoonsgegevens in casu niet binnen de werkingssfeer van de Richtlijn valt. Het kan zijn dat

zichtigheid indien het voorstel zou beogen om de persoonsgegevens in één gemeenschappelijke lijst op te nemen en herinnerde eraan dat de SIS-werkgroep bezig was met dit onderwerp in het kader van de opzet van het SIS II-systeem.¹⁴⁸ Na kennelijk veel onderhandelingen werd men het eens over de tekst.

6.4.6.2 De Resolutie over de beveiliging van bijeenkomsten van de Europese Raad en andere evenementen

De uiteindelijke Resolutie¹⁴⁹ borduurde voort op het gemeenschappelijk optreden van 1997, de Conclusies van 13 juli 2001 en het Handboek ter beveiliging van evenementen uit 2002. Uit de considerans blijkt de intentie van de Raad: de verbetering van de grenscontroles ter gelegenheid van Eurotops en andere vergelijkbare evenementen door middel van informatie-uitwisseling:

(...)

- De samenwerking tussen de politiediensten van de lidstaten moet met inachtneming van het nationale recht worden bevorderd, mede via een gerichte uitwisseling van informatie ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde en voor de veiligheid rond manifestaties.

(...)

- Het gebrek aan gegevens en de ontoereikende signalering van personen ten aanzien waarvan een gegronde verdenking bestaat dat zij het verloop van bijeenkomsten van de Europese Raad en vergelijkbare internationale evenementen kunnen verstoren, kunnen beletten dat de in artikel 2, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst bedoelde maatregelen op een doeltreffende en minder bezwaarlijke wijze worden toegepast.

het Nederlandse standpunt uitgaat van de veronderstelling dat het hier maatregelen over het vrije verkeer van personen betreft, die dus onder de werking van de richtlijn vallen. Op grond van de PNR-uitspraak is dat standpunt moeilijk houdbaar, omdat het doel van de resolutie in de wetshandhaving en de politieke samenwerking ligt.

¹⁴⁸ SIS II is de tweede generatie Schengen-informatiesysteem (SIS). SIS II is ontwikkeld als technische *upgrading* van het SIS in het licht van nieuwe technologische ontwikkelingen en de toetreding van veel nieuwe lidstaten. Het opnemen van voetbalsupporters en demonstranten als signaleringswaardige categorieën is al langer onderwerp van onderhandelingen zowel in verband met amendementen op de Schengen-uitvoeringsovereenkomst als in verband met de introductie van SIS II (zie noot 92 in hoofdstuk 5). In Raadsdocument 12813/01 SIS 91 COMIX 676 staat een voorstel om artikel 99 SUO zo uit te breiden (nu alleen zware criminaliteit) dat signalering kan worden opgenomen voor 'a person who is notoriously known by the police forces for having committed recognised facts of public order disturbance' zodat hem toegang kan worden geweigerd tot het land waar een cultureel, politiek, sociaal of sportief evenement plaatsvindt. Zie ook Raadsdocument 9808/03 SIRIS 47, CATS 34, ASIM 31, COMIX 330, p. 5 onder II.2 (b) waarin werd voorgesteld de categorie 'violent troublemakers' op te nemen als nieuwe categorie in het SIS II. Nog recentelijk zijn vergelijkbare voorstellen gedaan, zie Raadsdocument 15079/07CATS 124 COMIX 962 (punt 12. Information sharing on violent trouble makers related to large scale events) en Raadsdocument 7544/08 SIRIS 34 ENFOPOL 48 COMIX 212, Troublemakers.

¹⁴⁹ Resolutie van de Raad van 29 april 2004 betreffende de beveiliging van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare evenementen, *PbEU* 2004, C 116/18.

- In geval van beschikbaarheid van gegevens en van signaleringen van dergelijke personen kunnen er gerichte controles worden uitgevoerd om deze op te sporen, hetgeen het vrij verkeer van andere personen ten goede komt.
(...)'

De betere uitwisseling van informatie, waaronder persoonsgegevens en signaleringen (in het SIS?), strekt ertoe gerichte maatregelen te treffen 'ter ontmoediging van de deelneming van gewelddadige personen aan manifestaties.'¹⁵⁰ De Resolutie legt het accent op wat men 'reismanagement' zou kunnen noemen: uitreisverboden en grenscontroles, of zoals het in de considerans staat: 'ter ontmoediging van de deelneming van gewelddadige personen'. Punt 3 van de Resolutie vraagt de lidstaten om hun best te doen om de ongemakken die worden veroorzaakt door de controles van personen op doorreis zoveel mogelijk te beperken door te focussen op ordeverstoorers. Om een effectieve en efficiënte controle uit te voeren is het verstrekken van informatie, inclusief persoonsgegevens, cruciaal. Punt 1 en punt 4 van de Resolutie stellen het zo:

'1. De lidstaten wordt verzocht om, met inachtneming van het nationale recht, de lidstaat waar een bijeenkomst van de Europese Raad of een vergelijkbaar evenement plaatsvindt, de informatie te verstrekken waarover zij beschikken aangaande de verplaatsingen – op weg naar het evenement – van personen of groepen van wie op goede gronden wordt aangenomen dat zij de lidstaat willen betreden met het oogmerk de openbare orde en de veiligheid rond het evenement te verstoren, dan wel strafbare feiten in samenhang met het evenement te begaan. Deze informatie kan ook worden verstrekt aan de lidstaten via welke de doorreis van de betrokken personen naar verwacht zal plaatsvinden.'

'4. Om de lidstaat waar het evenement plaatsvindt, beter in staat te stellen op reizigers toegespitste controles uit te oefenen, wordt de andere lidstaten verzocht alle nuttige informatie beschikbaar te stellen. Deze kan namen omvatten van personen van wie op goede gronden wordt aangenomen dat zij de lidstaat willen betreden met het oogmerk de openbare orde en de veiligheid rond het evenement te verstoren, dan wel strafbare feiten in samenhang met het evenement te begaan, daaronder begrepen namen van personen die zijn veroordeeld wegens strafbare feiten die verband houden met verstoring van de openbare orde rond betogingen of andere evenementen, indien zulks krachtens het nationale recht is toegestaan.'

Met al die informatie zouden dan persoonsgerichte grenscontroles kunnen worden uitgevoerd. De Resolutie liet de mogelijkheid open om *liaisons* ter ondersteuning naar het organiserende land te sturen (punt 9). Op basis van bilaterale afspraken mochten zij eventueel ook ingezet worden om de grenscontroles te ondersteunen (punt 10).

De Resolutie benadrukt het grote belang van de uitwisseling van informatie over groepen en over personen die de openbare orde (kunnen) verstoren. Zij besteedt

¹⁵⁰ Dat betekent: uitreisverboden (zie considerans, 7^{de} streepje: 'Een doeltreffende preventie wordt ook bereikt door maatregelen die door de lidstaten worden genomen ter ontmoediging van de deelneming van gewelddadige personen aan manifestaties in het buitenland in verband met bijeenkomsten van de Europese Raad en vergelijkbare evenementen').

daarbij ook aandacht aan de bescherming van deze persoonsinformatie. In punt 7 stelt de Raad, duidelijker dan in eerdere handelingen, dat de normen voor dataprotectie in acht dienen te worden genomen:

‘7. De resolutie mag niet zodanig worden geïnterpreteerd dat daardoor wordt afgeweken van het beginsel dat de uitwisseling van persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met het toepasselijke nationale en internationale recht, rekening houdend met de bepalingen van titel VI van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en met de bepalingen van Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede – indien van toepassing – van de beginselen vervat in Aanbeveling nr. (87) 15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.’

Aantrekkelijk is de formulering dat de voorstellen van de Resolutie niet kunnen derogeren aan dat recht; in andere handelingen komt men doorgaans niet verder dan te stellen dat men ‘rekening moet houden’ met het Verdrag van Straatsburg en Aanbeveling (87) 15, zo er überhaupt naar wordt verwezen. De lidstaten worden vervolgens geattendeerd op twee belangrijke beginselen in de bescherming van persoonsgegevens, namelijk de doelgebondenheid van het gebruik van die gegevens en de daaruit voortvloeiende begrenzing in tijd van hun gebruik (punt 8):

‘8. De persoonsgegevens worden uitsluitend gebruikt en bewaard tot het einde van het evenement waarvoor zij zijn uitgewisseld en voor de doeleinden van deze resolutie, tenzij anders is overeengekomen met de lidstaat die de gegevens heeft verstrekt.’

Dat een handeling de lidstaten attendeert op het doelbindingsbeginsel is nieuw en toe te juichen. Men zou daarom kunnen verwachten dat de Resolutie zelf het doel van de gegevensverstrekking duidelijk en nauwkeurig bepaalt, maar dat is niet helemaal het geval, want in punt 6 staat:

6. De lidstaat kan de uit hoofde van punt 4 ontvangen informatie gebruiken om grenscontroles te verrichten. De informatie kan eventueel ook worden gebruikt om strafbare feiten te voorkomen of de openbare orde en de veiligheid van het evenement te waarborgen.’

Het doel van de resolutie is om gerichte grenscontroles te verrichten, maar ook om ‘eventueel’ strafbare feiten te voorkomen of om de openbare orde en de veiligheid te beschermen in de lidstaat waar de bijeenkomst van de Europese Raad plaatsvindt.¹⁵¹ Deze doelen zijn legitiem en gerechtvaardigd (zie lid 2 van artikel 8 EVRM), maar te

¹⁵¹ Dat is sinds mei 2004 altijd België, omdat de bijeenkomsten niet meer worden gehouden in de lidstaat die het voorzitterschap draagt, maar in Brussel. In een verklaring bij de slotakte van de intergouvernementele conferentie ter voorbereiding van het Verdrag van Nice is bepaald dat alle bijeenkomsten van de Europese Raad in Brussel worden gehouden, zodra de Unie 18 leden telt (zie ook 5^{de} streepje in de considerans van deze Resolutie).

ruim geformuleerd voor de verstrekking van persoonsgegevens. De formulering komt neer op verstrekkingen ter handhaving van de rechtsorde. De Resolutie biedt bovendien op de toepassing van het beginsel van de doelbinding de mogelijkheid tot uitzondering, indien anders is overeengekomen met de lidstaat die de persoonsgegevens verstrekt. Dat is op zich mogelijk, indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat en indien de doelafwijkende verwerking wel verenigbaar is met dat doel.¹⁵²

Vermeldenswaard is verder dat de Resolutie een tijdslimiet aangeeft voor het gebruik van de persoonsgegevens, dat wil zeggen tot het einde van het evenement waarvoor ze zijn verstrekt en voor de doelen van de resolutie, tenzij anders is overeengekomen met de verstreckende lidstaat (punt 8).

Hoewel deze Resolutie meer en beter de aandacht vestigt op de bescherming van persoonsgegevens is, mede door de ruime formulering van het doel van de gegevensverstrekking, het gevaar van een Europese ‘databank’ niet helemaal uit beeld, ondanks de verzekering van de Nederlandse regering dat daar geen sprake van was.¹⁵³

6.4.7 *Aanbeveling en Handboek 2007 voor de samenwerking van politie- en veiligheidsautoriteiten bij grote evenementen*

In november 2006 stuurde voorzitter Finland een voorstel voor een nieuw, geactualiseerd Handboek naar de Groep politieke samenwerking.¹⁵⁴ Dit concept integreerde het Handboek beveiliging van internationale evenementen van 2002 met het Handboek voor de samenwerking tussen de lidstaten ter voorkoming van terroristische daden tijdens de Olympische Spelen en vergelijkbare sportevenementen van 2004 (zie hoofdstuk 5, § 5.4).¹⁵⁵ Het Handboek over politieke samenwerking bij voetbal evenementen

¹⁵² Zie artikel 9 lid 2 Databeschermingsverdrag en beginsel. Zie ook artikel 17 lid 6 Wpolg j° artikel 5:1 lid 2 Bpolr dat luidt: ‘2. De gegevens worden verstrekt onder de algemene voorwaarde dat deze slechts verder kunnen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt. In bijzondere gevallen kunnen de verstrekte gegevens verder worden verwerkt ten behoeve van de voorkoming van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. Op verzoek van de ontvangende persoon of instantie kan de verantwoordelijke instemmen met de verdere verwerking van verstrekte gegevens voor een ander doel voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaken in dat land.’

¹⁵³ EK 2003-2004, 23 490, E, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin stelt de minister dat van een databank noch in de ontwerp-resolutie noch in de definitieve tekst sprake is (geweest); wel kort in een eerdere concept-tekst. Vanuit een puur formele benadering mag de mededeling wel juist zijn – er wordt niet expliciet een databank voorgesteld –, maar, nogmaals, vanwege de ruime doelstelling van de gegevensuitwisseling en de mogelijkheid om van het doel afwijkende verstrekkingen te doen, kan de uitwerking van de Resolutie als geheel tot zo’n ‘databank’ leiden.

¹⁵⁴ Raadsdocument 15226/06 en Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190 REV 1, Security handbook for the use of police authorities and services at international events. Deze documenten, uitsluitend in het Engels, zijn niet voor het publiek toegankelijk. Statewatch heeft in januari 2007 Raadsdocument 15226/1/06 op internet gepubliceerd (<http://www.statewatch.org/news/2007/jan/eu-sec-handbook-int-events.pdf>).

¹⁵⁵ Raadsdocument 5744/1/04 REV 1 Aanbeveling van de Raad betreffende een handboek voor de samenwerking tussen de lidstaten ter voorkoming van terroristische daden tijdens de Olympische Spelen en vergelijkbare sportevenementen. Dit Handboek werd nooit ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd. Het is daarmee een zuiver ambtelijk stuk dat uiteraard niet in het *Publicatieblad* werd gepubliceerd.

(zie hoofdstuk 5, § 5.6) werd daarentegen niet meegenomen.¹⁵⁶ Uit dit eerste voorstel bleek dat de reikwijdte van het nieuwe Handboek veel ruimer moest zijn dan alleen de handhaving van de openbare orde tijdens Eurotops. Het Handboek beoogt een bijdrage te leveren aan integrale veiligheid bij allerhande evenementen:

‘The scope of the manual is now such that it applies to the security (both from a public order point of view as well as counter-terrorism) of all major international events, be it political, sporting, social, cultural or other.’¹⁵⁷

In december 2007 werd het Handboek aangenomen als bijlage van een Aanbeveling van de Raad.¹⁵⁸ Het Handboek is bedoeld voor allerlei autoriteiten belast met veiligheid en heeft betrekking op alle grote evenementen waar grensoverschrijdend verkeer van personen is te verwachten. De tekst van de Aanbeveling is kort; de Raad beveelt de lidstaten aan om:

- ‘(1) De samenwerking, met name de praktische samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde autoriteiten, op te voeren, teneinde de openbare veiligheid tijdens evenementen met een internationale dimensie op het grondgebied van de Europese Unie te waarborgen.
- (2) Er te dien einde voor te zorgen dat het Handboek voor de politie- en veiligheidsdiensten betreffende de samenwerking tijdens grote evenementen met een internationale dimensie in bijlage dezes ter beschikking wordt gesteld van de ter zake bevoegde autoriteiten.’

Het Handboek is bedoeld als:

‘(...) praktisch instrument om richtsnoeren en ideeën aan te reiken voor wetshandhavingsautoriteiten in Europa die verantwoordelijk zijn voor de beveiliging van internationale evenementen met een internationale dimensie (zoals de Olympische Spelen of andere belangrijke sportevenementen, belangrijke sociale evenementen of politieke bijeenkomsten op hoog niveau, zoals de top van de G8). De beginselen in dit handboek moeten dan ook alleen worden toegepast wanneer dat passend en nuttig is en volledig met de nationale wetgeving strookt. Zij mogen voorts niet de afspraken doorkruisen die in bilaterale overeenkomsten of memoranda van overeenstemming zijn vastgelegd.’ (...)

Wetshandhavingsautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor een groot evenement met een internationale dimensie moeten zorgen voor de beveiliging van het evenement zowel wat het aspect openbare orde als wat het aspect terrorismebestrijding betreft. Afhankelijk van de aard van het evenement (politiek, sportief, sociaal, cultureel, e.d.) kan het ene aspect belangrijker zijn dan het andere en wellicht door andere auto-

¹⁵⁶ Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190 REV 1, p. 1; ‘The “football handbook”, a revised version of which was approved by the Council on 4-5 December 2006 has not been integrated.’

¹⁵⁷ Raadsdocument 15226/1/06 ENFOPOL 190 REV 1, p. 1.

¹⁵⁸ Aanbeveling van de Raad van 6 december 2007 over een handboek voor politie- en veiligheidsautoriteiten betreffende de samenwerking bij grote evenementen met een internationale dimensie, *PbEU* 2007, C 314/4.

riteiten moeten worden behandeld, maar beide aspecten moeten in aanmerking worden genomen.¹⁵⁹

De handhaving van de openbare orde, de bescherming van de veiligheid en de terrorismebestrijding raken hechter met elkaar verbonden, waardoor ook steeds andere instanties en autoriteiten dan de politie – de veiligheidsdiensten zijn nu uitdrukkelijk genoemd als adressaten van het handboek – bij de uitwisseling van informatie betrokken raken.

Op grond van artikel 15 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV) zijn de details van de inlichtingenpraktijken niet bekend, maar dat zij zich richten op (de gewelddadige variant van) politiek activisme en voetbal evenementen is openbare kennis.¹⁶⁰ De Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) speelt ook een rol tijdens grote voetbal evenementen, in ieder geval in verband met terrorisme en beveiliging. Grondslag voor de AIVD om onderzoek te doen is artikel 6 lid 2 onder a. Om aan onderzoek onderworpen te zijn moet aan het vereiste van staatsgevaarlijkheid zijn voldaan, maar de inlichtingendiensten zullen altijd geconfronteerd worden met het dilemma dat men er pas achter komt hoe (staats)gevaarlijk een organisatie is als men haar aan onderzoek onderwerpt. Daardoor is het niet uitgesloten dat ook ongevaarlijke organisaties, actiegroepen of personen op bepaalde momenten door de inlichtingendiensten in de gaten worden gehouden.¹⁶¹ In haar eerste jaarverslag over 2003 wijdde de AIVD aandacht aan Nederlands links activisme, antiglobalisering en antimilitarisme om te concluderen dat die groepen – dierenactivisten uitgezonderd – eigenlijk een bijna kwijnend bestaan leidden, althans in Nederland.¹⁶² Van gewelddadig actievoeren en openbare-ordeverstoringen in binnen- of buitenland was geen sprake. In 2006 was de situatie anders: ‘Zowel in het links- als in het rechts-extremistische veld is gedurende het jaar 2006 regelmatig sprake geweest van verstoringen van de openbare orde en geweldsdelicten. De AIVD heeft dan ook frequent contact onderhouden met politie en lokaal bestuur over dit onderwerp en heeft daarbij zowel verhelderend inzicht kunnen bieden als tijdig waarschuwingen van dreigende aantastingen van onder meer de openbare orde doen uitgaan.’¹⁶³

Taak van de AIVD is onderzoeken en niet het opsporen van strafbare feiten (art. 9 lid 1 WIV). Informatie wordt vergaard door gebruik te maken enerzijds van de algemene bevoegdheid tot gegevensverzameling zoals neergelegd in artikel 17 WIV en anderzijds van bijzondere

¹⁵⁹ Zie punt 3 van de considerans van de Aanbeveling en Inleiding, paragraaf I.1, p. 6 van het handboek.

¹⁶⁰ Zie de jaarverslagen van de AIVD via: <http://www.aivd.nl> en *Leidraad Veiligheidsmaatregelen WK 2006*, opgesteld door: Politie, KMar, IND, OM, Justitie, AIVD, BZK en BZ, 18 mei 2006, te raadplegen via: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/publicaties?ActItnIdt=81819>

¹⁶¹ De grenzen die de wet stelt, zijn in de praktijk misschien niet altijd scherp te trekken maar ze zijn er wel. Daardoor is het legitiem om de vraag te stellen of de inlichtingendiensten ook in de samenleving ingeburgerde en notoir niet-staatsgevaarlijke organisaties in de gaten houden. Er zijn sporadisch berichten dat dit het geval is. Een voorbeeld is de Vereniging Milieudefensie. Ze trok de aandacht van de BVD die erin infiltreerde in verband met de acties tegen Schiphol in 1996, zie: *De Telegraaf*, 18 oktober 1996, BVD vreest terreur op Schiphol en *Vrij Nederland*, 21 november 1998, Sabotage op Schiphol. Hierover ook Buro Jansen & Janssen, *Smuffelstaat. Nederland en de BVD*, Amsterdam: Fagel, 2000, p. 94-97.

¹⁶² Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Jaarverslag 2003*, p. 45-48. <http://www.aivd.nl/> De AIVD is sinds 2002 de opvolger van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Voorheen besteedde uiteraard de BVD aandacht aan actievoerders.

¹⁶³ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Jaarverslag 2006*, p. 53. <http://www.aivd.nl>

bevoegdheden (artt. 20-30 WIV). Het inzetten van bijzondere bevoegdheden – zoals inschakelen van agenten (art. 21 lid 1 onder a), tappen van telefoongesprekken (art. 25), kraken van computers (art. 24), observeren (art. 20), afluisteren (art. 26) – is geoorloofd bij de uitoefening van de taak van de dienst op grond van artikel 6 lid 2 onder a, mits de daarmee beoogde verzameling van informatie niet op andere wijze kan plaatsvinden (zie art. 31 WIV over subsidiariteit en proportionaliteit van het gebruik van bijzondere bevoegdheden), bijvoorbeeld door het raadplegen van openbare bronnen of bronnen waarvoor aan de dienst recht op kennisneming is toegekend. De AIVD komt ook aan informatie door het inschakelen van de politie. De Regionale Inlichtingendiensten (RID'en)¹⁶⁴ – in elk regionaal politiekorps is een RID werkzaam – verzamelen informatie ten behoeve van de AIVD enerzijds en van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde anderzijds.

Om de veiligheid bij evenementen te verwezenlijken zijn de vaste nationale contactpunten van belang. Behalve de vaste contactpunten zoals die zijn opgericht of aangewezen op grond van het gemeenschappelijk optreden over openbare orde van 1997 (de daar genoemde 'centrale instanties') kunnen de lidstaten volgens het Handboek ook 'evenementscontactpunten' aanwijzen die als spinnen opereren in een groot web van handhavingsautoriteiten en organisaties ten behoeve van de informatieverstrekking:

'De taken van het (de) evenementscontactpunt(en) kunnen onder meer facilitering bij de volgende activiteiten behelzen:

- het verzamelen en analyseren van informatie op nationaal niveau, alsook van andere lidstaten, derde landen, relevante EU-organen en andere informatiebronnen;
- de kwaliteitscontrole van vorm en inhoud;
- het tot stand brengen van betrouwbare en efficiënte – bij voorkeur beveiligde – communicatielijnen met de relevante sleutelactoren op nationaal en internationaal niveau;
- de informatie-uitwisseling langs bestaande beveiligde communicatielijnen;
- de informatie-uitwisseling in samenwerking met de andere lidstaten, derde landen, relevante EU-organen en andere internationale instellingen;
- de doorgifte van verwerkte informatie aan hun respectieve veiligheidsdiensten, politieautoriteiten en andere diensten, en aan de betreffende diensten en autoriteiten van de organiserende staat, alsmede aan de autoriteiten en diensten in de andere lidstaten en de relevante EU-organen, indien nodig;
- het verstrekken van dreigingsevaluaties en risicoanalyses inzake mogelijke betogers en andere groeperingen ten behoeve van de organiserende lidstaat;
- de observatie, evaluatie en follow-up van het evenement.¹⁶⁵

De evenementscontactpunten staan in het centrum van de stromen 'informatie' die uitgewisseld worden tussen allerlei verschillende instanties van zowel de lidstaten als derde landen. Een helder en concreet beeld kan men zich echter niet vormen. Uit bovengeciteerde taakomschrijving blijkt bijvoorbeeld niet of de informatie ook het ver-

¹⁶⁴ Vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 was sprake van Plaatselijke Inlichtingendiensten (PID'en).

¹⁶⁵ Zie II. Informatiebeheer, p. 7.

strekken van persoonsgegevens omvat. Dat moet men zien af te leiden uit de tekst elders in het Handboek.

6.4.7.1 De informatie-uitwisseling

Kern van zowel Aanbeveling als Handboek is de informatie-uitwisseling. Uit de daartoe strekkende paragraaf komt naar voren dat de lidstaten informatie die ‘van belang wordt geacht voor de beveiliging van het evenement’ onder geheimhouding aan de organiserende lidstaat doen toekomen. Daarbij geschiedt de uitwisseling van de gegevens, inclusief persoonsgegevens, zo blijkt, met strikte inachtneming van de op elk geval toepasselijke bepalingen van nationale en internationale wetgeving en verdragen. Als wetgeving en verdragen worden genoemd artikel 46 SUO (spontane informatieverstrekking over, onder andere, openbare orde) en artikel 26 van het Verdrag van Prüm.¹⁶⁶ De informatie-uitwisseling wordt geregeld door de contactpunten van de betrokken lidstaten. Deze coördineren en organiseren ook de contacten tussen de veiligheidsdiensten en de politieautoriteiten en -diensten in de verschillende lidstaten. De verzamelde informatie wordt verwerkt en vervolgens onder de betreffende autoriteiten en diensten verspreid. Het pakket van (persoons)informatie, is omvangrijk en hier niet limitatief opgesomd:

‘De informatie kan onder meer betrekking hebben op het volgende:

- voor het evenement verkregen informatie en inlichtingen die het verloop van het evenement of de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in het algemeen zouden kunnen verstoren;
- personen betrokken bij terroristische organisaties, terroristische acties of andere belangrijke criminele activiteiten die indirect verband kunnen houden met terrorisme;
- het niveau van bedreiging ten aanzien van personaliteiten (staatshoofden en regeringsleiders, parlementsleden, andere vips, enz.), sportlieden, bezoekers/toeschouwers en locaties. Naast de gastlidstaat, die de primaire verantwoordelijkheid draagt, dienen alle andere lidstaten elk hun informatie over deze personen te verschaffen;
- andere informatie over doelen en belangen van EU-lidstaten of van derde landen in het organiserende land, om deze beter te kunnen beschermen;
- informatie en inlichtingen betreffende mogelijke betogers en andere groeperingen;
- tijdens het evenement verkregen of gevraagde informatie over personen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit, met inbegrip van hun namen, geboortedata, woonplaatsen, achtergrond, omstandigheden van de arrestatie en/of een exacte beschrijving van het gepleegde strafbare feit;
- informatie over de toepasselijke wetgeving en het wetshandhavingsbeleid van de politie (in andere lidstaten of derde landen);
- verslagen over incidenten en evaluatieverslagen alsmede bijdragen daaraan.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Zie paragraaf II.2 Informatie-uitwisseling, p. 7. Vermeldenswaard is dat hier verdragen worden genoemd die verplichten tot het verstrekken van persoonsgegevens, maar niet verdragen die ertoe dienen persoonsgegevens te beschermen.

¹⁶⁷ Paragraaf II.2 Informatie-uitwisseling, p. 7-8.

Het Handboek is vanuit het perspectief van de bescherming van persoonsgegevens om meerdere redenen problematisch.

Om te beginnen vanwege de aard van de verlangde ‘informatie’. Om de andere lidstaten en betrokken derde landen over deze kwesties te informeren dienen vier standaardformulieren die als bijlage van het Handboek zijn toegevoegd: één over de *liaisons* (bijlage A), één over ‘risicoanalyse inzake potentiële betogers en andere groepen (bijlage B) en twee formulieren over terroristen. De een over ‘personen die een terroristische bedreiging vormen’ (bijlage C) en de ander over ‘groepen die een terroristische dreiging vormen’ (bijlage D). Bijlage C is het formulier van het Spaanse voorstel uit 2002 dat besproken is in § 6.4.4.5.

De formulieren kunnen persoonsgegevens bevatten. Het formulier van bijlage C (terroristen) vraagt expliciet naar personalia, fysieke kenmerken, foto en vingerafdruk van betrokkene, terwijl de overige de inmiddels bekende algemenere vragen stellen waarbij, zo is al betoogd, in theorie niet uitgesloten kan worden dat het antwoord zou kunnen leiden tot identificeerbare personen. In bijlage D (terroristische groepen) bijvoorbeeld wordt gevraagd naar naam, herkomst en doelstelling, activiteiten en *modus operandi* van de groep. De inlichtingendiensten – die volgens dit Handboek dienen samen te werken en informatie uit te wisselen met politie en andere ‘actoren’ – kunnen weten welke personen deel uitmaken van de betrokken groep en, in theorie, het antwoord zo formuleren dat de informatie tot identificeerbare personen kan leiden.

Het formulier over demonstranten (bijlage B) is zeer uitgebreid. De eerste vraag is zo merkwaardig geformuleerd – ‘naam van de groepering die wellicht zal betogen of het evenement anderszins zal beïnvloeden’¹⁶⁸ – dat niet alleen de bekende gewelddadige groepen, maar ook veel verschillende andere organisaties onder die omschrijving kunnen vallen. Te denken valt aan vreedzame maatschappelijke organisaties, ngo’s, vakbonden of politieke partijen die ‘wellicht zullen betogen’, om maar te zwijgen van ‘beïnvloeden’. Ook zij kunnen voor vermelding op het formulier in aanmerking komen. Als men bovendien bedenkt dat dit Handboek als ‘praktisch instrument’ is bedoeld voor alle soorten evenementen met grotere bezoekersaantallen zoals culturele manifestaties of muziekconcerten, dan mogen zich heel veel burgers en organisaties verheugen op de belangstelling van de autoriteiten – politie en veiligheidsdiensten – van hun eigen land en van andere landen. Vervolgens wordt de gebruikelijke informatie gevraagd over de groepen demonstranten: groepssamenstelling, ideologie, gedrag, reispatronen, verblijfplaatsen, gebruik van communicatiemiddelen, mediastrategie, uiterlijke kenmerken, betrokkenheid bij incidenten waaronder veroordelingen, websites en de alles dekkende formule ‘andere relevante informatie’. In theorie, het is al gezegd, is het niet uitgesloten dat, afhankelijk van de formulering van het antwoord, de informatie voor politie en veiligheidsdiensten tot identificeerbare personen kan leiden. Er wordt wel gevraagd naar de informatiebronnen en naar de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie.

¹⁶⁸ In het Engels: ‘Name of group known and likely to demonstrate or in other ways affect the event’, bijlage B, p. 15.

Een ander problematisch punt betreft de bij de uitwisseling betrokken landen. In de formulieren komt men de vraag tegen betreffende de ‘informatie van verbindingfunctionarissen in derde landen over mogelijke betogers of actievoerders uit die landen’.¹⁶⁹ Deze formulering laat veel ruimte voor een antwoord en sluit het verstrekken van persoonsgegevens in elk geval niet expliciet uit. In dit Handboek komt duidelijker dan in andere handelingen naar voren dat derde landen betrokken zouden moeten worden bij de informatie-uitwisseling. Als dat mede het verstrekken van persoonsgegevens impliceert – en dát wordt niet gezegd, maar ook niet expliciet uitgesloten – dan is dit een met het oog op de databescherming niet onbelangrijke uitbreiding van de reikwijdte van het Handboek. In beginsel is de verstrekking van persoonsgegevens tussen landen die partij zijn bij het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 vrij. Dat geldt ook indien die landen geen partij zijn, maar een vergelijkbaar beschermingsniveau van persoonsgegevens garanderen als het gegevens verstreckende land. Anders is het wanneer het derde land noch partij van het verdrag is, noch een passend niveau van dataprotectie kan garanderen. Dan is een verstrekking van persoonsgegevens in beginsel niet mogelijk, tenzij die wettelijk is toegestaan in het belang enerzijds van specifieke belangen van het datasubject of anderzijds van legitieme bijzonder zwaarwegende publieke belangen, bijvoorbeeld de belangen die bescherming verdienen onder artikel 8 lid 2 EVRM. Bovendien moeten daarbij, bij overeenkomst, garanties worden geboden voor de bescherming van de gegevens.¹⁷⁰ Wanneer de verstrekking politieke persoonsgegevens betreft is bovendien met die landen een gegevensverkeer mogelijk indien een dringend belang dat vereist, zoals de bestrijding van ernstige misdaad. Dat kan ook gelden om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen mits er daarvoor concrete en feitelijke aanwijzingen zijn. De nationale veiligheid kan eveneens onder omstandigheden een belang zijn waaraan bij de afweging een grotere bescherming moet toekomen dan aan de privacy van het individu. Hier valt te denken aan serieus te nemen inlichtingen over mogelijke terroristische aanslagen. Wanneer dus een zwaarwegend belang vereist dat er persoonsgegevens verstrekt moeten worden aan derde landen die geen vergelijkbaar beschermingsniveau bieden, is de verstrekking van politieke gegevens mogelijk als daarvoor ‘beschermende’ voorwaarden neergelegd zijn in een overeenkomst of verdrag.¹⁷¹ De autoriteiten van de lidstaten van de EU

¹⁶⁹ Dit is vraag 16 van het formulier in bijlage B.

¹⁷⁰ Zie artikel 2 lid 2 onder a van het Aanvullend Protocol op het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 en de Toelichting (Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows, Strasbourg, 8 November 2001, CETS nr. 181). Zie ook hoofdstuk 3, § 3.1.3.

¹⁷¹ Zie de stelling in de Third evaluation of Recommendation R (87) 15: ‘The transfer [to third countries which do not ensure an adequate level of protection] can be regarded to be justified if specific safeguards are provided for. Bilateral or multilateral agreements on the exchange of police data may, for the purposes of data protection, contain provisions related to: - the purpose for the use of the data; - the types of data to be transferred; - the authorities which could control the data; - the prohibition in principle on the transfer of the data to other authorities or private parties; - the obligation to ensure the right of the data subject to have information about his or her data and to obtain the correction of his or her data, as well as information about national law of the Parties restricting these rights; - the obligation to delete the data after the fulfilment of the purpose for which the data were transferred and to inform each other about the time limit of storage of the data under

zijn dus niet zonder meer vrij om hun persoonsgegevens onvoorwaardelijk te verstrekken aan derde landen die geen partij zijn bij het Dataproctieoverdrag van Straatsburg van 1981 en geen vergelijkbaar beschermingsniveau hebben.¹⁷² Als ontvangers van persoonsgegevens afkomstig uit dit soort derde landen kunnen de autoriteiten van de lidstaten van de EU juist in een gunstiger positie verkeren. Zij komen dan namelijk aan persoonsgegevens van evenementenbezoekers die minder beschermd zijn. Voor de burgers in die landen is dat geen aantrekkelijk perspectief. Over dit soort juridische haken en ogen zwijgt het Handboek in alle talen.

Ten derde is het doel van de informatie-uitwisseling – de ‘beveiliging van internationale evenementen [politiek, sportief, sociaal, cultureel, e.d.] zowel vanuit het oogpunt van de openbare orde als in het kader van terrorismebestrijding’¹⁷³ – te ruim. Het doel van de verwerking van persoonsgegevens dient welbepaald en duidelijk omschreven te zijn. Dit is noodzakelijk omdat het doel een begrenzende en daarmee beschermende functie heeft ten aanzien van de aard en de hoeveelheid van de gegevens, de categorieën datasubjecten, de beperking van bevoegdheden en de tijd van bewaring van de gegevens. Dit zijn elementen van de bescherming van persoonsgegevens die in het Handboek overigens niet aan de orde komen. Een ruim doel betekent een ruime verwerking. Dat vertaalt zich hier in de uitgebreide categorieën personen van wie informatie en inlichtingen worden verwacht (zie het bovenvermelde citaat van paragraaf II.2 Informatie-uitwisseling): ‘personen betrokken bij terroristische organisaties, terroristische acties of andere belangrijke criminele activiteiten die indirect verband kunnen houden met terrorisme’; ‘mogelijke betogers en andere groeperingen’ en ‘personen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit’. Dat bij omschrijvingen als deze veel personen in het vizier van de autoriteiten zouden kunnen komen, en niet in de laatste plaats mensen over wie slechts zachte informatie beschikbaar is of zelfs onverdachte personen, behoeft amper betoog. De zo-even besproken formulieren die bij het Handboek gevoegd zijn, scheppen evenmin duidelijkheid hierover.

Het nadrukkelijk in het Handboek aanbevolen dubbele spoor aan doelstelling, namelijk openbare-ordehandhaving en terrorismebestrijding (plus *en passant* een niet nader gepreciseerde criminaliteitsbestrijding), compliceren de zaak in zoverre dat deze activiteiten, doorgaans onderworpen aan gescheiden wettelijke regimes en bevoegdheden, in het Handboek niet duidelijk van elkaar worden onderscheiden en afgebakend. Het Handboek is in dat opzicht één grote brij van in algemene termen geformuleerde doelen, wat tot een haast onbepaalde en in elkaar verstrengelde informatie-uitwisseling kan leiden. Aan het doel is ook de noodzakelijkheid van de verwerking van persoonsgegevens verbonden. Nergens in het Handboek wordt hieraan aandacht besteed. De noodzaak van de aanbevolen uitwisseling van (persoons)informatie wordt nergens toegelicht. Na de herhaaldelijke openbare-ordeverstoringen tijdens internationale top-

their law; - the possibility for the data subject to have an effective remedy before an independent authority.’

¹⁷² Tot welke problemen de verstrekking van persoonsgegevens aan landen die geen partij zijn bij het verdrag en die geen vergelijkbaar beschermingsniveau bieden, kan leiden, bleek in de kwestie PNR-gegevens aan de Verenigde Staten.

¹⁷³ Zie de considerans (punt 3) van de aanbeveling en de inleiding van het Handboek.

ontmoetingen en na alle recente terroristische aanslagen – overigens nooit verbonden aan diezelfde evenementen – is het vanzelfsprekend dat de autoriteiten de aandacht vestigen op veiligheid. Evenementen die massa's publiek trekken, zijn in dat opzicht bijzonder kwetsbaar en beschermingswaardig. Desondanks zou de Raad de noodzaak moeten kunnen aantonen van zijn aanbeveling om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de autoriteiten nog verder 'op te voeren'.

Door de ruime doelomschrijvingen komen in het Handboek ook talloze bij de informatie-uitwisseling betrokken actoren in beeld. Er is in de structuur van het Handboek niet voorzien in een heldere scheiding tussen de politieke informatie enerzijds en de informatie afkomstig van de inlichtingendiensten anderzijds. Dit zijn in juridisch opzicht gescheiden verwerkingen van persoonsgegevens gebaseerd op gescheiden bevoegdheden. Toegegeven zij dat de grens soms, zeker in de praktijk, minder eenvoudig is te trekken dan de juridische regeling beoogt, maar juist daarom is voor de lidstaten een duidelijk kader noodzakelijk voor de doelen die het Handboek beoogt te bereiken.

In Nederland zijn de bevoegdheden van politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten in aparte wettelijke regelingen genormeerd. Ook de samenwerking tussen politie en AIVD is door een bijzondere regeling genormeerd. De functionarissen van de regionale inlichtingendiensten (RID'en) maken deel uit van de politie, maar kunnen taken uitvoeren voor de AIVD op grond van artikel 60 lid 1 en lid 2 WIV.¹⁷⁴ Artikel 60 WIV schept de mogelijkheid dat de AIVD aan de functionarissen van de RID'en van de politiekorpsen en van de Bijzondere Dienst (BD) van de KMar aanwijzingen kan geven om voor de AIVD werkzaamheden uit te voeren. Zo werden bijvoorbeeld in december 2001 de directeur en de medewerkers van een vervoersbedrijf door de RID in opdracht van de BVD op grond van artikel 18 WIV (oud) benaderd met vragen over het vervoer van mensen naar demonstraties tijdens de Eurotop in Laken. De regering liet weten dat dit werd gedaan op verzoek van de Belgische autoriteiten met het oog op een te maken dreigingsanalyse. België wilde weten of er vanuit Nederland 'verplaatsing van grote aantallen manifestanten' te verwachten was en of er potentiële ordeverstoorders bij zouden zijn. Die informatie werd aan de Belgische autoriteiten doorgegeven.¹⁷⁵ In het geval dat RID'ers in opdracht van de inlichtingendiensten werken, doen zij dat onder verantwoordelijkheid van de

¹⁷⁴ Bij deze verstrengeling mag men in historisch perspectief vraagtekens zetten. Duitsland bijvoorbeeld hanteert na de ervaringen met de Gestapo (Geheime Staatspolizei) een strikte scheiding tussen politiek en inlichtingenwerk. In Nederland (met de RID'en) en Groot-Brittannië (met de Special Branch) is deze scheiding niet zo strikt en vullen de diensten elkaar qua bevoegdheden aan. Maar zelfs wanneer taken strikt gescheiden zijn genormeerd en samenwerking uitgesloten is, kan het in de praktijk anders lopen. In Duitsland is eind 2004 een politiefunctionaris ontmaskerd die in verschillende politieke groepen, waaronder vakbonden die vreedzaam protesteerden tegen de sociale hervormingen, was geïnfilteerd en de vergaarde informatie zou hebben doorgegeven aan de inlichtingendienst (Verfassungsschutz). Zie: *Die Welt*, 18 november 2004, Verdeckter Ermittler soll Studenten ausgespäht haben. Hierover zijn parlementaire vragen gesteld, Pressemitteilung 19 november 2004, Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Antje Möller (GAL) betreffende Verdeckter Ermittler/Verdeckter Aufklärer in politischen Gruppen, http://www.gal-fraktion.de/cms/default/dok/49/49339.kleine_anfrage_der_galfraktion_verdeckte.htm, (8/12/2004).

¹⁷⁵ De regering meldde dat algemene informatie werd doorgegeven (door wie aan wie, zegt de regering niet), maar geen persoonsgegevens, TK 2001-2002, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 601, p. 1265-1266.

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD (art. 60 lid 3 WIV) en niet als politiefunctionarissen in de uitoefening van hun politietaken. In zo'n geval mogen de RID'ers geen gebruik maken van hun politiele bevoegdheden ter opsporing van strafbare feiten (art. 9 lid 2 WIV). Maar zij mogen ook niet zomaar op eigen initiatief – wél kan dat onder omstandigheden en via de daartoe bestaande procedures¹⁷⁶ – zelfstandig gebruik maken van bijzondere bevoegdheden bij het inwinnen van informatie die de AIVD wel toekomen. De informatie vergaard in de uitoefening van RID-werkzaamheden en dus inlichtingenwerk onder het regime van de WIV, is uitsluitend bestemd voor en eigendom van de AIVD en niet voor het politiekorps. Deze informatie kan en mag niet terechtkomen in een politieregister. Omgekeerd is het wel zo dat informatie waarover de AIVD beschikt door middel van een ambtsbericht via de RID kan worden verstrekt aan de politie.

Voor de verhouding tussen AIVD en politie is voorts artikel 62 WIV van belang. Dit bepaalt dat, indien de politie – het betreft hier elke functionaris, dus niet alleen een RID-functionaris – tijdens haar werkzaamheden stuit op informatie die belangrijk kan zijn voor de AIVD, deze vervolgens via de RID'en aan de AIVD moet worden doorgegeven. Deze verplichting houdt in dat persoonsgegevens die de politie heeft verwerkt aan de AIVD verstrekt kunnen worden.¹⁷⁷ Formeel zijn dus bevoegdheden, werkzaamheden en toezicht¹⁷⁸ met betrekking tot het inlichtingenwerk gescheiden van die van het politiewerk. Informatie-uitwisseling is mogelijk, zij het via genormeerde procedures. Problematisch is het indien de RID onderzoek doet ten behoeve van de openbare-ordehandhaving, dus indien de RID'en politiewerk voor de burgemeester en inlichtingenwerk voor de AIVD verrichten met het doel om informatie in te winnen met betrekking tot de openbare orde over een en hetzelfde onderzoeksobject. De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD schrijft in 2004 het volgende over de openbare-ordetaak van de RID: 'De informatienetwerken voor zowel de AIVD- als de openbare orde-taak raken elkaar voortdurend en versterken elkaar. Deze dubbele pet kan echter leiden tot gecompliceerde situaties, aangezien de openbare orde-taak en de AIVD-taak niet altijd scherp van elkaar te onderscheiden zijn. Bij verwachte ordeverstoringen bij aangekondigde politieke manifestaties is het mogelijk dat beide belangen tegelijkertijd gediend moeten worden.'¹⁷⁹

Tenslotte werd nergens in het Handboek een begrenzing in tijd aangegeven voor de beschikbaarheid van de verstrekte persoonsgegevens. Nergens staat een verplichting voor de autoriteiten van de lidstaten om actuele en correcte informatie te verstrekken waarbij zachte informatie gescheiden is van de harde informatie en als zodanig gemarkeerd. Dat is juist bij de vermenging van openbare-ordehandhaving en terrorismebestrijding van fundamenteel belang voor demonstranten die zowel door de politie als door de inlichtingendiensten in de gaten worden gehouden. Over de beveiliging van de gegevens heeft het Handboek niet meer te melden dan dat de uitwisseling over beveiligde communicatiekanalen moet verlopen. Beveiliging betekent echter meer dan dat. Beveiliging in het dataproctierecht betekent ook dat slechts wie daartoe bevoegd is, toegang heeft tot de informatie en dat de gegevens beschermd moeten worden tegen beschadiging, diefstal en onbevoegde verwerking. Over de rechten van betrokke-

¹⁷⁶ Zie uitleg in: TK 2000-2001, 25 877, nr. 14, Nota n.a.v. het Nader Verslag, p. 28.

¹⁷⁷ Zie TK 1997-1998, 25 877, nr. 3 (MvT Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002), p. 75.

¹⁷⁸ Voor wat betreft het inlichtingenwerk: controle op de naleving door de chef RID, schouwingsprocedures en toezicht door de commissie van toezicht ex art. 64 e.v. WIV.

¹⁷⁹ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in Verandering*, november 2004, p. 96-97.

ne op inzage, correctie en verwijdering van gegevens is in het Handboek geen woord te vinden.

De bescherming van persoonsgegevens komt er in zowel de aanbeveling als het Handboek bekaaid af. Er wordt niet eens verwezen naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg en naar Aanbeveling R (87) 15. Slechts één keer wordt benadrukt dat de uitwisseling van persoonsgegevens met strikte inachtneming van de op elk geval toepasselijke bepalingen van nationale en internationale wetgeving en verdragen dient te geschieden.

6.5 Conclusies

De instrumenten die de Raad van de Europese Unie inzet om de gewenste politieke samenwerking te versterken in verband met (mogelijke) verstoringen van de openbare orde door demonstranten, zijn – behalve het naar *communis opinio* bindend gemeenschappelijk optreden van 1997 – niet-bindende aanbevelingen, conclusies en resoluties. Het zijn checklists, formulieren en handboeken, maar geen rechtens bindende instrumenten die beogen de politieke samenwerking te normeren en te stroomlijnen. De Conclusies van de Raad van 13 juli 2001 bevatten een veelzeggend statement: ‘de volgende operationele maatregelen kunnen bijdragen de risico’s van ernstige verstoringen van de openbare orde te beperken.’ De Conclusies stellen inderdaad heel concrete maatregelen voor, maar deze werden later niet overgezet in voor de lidstaten bindende handelingen. Sterker nog, als het gaat om demonstranten blijken sommige stukken zoals het Handboek 2002 niet eens hun ambtelijke status te overstijgen. Anders dan bij de bestrijding van voetbalvandalisme ziet men bij dit onderwerp minder eensgezinde samenwerking. Over initiatieven van de lidstaten wordt taai onderhandeld voordat de Raad uiteindelijk, *if ever*, overgaat tot formele besluitvorming. Het geheel aan handelingen maakt een veel minder gestructureerde indruk; de lijn in de voorstellen is minder duidelijk, behalve dat ook hier het brandpunt ligt bij de uitwisseling van ‘informatie’. Dat heeft vermoedelijk te maken met het feit dat bij de voetballerij de lidstaten een verdrag (het Heizel-Verdrag) moeten uitvoeren. De handelingen van de Raad, hoewel doorgaans niet bindend, stellen een aanpak voor die de uitvoering van het verdrag door de lidstaten vergemakkelijkt: één Handboek voor 27 lidstaten is beter dan 27 verschillende handboeken waarin staat waar de politie allemaal aan moet denken bij een internationaal toernooi.

Op het gebied van de openbare-ordehandhaving bij demonstraties en acties is de werking die uitgaat van de handelingen van de Raad weliswaar rechtens niet bindend, maar politiek en beleidsmatig niet marginaal. De schaarse evaluaties laten zien dat het weliswaar niet zo’n vaart loopt met de Europese politieke samenwerking op dit gebied, maar ook dat de lidstaten de aanbevelingen, conclusies en resoluties die door de Raad worden aangenomen, in grote lijnen proberen te volgen. Dergelijke instrumenten hebben niet uitsluitend symbolische waarde. Ze zijn in hun onverbindendheid wel degelijk bedoeld om de autoriteiten van de lidstaten te bewegen om bepaalde maatregelen in te voeren. Maar de indruk blijft dat het stroperiger gaat dan bij de bestrijding

van voetbalvandalisme. Er moet meer onderhandeld worden; de lidstaten zijn minder makkelijk op een lijn te brengen en sommige bieden weerstand tegen bepaalde voorstellen. Ook ontbreken hier de lidstaten die ‘de kar trekken’, langdurige ervaring en *best practices* kunnen inbrengen bij het aanpakken van het te bestrijden probleem, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van voetbalvandalisme. Het fenomeen actievoeren en demonstreren is ook beslist ingewikkelder dan het beheersen van het gedrag van relatief kleine kerngroepen gewelddadige voetbalsupporters.

De hier onderzochte handelingen hebben gemeen dat zij telkens de lidstaten oproepen om de samenwerking tussen de politiediensten te versterken met het doel om effectief op te treden tijdens internationale topbijeenkomsten waar demonstranten en actievoerders van zich laten horen. De Conclusies van de Raad van 13 juli 2001, opgesteld direct na de rellen in Göteborg, staan aan de basis van de daaropvolgende handelingen. Ondanks de nadruk op het recht op vreedzame vergadering en betoging legt de Raad het accent vooral op preventie. Het beleid staat in het teken van een repressieve aanpak die er vooral op gericht is te voorkomen dat gewelddadige actievoerders grensoverschrijdend kunnen opereren: maatregelen aan de grens en intensieve informatie-uitwisseling. Men bepleit de oprichting van vaste nationale contactpunten, uitreisverboden, verscherpte grensbewaking, uitbreiding van de Europol-bevoegdheden en vooral ‘de uitbreiding en bevordering van een snelle en meer gestructureerde uitwisseling van gegevens over gewelddadige ordeverstoorders op basis van nationale gegevensbestanden.’ De roep om een ‘relschoppersdatabank’ komt telkens terug, zij het in verschillende gedaantes. Twee maanden na de Conclusies kwam 11 september en vanaf dat moment is een trend zichtbaar waarbij de openbare-ordehandhaving verstrengeld raakt met terrorismebestrijding. Het Spaanse terroristenformulier, het Handboek 2002 en het meest recente Handboek 2007 dat bedoeld is voor openbare-ordehandhaving, terrorismebestrijding en criminaliteitsbestrijding getuigen hiervan. Voor de Raad is het essentieel om de informatiepositie van de handhavingsautoriteiten te versterken. Veiligheid door informatie-uitwisseling is telkens het devies.

Uit de documenten blijkt dat ‘informatie’ een breed scala aan gegevens omvat. Onder ‘informatie’ treft men een mengelmoes aan van algemene informatie, informatie over ‘groepen’ en informatie over personen. De handelingen zijn op dit punt ruim en vaag geformuleerd waarbij niet ondubbelzinnig vaststaat welke soort informatie wanneer precies van de lidstaten verwacht wordt. Zij maken onvoldoende onderscheid tussen de verschillende soorten informatie die aan de orde zijn bij bepaalde maatregelen die de lidstaten zouden moeten treffen. Aandacht voor de bescherming van de informati-onele privacy is er nauwelijks, terwijl de voorstellen beogen de samenwerking ‘op te voeren’, om de woorden van de Raad te gebruiken, juist op het punt van de informatie-uitwisseling.

6.5.1 *Beginselen van dataprotectie*

6.5.1.1 Beginselen betreffende de gegevensverwerking

Beginsel van doel en doelgebondenheid

De verwerking (waaronder verstrekking) van persoonsgegevens dient een welbepaald, duidelijk omschreven legitiem en gerechtvaardigd doel. Van het doel afwijkende verwerking van persoonsgegevens mag alleen op een wijze die verenigbaar is met dat doel. Bij transnationale verstrekkingen moeten hierover afspraken worden gemaakt.

De onderzochte handelingen zijn vaag waar zij een doel moeten aangeven specifiek voor de verstrekking van persoonsgegevens. Nooit treft men een wel omschreven doel aan waarvoor de lidstaten persoonsgegevens zouden moeten afstaan. Zelfs het doel (of de doelen) van de handelingen kan pas na enige tekstanalyse worden gevonden en is doorgaans in ruime termen geformuleerd. De hier besproken handelingen hebben betrekking op de handhaving van de openbare orde tijdens evenementen met een internationale dimensie, maar ook op het voorkomen van terroristische aanslagen en, *en passant*, op het beteugelen van niet nader gespecificeerde criminele activiteiten. Dit zijn doelen ‘in grote lijnen’; het komt neer op rechtshandhaving en de bescherming van de staatsveiligheid. De bij de handelingen toegevoegde formulieren bieden evenmin duidelijkheid over de vraag of zij bedoeld zijn voor persoonsgegevens en, zo ja, voor welk doel. Het Handboek voor evenementen bevat naast formulieren die bedoeld zijn voor het verstrekken van algemene informatie – waarbij niet uit te sluiten valt dat deze in de praktijk herleidbaar zou kunnen zijn tot identificeerbare personen – een specifiek ‘terroristenformulier’ dat expliciet naar personalia, dus persoonsgegevens, vraagt. Een doel van de verstrekking van die informatie dat boven het ‘voorkomen van terrorisme’ uitstijgt, is niet opgenomen. Waar men de verstrekking van persoonsgegevens beoogt, moet het doel van de verstrekking nader gepreciseerd worden. Hieraan voldoen de handelingen niet.

Beginsel van begrensde bevoegdheid

Het voor de verwerking van persoonsgegevens geformuleerde doel en de doelgebondenheid stellen de noodzakelijke grens aan de bevoegdheid tot verwerking.

In hun algemeenheid zijn de handelingen bedoeld voor de politie autoriteiten; soms, zoals in het Handboek 2007, zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten expliciet genoemd. Omdat men in de handelingen diverse andere doelen tegenkomt waarop de samenwerking zou moeten zijn gericht, kunnen ook andere autoriteiten dan de politie betrokken zijn bij de informatie-uitwisseling zoals grensbewakingsautoriteiten, douane, bijzondere opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, justitiële autoriteiten en Europol. Hiervan is de Resolutie over beveiliging van Eurotops en evenementen een voorbeeld. De verstrekking van persoonsgegevens tussen verschillende autoriteiten onderling en transnationaal is in het dataproductierecht geregeld vanuit het uitgangspunt dat de verwerking van persoonsgegevens volgens welbepaalde doelen, kenbare procedures en op grond van geautoriseerde bevoegdheden moet ver-

lopen.¹⁸⁰ De Raad geeft in zijn handelingen nooit aan wie degenen zijn die persoonsgegevens zouden moeten verstrekken en ontvangen. Dat heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat in de lidstaten dergelijke bevoegdheden verschillend geregeld kunnen zijn. De Raad zou echter wel een indicatie van de soort autoriteit kunnen geven, wanneer hij bepaalde concrete voorstellen doet.

Beginsel van aard en hoeveelheid van gegevens

Welbepaalde en duidelijk omschreven doelen begrenzen de aard en de hoeveelheid van de te verwerken persoonsgegevens.

De Raad beoogt in zijn algemeenheid bijeenkomsten van internationale gremia vreedzaam te doen verlopen. Zijn handelingen zijn gericht op de preventie van gewelddadige demonstraties, maar ook, het is al gezegd, op bescherming tegen terrorisme en criminaliteit waarvoor transnationale informatiele samenwerking van de handhavingsautoriteiten nodig zou zijn. Dat leidt tot een omvangrijke kring van potentiële datasubjecten wier gegevens zouden moeten worden uitgewisseld: demonstranten, criminelen en terroristen. In de handelingen vindt men nooit een genuanceerd beeld van ‘demonstranten’. Uit de teksten valt af te leiden dat men doorgaans ‘relschoppers’ in het vizier heeft, maar dat kunnen ook vreedzame actievoerders zijn die ongewild bij incidenten betrokken raken, niet in de laatste plaats vanwege het optreden van de politie. In werkelijkheid wordt bovendien tijdens de zo gevreesde topbijeenkomsten ook actie gevoerd of gedemonstreerd door vreedzame vakbonden, ngo’s en politieke partijen. Komen deze allemaal in de molen van de informatie-uitwisseling terecht?

Bij de categorie demonstranten ontkomt men er niet aan dat bij het verstrekken van persoonsgegevens de zogenaamde ‘gevoelige gegevens’ in beeld komen over politieke gezindheid of lidmaatschap van vakverenigingen. Deze gegevens genieten bijzondere bescherming en mogen in beginsel niet worden verstrekt. Aan al deze zaken besteedt de Raad geen enkele aandacht.

Op de Resolutie over de beveiliging van Eurotops en evenementen na wordt nooit een definitie geformuleerd van de doelgroep waarop de handelingen gericht zijn. Van ‘relschopper’ vindt men geen definitie aan de hand van objectieve criteria, zoals veroordelingen door de rechter wegens aan openbare orde gerelateerde delicten in verband met demonstraties of andere acties. In het licht van de uitwisseling van persoonsgegevens is het een manco dat de handelingen amper aandacht besteden aan de formulering van zowel een helder doel als een definitie van de categorie personen waarover de autoriteiten informatie zouden moeten verstrekken. Met het risico dat informatie wordt uitgewisseld over mensen die van plan zijn vreedzaam gebruik te maken van hun recht op vergadering en betoging en van meningsuiting wordt in de handelingen geen rekening gehouden; laat staan dat aandacht wordt besteed aan mechanismen – zoals duidelijke doelen voor de verstrekking van persoonsgegevens, hel-

¹⁸⁰ Zo hebben wij in Nederland met betrekking tot de rechtshandhaving de Wet politiegegevens, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2000, de Wet justitiële gegevens en de Wet bescherming persoonsgegevens, die allemaal de bevoegdheden en autorisaties regelen voor de verwerking van ‘hun’ persoonsgegevens.

dere definities van categorieën personen – die dit risico zouden kunnen verminderen. Door doelen en doelgroepen preciezer te formuleren kan het risico van bovenmatige en disproportionele verstrekking van persoonsgegevens beperkt worden.

Beginsel van beperkte bewaring

Persoonsgegevens dienen verwerkt te worden in verhouding tot het doel van de verwerking. Indien dat doel niet meer is gediend, mogen de gegevens niet meer worden bewaard. De handelingen geven – met uitzondering van de Resolutie over beveiliging van evenementen – niet aan dat de aanbevolen verwerking van persoonsgegevens beperkt moet zijn in de tijd, dat wil zeggen voor de duur van een evenement waarbij men de openbare orde niet verstoord wil hebben en waarvan men wenst dat het vreedzaam verloopt. De handelingen hebben telkens betrekking op specifieke evenementen. Daardoor kan de verstrekking van persoonsgegevens verbonden worden aan het evenement en dus aan de tijd die nodig is om het voor te bereiden en af te ronden. Handelingen die de verwerking van persoonsgegevens binden aan de tijd die gemoeid is met de doelgebonden verwerking, maken de autoriteiten van de lidstaten duidelijk dat de Raad dit beginsel in acht neemt en dat de van andere lidstaten ontvangen gegevens na de afronding van het evenement moeten worden vernietigd. Hiervan is in de handeling geen sprake; aan dit beginsel wordt geen woord vuil gemaakt. De verklaringen na de incidenten in Göteborg wekken juist de indruk dat men de oprichting van permanente databanken en ‘Europese zwarte lijsten’ als een oplossing van het probleem ziet.

6.5.1.2 Beginselen betreffende de gegevens

Deze beginselen regelen de concrete en technische verwerking van de persoonsgegevens. Het is de plicht van degene die verantwoordelijk is voor de verwerking om bij het verwerkingsproces van de gegevens deze beginselen in acht te nemen. Dat neemt echter niet weg dat de handelingen van de Raad, daar waar verstrekking van persoonsgegevens aan de orde is, nadrukkelijk op de naleving van deze beginselen zouden moeten wijzen.

Beginsel van rechtmatigheid

Persoonsgegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen. De autoriteiten van de uitvoerende lidstaten zijn verantwoordelijk voor de naleving van dit beginsel **dat** van bijzonder belang is bij transnationale verstrekkingen om verspreiding van onrechtmatig verkregen informatie te voorkomen. De Raad besteedt aan dit beginsel geen enkele aandacht.

Beginsel van kwaliteit van de gegevens

Persoonsgegevens moeten correct, betrouwbaar en actueel zijn. De Raad wijst in de handelingen zelden op dit beginsel. Hij zou er echter aandacht aan kunnen besteden door in de handelingen meer duidelijkheid te verschaffen over de aard van de informatie die de autoriteiten zouden kunnen uitwisselen. De tekst van de handelingen en de bijgevoegde formulieren zoals die nu zijn geconcipieerd, geven die duidelijkheid

niet. De terminologie is niet altijd eenduidig, formuleringen zijn voor meerdere uitleg vatbaar, wat niet mogelijk is wordt niet expliciet genoemd en uitgesloten. Bij politieke persoonsgegevens moet duidelijk zijn welke informatie zacht is en welke hard. De politie verwerkt immers ook zachte informatie, dat wil zeggen informatie die niet altijd verifieerbaar is, wellicht verouderd is en waarvan de betrouwbaarheid niet vaststaat. Deze twee soorten informatie moeten ter bescherming van het datasubject van elkaar te onderscheiden zijn. Voor de ontvanger van de informatie moet dit onderscheid volstrekt helder en begrijpelijk zijn. Slechts sporadisch staat in een of ander formulier dat er iets over de betrouwbaarheid van de informatie gemeld moet worden.

Veiligheidsbeginsel

Persoonsgegevens dienen op een veilige manier verwerkt te worden. Ze moeten beschermd zijn tegen beschadiging, ongelukken, diefstal en tegen onbevoegde toegang en verwerking. Dat geldt te meer bij politieke gegevens. Kern van de handelingen van de Raad is de oproep aan de lidstaten tot meer wederzijdse, transnationale verstrekkingen van persoonsgegevens. De Raad laat echter na te benadrukken dat juist dan gegarandeerd moet zijn dat de gegevens op een technisch veilige wijze verstrekt, ontvangen en verwerkt worden. Uiteraard ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de lidstaten die de veiligheid van de gegevens op grond van hun nationale wetgeving inzake gegevensbescherming moeten waarborgen. Dat ontslaat de Raad niet van de verantwoordelijkheid om in zijn handelingen hierop te wijzen. In het omvangrijke veiligheidsconcept van de Raad is minder zichtbaar dat de veiligheid van de persoonsinformatie ook van belang is voor zowel het datasubject als de autoriteiten.

6.5.1.3 Beginselen betreffende de burger

Beginsel van openheid

Het is al gezegd dat de besluitvorming in de JBZ-Raad niet altijd voor het publiek open en transparant is, getuige de vele documenten die een vertrouwelijk karakter hebben en niet altijd toegankelijk zijn. Terwijl de meeste handelingen van de Raad inzake voetbalvandalisme in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn gepubliceerd, geldt dat niet voor de maatregelen om openbare-ordeverstoringen door demonstranten en actievoerders te beteugelen. Voorstellen ‘verdwijnen’ en komen in een andere gedaante terug; voorstellen zoals het Handboek 2002 voor evenementen blijven ambtelijke stukken en krijgen niet de status van een resolutie of een aanbeveling die in het Publicatieblad wordt gepubliceerd. De stukken die de ronde doen in de ambtelijke werkgroepen blijven vaak vertrouwelijk, waarbij het aan burgerrechtenorganisaties te danken is dat überhaupt bekend wordt wat er gaande is, omdat ze documenten openbaar weten te maken. Daaruit kan men in grote lijnen afleiden dat het de bedoeling is dat persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen verschillende autoriteiten van de lidstaten en van derde landen. Het is echter moeilijk om zich een concreet beeld te vormen van wat de nationale autoriteiten daadwerkelijk worden geacht te doen in de uitvoerende sfeer.

Rechten van betrokkene

De rechten die datasubjecten toekomen, krijgen geen enkele plaats in de besproken handelingen. Het is schrijnend dat de Raad gedetailleerde draaiboeken, checklists en niet in de laatste plaats concrete maatregelen aanbeveelt over de uitwisseling van informatie, maar geen woord besteedt aan het feit dat dit de privacy van mensen raakt en dat burgers, wier persoonsgegevens door de hele Europese Unie zouden moeten circuleren, rechten kunnen doen gelden. De Raad spreekt de lidstaten voortdurend aan op de noodzaak tot uitwisseling van persoonsgegevens, maar niet op de noodzaak de gegevens en de mensen die het betreft te beschermen. Zelfs de verwijzingen naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg 1981 en Aanbeveling (87) 15 zijn in de handelingen schaars.

Concluderend kan men stellen dat de in dit hoofdstuk onderzochte handelingen aan het recht op informationele privacy niet bijzonder veel aandacht besteden. Gestructureerde aandacht voor dit grondrecht ontbreekt. Dat staat in contrast met de strekking van de handelingen die juist gericht is op het intensiveren van de uitwisseling van (persoons)informatie. Er wordt in deze handelingen zelfs minder vaak – vergeleken met de handelingen gericht op het beteugelen van voetbalvandalisme – verwezen naar de toepasselijke regels van nationaal en internationaal recht, of expliciet naar het Databeschermingsverdrag van Straatsburg van 1981 of naar Aanbeveling R (87) 15. Wezenlijk voor de bescherming van persoonsgegevens is een welbepaald en duidelijk geformuleerd doel dat de verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigt. De hier onderzochte handelingen hebben doorgaans de openbare-ordehandhaving, de criminaliteitsbestrijding en de terrorismebestrijding bij uiteenlopende evenementen als algemeen doel. Een helder doel specifiek voor de verstrekking van persoonsgegevens en, daarmee samenhangend, een welomschreven definitie van de categorieën personen wier gegevens zouden moeten worden verstrekt, ontbreekt veelal. Andere beginselen van gegevensbescherming zoals tijdslimieten voor de verwerking van persoonsgegevens, beperkingen met betrekking tot de aard van de gegevens en rechten van verdachten komen in de handelingen in het geheel niet aan de orde. De handelingen van de Raad schieten tekort met betrekking tot de eisen van dataprotectie.

7 CONCLUSIES

Het is hier de plaats om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Vooraf komt een kort resumé van een aantal punten die uit het onderzoek naar voren komen.

Sinds de jaren zeventig is de handhaving van de openbare orde een Europese aangelegenheid geworden, hoewel de openbare-ordehandhaving niet uitdrukkelijk tot de bevoegdheden van de Unie behoort. Een bijzonder proces komt hier aan het licht. Aanvankelijk voeren de lidstaten overleg buiten de EG-instituties om afspraken te maken over een betere samenwerking. Vervolgens worden juridisch niet bindende handelingen ingezet om de samenwerking nader te concretiseren. Deze handelingen vormen gaandeweg steeds sterker een inhoudelijke basis voor het handelen van de lidstaten: de handboeken zijn daarvan een goed voorbeeld. Zo raakt in dit proces de bevoegdheidsvraag steeds meer op de achtergrond en wordt de bevoegdheid in het grotere kader van de veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten verondersteld. Hoewel de bevoegdheid om de openbare orde te handhaven sterk verbonden is aan de soevereiniteit van de nationale staat – zo is in de Europese Unie dit uitgangspunt nog steeds terug te vinden in titel IV van het EG-Verdrag (artikel 64 lid 1 en artikel 68 lid 2) en in titel VI Unie-Verdrag (artikel 33 EU en artikel 35 lid 5) waarin deze bevoegdheid aan de lidstaten is voorbehouden – wordt toenemende betrokkenheid van Europese instituties bij dit onderwerp zichtbaar. Het bestrijden van het aan voetbal gerelateerde vandalisme en van het geweld bij politieke protestacties was eerst onderwerp van discussie, onderhandelingen en besluitvorming in het Europese intergouvernementele verband binnen de Trevi- en de Schengen-groepen en in de Raad van Europa. Later, met de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, werd het onderwerp geïntegreerd in de derde pijler (Titel VI VEU) van de Europese Unie waarbij de JBZ-Raad zijn coördinerende rol is gaan spelen om de lidstaten tot samenwerking te brengen. Het onderwerp beperkt zich echter niet uitsluitend tot de derde pijler; ook in het EG-recht is de openbare orde - zij het in een veel ruimere betekenis dan die van orde, rust en veiligheid in het openbare leven en het openbare domein - een exceptie waarop de lidstaten zich kunnen beroepen als uitzondering op de regels van het vrije verkeer van personen en van non-discriminatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de Raad zich bevoegd acht om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen en te coördineren, indien transnationaliteit een rol speelt hoewel, het is reeds gezegd, de openbare-ordehandhaving in het Unie-Verdrag niet als specifiek gebied is genoemd voor het gezamenlijke politieke en justitiële optreden van de autoriteiten van de lidstaten. Zo gebeurt het dat de Raad voortdurend beslist over maatregelen ter preventie van moge-

lijke uitbraken van ongeregelde heden in de Europese steden. Hij spitst de handelingen toe op de beteugeling van geweld veroorzaakt enerzijds door voetbalsupporters tijdens voetbalevenementen en anderzijds door demonstranten afkomstig uit de lidstaten en andere landen¹ tijdens topbijeenkomsten van internationale organisaties. Op enkele uitzonderingen na zet de Raad daartoe overwegend *soft law*-instrumenten in, zoals juridisch niet bindende resoluties, aanbevelingen en conclusies om de samenwerking tussen de lidstaten nader te concretiseren.

Kenmerkend voor de Europese handelingen is hun gerichtheid op preventie. Ze beogen de (politiële) samenwerking tussen de betrokken lidstaten te versterken om ordeverstoringen, terroristische aanslagen of criminele activiteiten te voorkomen. Kern van dit beleid van ‘preventie door samenwerking’ is de informatie-uitwisseling. Daarom richten de Europese handelingen zich op de uitwisseling van informatie over gedrag, intenties en bewegingen van groepen supporters of demonstranten, maar ook op informatie over individuele personen. Naar aanleiding van de demonstraties tijdens de topbijeenkomst van de G8 in Heiligendamm in 2007 brak de vice-voorzitter van de Duitse politievakbond, Rainer Wendt, een lans voor een Europese databank van ‘relschoppers’ en voor intensieve uitwisseling van gegevens van demonstranten om hevige ordeverstoringen en confrontaties met de politie zoals die zich in Rostock hadden voorgedaan, te voorkomen.² De gerichtheid op preventie houdt bepaalde concrete maatregelen in. Deze zijn gericht op operationele samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten, denk aan de op de praktijk toegespitste handboeken, de coördinerende ‘centrale instanties’, de *liaisons*, maar ook op het neutraliseren van de (potentiële) ordeverstoorers. Hierbij richt zich de voorgestelde Europese samenwerking op het grenzenbeheer. Enerzijds door tijdelijke grensbewaking in te stellen (art. 23 Schengengrenscode; oud: art. 2 lid 2 SUO) met het doel de grensoverschrijding van (potentiële) ordeverstoorers te verhinderen – vandaar de belangstelling voor persoonsgegevens – en anderzijds door de lidstaten aan te sporen tot het treffen van wettelijke maatregelen om transnationaal werkende stadionverboden of uitreisverboden op te kunnen leggen aan de eigen onderdanen, indien deze een (potentieel) gevaar voor de openbare orde betekenen. Bij dit alles is de gemeenschappelijke noemer in elk geval altijd de informatie-uitwisseling.

7.1 Bescherming van persoonsgegevens

Een van de eisen die het dataproctierecht stelt, is die van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, dat wil zeggen informatie betreffende een

¹ ‘Die [Polizei]Beamten standen Militanten gegenüber, die vor allem aus Europa angereist waren, wie die Herkunft der Festgenommenen in Rostock zeigt: Sie stammten aus Polen, Dänemark, Schweden, Griechenland, Bulgarien, Österreich und Spanien, allerdings auch aus der Ukraine, Mexiko und Japan.’ Zo luiden de berichten uit Rostock (*Berliner Zeitung*, 5 juni 2007) waar in juni 2007 hevige confrontaties met de politie plaatsvonden tijdens de G8-conferentie in Heiligendamm.

² Hij deed dat in het Duitse televisiediscussieprogramma *Die Polizei - Prügelknaben der Nation?* van Sabine Christiansen op 10 juni 2007 op de ARD.

geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Dat is vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen zoals het IVBPR (artikel 17) en het EVRM (artikel 8 en andere) en in verdragen specifiek gericht op de bescherming van persoonsgegevens zoals het Dataprotectieverdrag van Straatsburg van 1981 (artikel 4). Ook de belangrijke Aanbeveling (87) 15 van de Raad van Europa over politieke persoonsgegevens hanteert, als uitvloeisel van voornoemd verdrag, dit uitgangspunt.

Deze verdragsrechtelijke eis vertaalt zich in de lidstaten in nationale wettelijke regelingen. De overheid mag op grond daarvan persoonsgegevens verwerken. Het voorkomen van strafbare feiten, de staatsveiligheid en het belang van de bescherming van de openbare orde en de bestrijding van wanordelijkheden zijn daarvoor een legitiem en gerechtvaardigd belang. Zo is het uitvoeren van de politieke taak een legitieme grondslag om in de wet de bevoegdheid te normeren om persoonsgegevens te verwerken. In Nederland dienen de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet Politiegegevens, de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2000, de Wet justitiële gegevens en annexe regelgeving dit doel. Het nationale wettelijke kader regelt de verwerking van persoonsgegevens waaronder de bevoegdheden tot de rechtmatige verstrekking van persoonsgegevens aan derden, zoals handhavingsautoriteiten in het buitenland. Zo normeert de Wet Politiegegevens de verwerking van politiegegevens – zijnde elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietak wordt verwerkt – en regelen de artikelen 17 Wpolg j° artikelen 5:1 tot en met 5:5 Bpolg de verstrekking van politiegegevens aan buitenlandse politieke instanties in het kader van internationale en Europese samenwerking.

Het zij hier benadrukt dat de in dit onderzoek onderzochte handelingen van de Raad niet de wettelijke grondslag vormen voor de verwerking c.q. verstrekking van de persoonsgegevens waartoe de handelingen de lidstaten zo nadrukkelijk aansporen. Indien de lidstaten gehoor geven aan de verschillende handelingen – en wij hebben gezien dat zij dat over het algemeen doen – voeren hun autoriteiten die uit in overeenstemming met hun nationaal recht. Alles dient te geschieden op grond van de door de nationale wetgeving aan die nationale autoriteiten geattribueerde bevoegdheden en volgens de in de nationale wettelijke grondslag bepaalde regelingen en procedures. Dat betekent niet dat er geen reden bestaat om een oordeel te geven over de handelingen van de Raad zelf. Niet omdat ze, technisch gezien, de wettelijke grondslag vormen voor de handelingsbevoegdheid van de autoriteiten van de lidstaten, maar omdat zij als basis of feitelijke grondslag van nationaal handelen fungeren dat eventueel kan uitmonden in bepaalde wettelijke regelingen over bepaalde zaken, zoals stadionverboden, meldingsplichten of uitreisverboden.

De Unie is gegrondvest op de beginselen van eerbiediging van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden en de beginselen van de rechtsstaat. De Unie eerbiedigt de grondrechten zoals vervat in het EVRM en zoals voortvloeiende uit de gemeenschappelijke, constitutionele tradities van de lidstaten (artikel 6 lid 1 en lid 2 VEU). Dat betekent dat de handelingen van de instellingen van de Europese Unie, zoals de Raad, de bescherming van grondrechten zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, in acht dienen te nemen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de informatieverstrekkingen

en de ruime kring van autoriteiten en mogelijke datasubjecten die op grond van de handelingen van de Raad inzake openbare-ordehandhaving betrokken zijn bij de uitwisseling van die informatie, is de grondrechtelijke onderzoeksvraag op zijn plaats:

Wordt in de handelingen van de Raad van de Europese Unie bij de voorgestelde uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de transnationale handhaving van de openbare orde binnen de Europese Unie aan de juridische eisen van de bescherming van persoonsgegevens voldaan?

Om deze vraag te beantwoorden is in het derde hoofdstuk een kader ontwikkeld van beginselen van bescherming van persoonsgegevens waaraan de handelingen van de Raad zouden moeten voldoen. Die beginselen zijn in drie categorieën verdeeld. De eerste categorie betreft de verwerking van persoonsgegevens (beginsel van doel en doelgebondenheid, beginsel van beperkte bevoegdheid, beginsel van aard en hoeveelheid van gegevens, beginsel van beperkte bewaring); de tweede betreft de gegevens zelf (beginsel van rechtmatigheid, beginsel van kwaliteit van de gegevens, beginsel van veiligheid van gegevens en de derde betreft de bescherming van het datasubject (beginsel van openheid en de rechten van betrokkene). Volgens deze verdeling volgen hier de conclusies en de aanbevelingen.

7.1.1 Beginselen betreffende de gegevensverwerking

Beginsel van doel en doelgebondenheid

Een fundamenteel beginsel voor dataprotectie is het beginsel van doelgebondenheid. De onderzochte handelingen hebben betrekking op evenementen die een transnationaal verkeer van personen, met name voetbalsupporters en demonstranten, veroorzaken zoals voetbaltoernooien of topbijeenkomsten. Ze beogen de politieke samenwerking te versterken bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De uitwisseling van informatie dient ertoe de risico's van ordeverstoringen bij die evenementen beter het hoofd te kunnen bieden ter preventie van incidenten. Uit sommige handelingen blijkt niet duidelijk of de 'informatie' ook persoonsgegevens omvat. Dat kan men wel afleiden uit de tekst, maar soms is enige exegese noodzakelijk. Waar duidelijk is dat de verstrekking van persoonsgegevens wordt beoogd, komt men zelden een daartoe strekkende heldere doelomschrijving tegen. Het is zelfs zo dat in de handelingen veelvuldig ook andere doelen dan de handhaving van de openbare orde in beeld komen, zoals de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Die doelen vindt men vaak verscholen in de tekst. Kortom, de Raad formuleert niet expliciet, helder en duidelijk voor welk doel de lidstaten de persoonsgegevens aan elkaar dienen te verstrekken. Formuleringen zoals in bijvoorbeeld het Handboek-voetbal: 'de informatie die uitgewisseld wordt, dient een welbepaald doel, namelijk bijdragen tot het welslagen van een bepaalde opdracht' omschrijven geen welbepaald doel.³ Hier wordt het aan de lidsta-

³ Vergelijk met de doelomschrijving van het Model Privacy-reglement Openbare orde Informatie van de Nederlandse politie: 'Het register heeft tot doel de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 binnen het korps mogelijk te maken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen en bestrijden van handelingen die – gezien hun aard en frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin zij worden gepleegd – een verstoring van de

ten overgelaten om onderling uit te maken of het noodzakelijk is gegevens te verstrekken⁴ en voor welk doel.⁵

De Raad moet in zijn handelingen in expliciete en ondubbelzinnige bewoordingen aangeven wanneer hij beoogt dat de lidstaten persoonsgegevens aan elkaar verstrekken. Daarbij dient de Raad telkens een duidelijk omschreven, welbepaald doel voor deze verstrekking te omschrijven. Dat doel moet concreet zijn.

Beginsel van beperkte bevoegdheid

De bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken dient begrensd te zijn. Genormerd moet zijn wie onder welke omstandigheden en voorwaarden bevoegd is om persoonsgegevens te verwerken. Hierover zijn de handelingen niet helder. Dat is verklaarbaar omdat in overwegende mate het nationale recht de bevoegdheden regelt. Bovendien attribueren de handelingen van de Raad geen bevoegdheden en laten zij de politieke organisatie en bevoegdheidsverdelingen van de lidstaten onverlet. De Raad kan ook niet zelf aangeven hoe de bevoegdheidsverdeling precies geregeld dient te zijn. Dientengevolge komen in de handelingen heel veel autoriteiten en ‘actoren’ in beeld van wie de suggestie wordt gewekt dat deze allemaal betrokken zouden moeten zijn bij de handhaving van de openbare orde en de informatie-uitwisseling. Hier wekt de Raad op zijn minst de indruk dat veel verschillende handhavingsautoriteiten, overheden alsook private partijen (denk aan voetbalbonden) allemaal in de *information-sharing* zouden moeten participeren, zonder dat de Raad hiervan duidelijk de communicatiekaders afbakent. In de handelingen wordt de samenwerking tussen de autoriteiten niet ingekaderd vanuit hun verschillende bevoegdheden. Zo zijn de bevoegdheid van de politie ter handhaving van de openbare orde of ter voorkoming van strafbare feiten, de bevoegdheid van de veiligheidsdiensten met het oog op terrorisme, de bevoegdheid van de grensbewakingsautoriteiten bij toelating, enzovoorts, in de handelingen niet afgebakend gepresenteerd of verbonden aan een specifiek doel. Dientengevolge is hun positie in het gehele beeld van de verstrekking van persoonsgegevens niet afgegrensd door hun bevoegdheden. De Raad wekt in de handelingen voortdurend de indruk dat ‘iedereen met iedereen’ informatie kan uitwisselen, terwijl dat niet het geval kan zijn, omdat het dataproductierecht uitgaat van een systeem van bevoegdheidsverdeling en autorisaties. Het databeschermingsrecht hanteert – in het belang van de bescherming van de privacy – andere uitgangspunten.

De Raad zou zijn handelingen zo moeten ontwerpen dat duidelijk is welke (soort) autoriteiten voor welk doel persoonsgegevens aan elkaar zouden dienen te verstrekken.

openbare orde (kunnen) opleveren.’, *Stv.* 2002, nr.238/pag. 30. Met de invoering van de Wet persoonsgegevens zijn deze modelreglementen niet meer nodig. Dit model werd gebruikt onder de oude Wet politieregisters.

⁴ Voor Nederland zie artikel 5:1 lid 1 Bpolg.

⁵ Voor Nederland zie artikel 5:1 lid 1 Bpolg.

Beginsel van aard en hoeveelheid van gegevens

Een welbepaald, duidelijk omschreven legitiem en gerechtvaardigd doel begrenst de aard en de hoeveelheid van de te verwerken persoonsgegevens. Maar ook waar het doel welomschreven is – wat niet veel voorkomt in de onderzochte handelingen – moeten de gegevens ter zake dienend en niet overmatig zijn ten opzichte van het doel. Dit is het informationele evenredigheidsbeginsel. De handelingen van de Raad laten veel ruimte om informatie van uiteenlopende aard te verwerken. Ook is het risico daardoor groter dat te veel informatie wordt verwerkt. Vele van de formulieren die de Raad bij zijn handelingen voegt, zijn bedoeld om algemene informatie over groepen mensen te verschaffen. De Raad wijst er echter nooit expliciet op dat deze informatie niet mag leiden tot identificeerbare personen, dus persoonsgegevens. Daarenboven is de verwerking van gevoelige gegevens in beginsel verboden, tenzij strikt noodzakelijk of zelfs onvermijdelijk binnen de grenzen van een welbepaald doel van de verwerking. In de handelingen van de Raad wordt hier nooit op gewezen. Integendeel: de talloze formulieren vragen juist om dit soort informatie, bijvoorbeeld over politieke gezindheid.

De combinatie van onduidelijke of veel te ruim geformuleerde doelen met het ontbreken van definities van de doelgroep van de maatregel leidt tot een potentieel overmatige verstrekking van persoonsgegevens. Slechts in het meest recente Handboek over voetbal evenementen is een poging gedaan om de begrippen risicosupporter en vreedzame supporter te definiëren en daarbij zijn nog veel kanttekeningen te plaatsen. Behalve in de Resolutie over de beveiliging van Eurotops en andere evenementen ziet men in de documenten meer (negatieve) kwalificaties dan juridisch hanteerbare omschrijvingen van gewelddadige demonstranten. In veruit de meeste handelingen ontbreekt het aan een definitie van risicosupporter of gewelddadige actievoerder met juridisch werkbaar en objectieve criteria die de nationale politiediensten in staat stellen de verwerking van gegevens in verband met dat specifieke evenement daarop af te stemmen. Zo zou voorkomen kunnen worden dat teveel gegevens, althans meer dan nodig is, in omloop komen. Het ontbreken van ‘harmoniserende’ definities laat alles in handen van de nationale autoriteiten die uiteraard hun eigen criteria voor de verwerking van persoonsgegevens van ordeverstoorers hanteren, waardoor het risico ontstaat dat informatie over meer mensen wordt uitgewisseld dan alleen over degenen die er werkelijk toe doen.

De Raad moet in zijn handelingen uitsluiten dat overmatige informatie wordt verstrekt. De Raad moet ondubbelzinnig aangeven dat algemene informatie niet mag leiden tot identificeerbare personen. De Raad geeft aan dat geen gevoelige gegevens worden verstrekt. De Raad moet definities van risicosupporters of gewelddadige actievoerders formuleren aan de hand van feitelijke en objectieve criteria.

Beginsel van beperkte bewaring

Het doel van de verwerking begrenst de tijd van bewaring van de persoonsgegevens. Persoonsgegevens mogen niet meer worden verwerkt, indien het doel daarmee niet meer is gediend. Dit beginsel zou juist bij de afzonderlijke evenementen waarop de handelingen van de Raad betrekking hebben en die in tijd zijn begrensd, strikt nageleefd moeten worden. Daarbij kan rekening worden gehouden met een korte periode

vooraangaande aan het evenement met het oog op de voorbereiding en met een periode daarna ter afwikkeling van eventueel lopend strafrechtelijk onderzoek, strafrechtelijke vervolging of tenuitvoerlegging van straffen of landuitzetting van betrokkenen. Na het verstrijken van de tijd waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt, dienen ze vernietigd te worden. Dat is ook in het belang van de handhavingsautoriteiten, omdat zij zo gedwongen worden om de gegevens te onderhouden en telkens te actualiseren alvorens ze opnieuw te verstrekken.

De Raad geeft slechts in enkele gevallen aan dat de verstrekking van de persoonsgegevens aan de duur van het evenement gebonden is en dat daarom de verstrekte persoonsgegevens na afloop van het evenement vernietigd moeten worden. Wanneer de Raad op dit beginsel de aandacht vestigt, is het niet ongeclausuleerd: er mag van afgeweken worden als dat met de gegevens verstrekken lidstaat is overeengekomen. Deze clausulering is ongelukkig, omdat de Raad de indruk dient te vermijden dat de lidstaten door onderling afspraken te maken in feite ‘zwarte lijsten’ kunnen aanleggen die telkens van pas komen bij de verschillende evenementen.

De Raad dient in zijn handelingen aan te geven dat de persoonsgegevens voor een beperkte tijdsduur worden verstrekt. Hij moet aangeven dat deze uitsluitend worden verwerkt voor de beperkte tijdsduur van het specifieke evenement waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt. De Raad moet aangeven dat na het verstrijken van die tijd de persoonsgegevens moeten worden vernietigd.

7.1.2 *Beginselen betreffende de gegevens*

Aan beginselen die de concrete verzameling en de verwerking in technisch opzicht van de persoonsgegevens betreft, kan de Raad zelf moeilijk voldoen, omdat de verzameling van de gegevens geschiedt door de autoriteiten van de lidstaten. Het zijn daarmee niet minder belangrijke beginselen; de Raad zou er in zijn handelingen juist aandacht aan moeten besteden, wil hij bereiken dat aan de rechtmatigheid van de gegevensverwerking door de lidstaten, gezien hun transnationale verspreiding, geen gebreken kleven.

Beginsel van rechtmatigheid

Gegevens dienen rechtmatig en eerlijk te zijn verkregen en verwerkt. Aan dit beginsel besteedt de Raad geen enkele aandacht. Het is weliswaar aan de nationale autoriteiten overgelaten om in hun strafvorderlijke praktijk aan dat beginsel te voldoen, maar vanwege het belang van dit beginsel bij transnationale verstrekking van persoonsgegevens zou het in de handelingen niet misstaan om hierop de nadruk te leggen. Transnationale verspreiding van onrechtmatig verkregen en verwerkte informatie is immers belastend voor de burger, maar is ook voor de verstrekker en, onder omstandigheden, de ontvanger van de gegevens grond voor aansprakelijkheid.

De Raad moet in zijn handelingen de lidstaten nadrukkelijk wijzen op de naleving van het beginsel dat persoonsgegevens rechtmatig en eerlijk moeten zijn verkregen en verwerkt. Dit juist in het belang van de transnationale samenwerking waarbij verspreiding van persoonsgegevens beoogd wordt.

Beginsel van kwaliteit van de gegevens

Gegevens dienen correct, betrouwbaar en actueel te zijn. Dit impliceert voor de verantwoordelijke van de verwerking een plicht tot controle, onderhoud en actualisering van de persoonsgegevens. Alvorens persoonsgegevens worden verstrekt, dient hun kwaliteit te worden gecontroleerd. Nakoming van dit beginsel verhindert dat foute informatie bij derden terechtkomt. Soms wordt in de handelingen van de Raad en/of in de bijhorende standaardformulieren aan de politiediensten gevraagd om ook de betrouwbaarheid van de informatie aan te geven. Dat is van belang omdat handhavingsautoriteiten uit de aard van hun bevoegdheden ook ‘zachte informatie’ verwerken, waarvan niet altijd de feitelijke juistheid verifieerbaar is. De ontvanger van de gegevens moet goed geïnformeerd zijn over de status van de informatie die hij van elders ontvangt. In beginsel zou dergelijke informatie niet verstrekt moeten worden, maar indien dat geschiedt, moet de ontvanger daarvan expliciet op de hoogte zijn: gegevens die niet correct, betrouwbaar en actueel zijn, moeten als zodanig duidelijk en helder gecodeerd zijn. Naarmate in de handelingen van de Raad de uitwisseling wordt aanbevolen van informatie over risico’s voor terrorismedreigingen en openbare-ordeverstoringen, groeit ook het risico van verstrekking van ‘zachte informatie’ of ‘aantekeningen’ zoals het EHRM het noemt. Met 27 lidstaten in de Europese Unie en derde landen die informatie met elkaar delen, kunnen de gevolgen van het niet strikt naleven van dit beginsel voor de burger zeer ingrijpend zijn. Het is ook niet in het belang van de autoriteiten – het is immers minder efficiënt en effectief – om met persoonsgegevens te werken die niet betrouwbaar, *up-to-date* en correct zijn.

De Raad moet in zijn handelingen de lidstaten op dit beginsel wijzen. Hij moet de lidstaten verzoeken om de verstrekte persoonsgegevens te voorzien van een ondubbelzinnige, begrijpelijke codering met betrekking tot de status van de verstrekte informatie.

Beginsel van veiligheid van gegevens

Persoonsgegevens dienen beveiligd te worden tegen beschadiging, onbedoelde of onrechtmatige vernietiging, ongelukken en onbevoegde toegang en verwerking. Er moeten adequate technische en organisatorische maatregelen getroffen worden om persoonsgegevens hiertegen te beveiligen, rekening houdend met de risico’s van de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens. Gezien de gevoelige onderwerpen waarop de handelingen van de Raad betrekking hebben, namelijk politieke en justitiële gegevens en informatie afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, is de naleving van dit beginsel van belang, omdat het bijzondere eisen stelt aan de beveiliging van de informatie. Veel meer dan een incidentele mededeling dat de informatie vertrouwelijk is of dat zij via vertrouwelijke kanalen moet lopen, komt men in de handelingen echter niet tegen. De Raad roept de autoriteiten van de lidstaten op om gegevens aan elkaar te verstrekken, maar dat deze vervolgens op een technisch beveiligde wijze verstrekt zouden moeten worden, blijft onderbelicht.

De Raad zou in zijn handelingen de lidstaten op het beginsel moeten wijzen dat persoonsgegevens beveiligd en op een veilige manier verwerkt moeten worden.

7.1.3 *Beginselen betreffende de burger*

Beginsel van openheid

Op grond van het openheidsbeginsel dient de burger in zijn algemeenheid te weten dat persoonsgegevens door bepaalde autoriteiten, voor bepaalde doelen en volgens bepaalde procedures worden verwerkt. Hij dient op de hoogte te worden gehouden van (technische) ontwikkelingen, praktijken en beleid omtrent de verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstanties. Tegenwoordig is niemand meer zo naïef om te denken dat er géén persoonsgegevens worden verwerkt. Dat dit gebeurt is, in zijn algemeenheid, voorwerp van publiek en politiek debat. In de lidstaten van de Europese Unie en in de Europese Unie zelf zijn toezichthoudende instanties belast met onder meer voorlichting over wetgeving en dataprotectie.⁶ Dat er wetgeving op dit terrein bestaat, mag, *in abstracto*, bekend worden verondersteld bij het grote publiek. Toch zijn kanttekeningen op hun plaats met betrekking tot het onderwerp van dit onderzoek. Het is twijfelachtig of de burger kennis heeft van het feit dat als rechtshandhavende instanties informatie over hem verwerken, die informatie in het kader van de versterkte (politiële) samenwerking binnen de Europese Unie uitgewisseld kan worden. Het is kortom twijfelachtig of de burger weet dat informatie potentieel een veel uitgebreidere beschikbaarheid heeft dan die binnen de kring van de nationale overheidsinstanties. Bij openheid speelt een rol dat de verstrekking van informatie ‘geregeld’ is in handelingen met een juridisch nogal diffuus karakter waar bovendien nauwelijks parlementaire en rechterlijke controle aan te pas komt. Het feit dat ontwikkelingen en beleid op dit gebied zelfs voor specialisten moeilijk te volgen zijn vanwege de gebrekkige toegankelijkheid van stukken, evenals het feit dat hier sprake is van beslissingen die overwegend op ambtelijk niveau worden genomen in de vele formele en informele gremia van de derde pijler (denk aan de Task Force van Hoofden van Politie) maakt de kwestie lastig.

Rechten van betrokkene

De individuele rechten van het datasubject, rechten die hij kan inroepen – notificatie, recht op toegang, recht op correctie en verwijdering, toezicht en rechtsbescherming – komen nooit aan de orde in de handelingen van de Raad. De Raad van Europa omschrijft deze rechten als zijnde ‘*of the utmost importance*’.⁷ Voor de Raad zijn het echter geen noemenswaardige aspecten in de handelingen. De Raad verwijst soms naar het Dataprotectieverdrag van Straatsburg van 1981 en soms naar Aanbeveling R (87) 15 inzake politiegegevens waarbij hij de lidstaten uitnodigt om hiermee rekening te houden. Soms volstaat de Raad met een eenvoudige verwijzing naar de nationale regelgeving en naar de verplichtingen voortvloeiend uit internationaal recht terzake. Daarin

⁶ De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (European Data Protection supervisor, EDPS). Dan zijn nog andere instellingen op dit gebied bezig: de Artikel 29-werkgroep, de Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit voor het Schengen-informatiesysteem (GCA Schengen), het Gemeenschappelijk Controle Orgaan van Europol (GCO Europol) en de Gemeenschappelijke Controle-Autoriteit voor het Douane-informatiesysteem (GCA Douane).

⁷ Recommendation 1181 (1992) on police co-operation and protection of personal data in the police sector.

zijn deze rechten vervat en het zijn uiteraard de lidstaten die de rechten van de data-subjecten moeten handhaven, maar het is wel schrijnend dat de Raad niet benadrukt dat deze rechten door de lidstaten geëerbiedigd moeten worden, naast de zo dringende verzoeken om persoonsgegevens uit te wisselen.

De Raad dient in zijn handelingen de lidstaten erop te wijzen dat de eerbiediging van de individuele rechten van betrokken datasubjecten ten volle gewaarborgd moet zijn en dat de handelingen niets afdoen aan de inroepbaarheid van die rechten.

7.2 Noodzakelijkheid en subsidiariteit

De verwerking en daarmee ook de verstrekking van persoonsgegevens dient te voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en subsidiariteit. Op grond van artikel 30 onder b VEU omvat het gemeenschappelijk optreden op het gebied van de politieke samenwerking de uitwisseling van informatie. Daarin voldoen de handelingen aan de opdracht die het verdrag beoogt. Dat neemt echter niet weg dat de noodzaak voor de verstrekking van informatie en in het bijzonder persoonsgegevens zou moeten worden aangetoond wanneer de Raad overgaat tot besluitvorming. De Raad besteedt hieraan in zijn handelingen geen aandacht.

De noodzakelijkheid van de onderlinge verstrekking van persoonsgegevens wordt altijd verondersteld, omdat zich incidenten zouden kunnen voordoen, maar deze noodzaak wordt nooit beargumenteerd of met objectief onderzoek ondersteund,⁸ althans in de voor het publiek toegankelijke documenten. Daardoor is het moeilijk te doorgronden of de uitwisseling van persoonsgegevens daadwerkelijk een adequaat middel is om op doeltreffende wijze de openbare orde bij internationale evenementen te handhaven. Nooit blijkt dat dankzij de onderlinge verstrekking van persoonsgegevens incidenten en ernstige verstoringen van de openbare orde zijn voorkomen. Nooit komt de vraag aan de orde of in plaats van de verstrekking en uitwisseling van persoonsgegevens voor de burger minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn om een goed verloop van het evenement te waarborgen, zoals het uitwisselen van algemene informatie die niet tot concrete personen herleidbaar is, betere operationele afspraken, en een efficiëntere logistieke voorbereiding door de lokale politie al dan niet bijgestaan door deskundige *liaisons* en *spotters*. Het gaat met andere woorden om de vraag of de samenwerking op politieel niveau niet op andere aspecten dan de uitwisseling van persoonsgegevens gericht zou kunnen of moeten worden.

⁸ Wat niet betekent dat, vooral wat het voetbal betreft, geen onderzoek naar de politieke samenwerking wordt gedaan. Dat is wel het geval. Zie O. Adang, C. Cuvelier, *Policing Euro 2000. International police co-operation, information management and police deployment*, Beek-Ubbergen: Tandem Felix, 2001. Verder wordt na elk EK en WK een evaluatie voor de Raad opgesteld. Daarin wordt echter geen aandacht besteed aan de gang van zaken rond de uitwisseling van persoonsgegevens, het nut ervan of de positieve/negatieve gevolgen ervan.

Met het oog op de noodzakelijkheid en subsidiariteit zou de Raad in zijn handelingen moeten aantonen dat de verstrekking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het goede verloop van het evenement en dat voor de burger minder ingrijpende maatregelen dan het wederzijds verstrekken van persoonsgegevens niet afdoende zijn.

7.3 Tot slot

De handelingen van de Raad roepen de lidstaten telkens op tot een betere, efficiëntere, intensievere politieke samenwerking waarbij het met elkaar delen van persoonsgegevens als een dringende urgentie wordt gepresenteerd. Nationale informatiepunten worden aanbevolen, formulieren worden ontworpen en gedetailleerde handboeken worden samengesteld om de informatie te stroomlijnen. Een navenante aandacht voor de bescherming van grondrechten is echter ver te zoeken. De handelingen zijn karig in hun bewoordingen waar het om de bescherming van grondrechten gaat, waar het erom gaat de lidstaten te herinneren aan de juridische eisen van databescherming en aan de fundamentele beginselen die ten grondslag liggen aan de verwerking van persoonsgegevens. De handelingen zelf voldoen niet daar waar ze aan die beginselen zouden moeten voldoen.

Hieraan te voldoen zou vanzelfsprekend moeten zijn voor de handelingen van de Raad die verbindend zijn voor de lidstaten. De Raad zou aan deze eisen echter ook in de niet- verbindende handelingen moeten voldoen. Het feit dat de autoriteiten van de lidstaten moeten handelen met inachtneming van hun verplichtingen op grond van het internationale en nationale dataproctierecht, ontslaat de Raad niet om zelf conform de beginselen van dataproctie inhoud te geven aan zijn handelingen en om de lidstaten aan die beginselen te doen houden.

SUMMARY

Introduction

This study discusses the acts created in the European context, in particular those of the Council of the European Union (the Council), relating to the European Union's third pillar (Title VI Treaty on European Union), with the aim of extending and strengthen cooperation between the police forces of the Member States in respect of the maintenance of public order. In order to strengthen cooperation between police forces, the Council calls on the Member States of the European Union to exchange information, including that on (groups of) persons who (may) form a threat to the public order. This study describes those acts, analyses them and checks them against the legal protection provided by rules on data protection to protect citizens' informational privacy.

Public order disturbances occur on a regular basis during international events in the Member States of the European Union. We refer in this context to events which attract masses of people from abroad, such as football matches or football tournaments and summits organised by powerful international organisations such as the European Council, the G-8 countries or the IMF. The maintenance of public order has been a European concern since the nineteen-seventies, although it is an outstanding example of the exercise of national or even local powers. This concern is evidenced by the treaty established in the Council of Europe in 1985 to combat violence related to sport, in particularly football (European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular Football Matches, CETS No. 120). Another example is the use of declarations and recommendations made by the ministers of Justice and Home Affairs in the TREVI network, an intergovernmental predecessor of the third pillar of the European Union created by the Maastricht Treaty and the preparations for the Schengen Agreement 1985 and the Convention Implementing the Schengen Agreement, where attention was paid to cooperation between the law enforcement authorities of the Member States of the EEC regarding the maintenance of public order. Since the implementation of the Maastricht and Amsterdam Treaties, the Council of the European Union has taken over and actively encouraged the Member States to set up intensive cooperation within the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, particularly with regard to policing matters, in order to prevent any public order disturbances by football supporters, demonstrators and protestors.

Subject of the study

Apart from a few exceptions, the Council has used soft law instruments, such as legally non-binding resolutions, recommendations and conclusions, to make cooperation between the authorities of the Member States more concrete, including some very detailed acts in the form of special handbooks. In order to strengthen cooperation, the Council calls on the Member States to exchange information and personal data of (potential) troublemakers.

One of the requirements made by data protection law is the legal foundation for the processing of personal data, which means the information regarding a person who has been or can be identified. This has been laid down in international treaties on human rights such as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, article 17), the European Convention on Human Rights (ECHR, such as article 8) and treaties specifically aimed at the protection of personal data such as the Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data 1981 (CETS No. 108, see article 4). The important Recommendation (87) 15 of the Council of Europe (Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector) on personal data kept by the police is also based on this point of departure. We must emphasize here that the acts of the Council analysed for this study do not constitute the legal basis for the processing or transfer of personal data which it so emphatically encourages the Member States to do. If the Member States comply with the different acts, and this study has shown that they usually do, their authorities usually implement them in accordance with the rules of their domestic laws. This does not mean, however, that there is no reason to test the acts adopted by the Council. Since the Union is based on the principles of respect for human rights and fundamental freedoms and also because the Union respects the fundamental rights laid down in the ECHR and those arising from the common constitutional traditions of the Member States (article 6 paragraphs 1 and 2 Treaty on European Union) all the Union's institutions, including the Council, should observe the protection of fundamental rights such as the right to privacy and the protection of personal data in everything they do. Considering the cross-border character of the transfer of information and the extensive circle of authorities and possible data subjects involved in the enforcement of public order due to the acts of the Council, the fundamental right aspect of this study is called for.

The question discussed in this study is: *Do the acts of the Council of the European Union with regard to the proposed exchange of personal data in the framework of the transnational maintenance of the public order in the European Union meet the legal requirements with respect to the protection of personal data?*

The third chapter provides a framework for the principles of data protection which can be used to review the Council's acts with respect to the processing of personal data by police authorities. These principles can be divided into three categories: one category relates to the processing of personal data, one concerns the data themselves

and one category is concerned with the rights of data subjects. One of the principles is of particular importance and is decisive for the processing of personal data: the purpose specification and purpose limitation principle. Processing personal data should serve a well-defined and clearly-specified purpose and the (further) processing should be compatible with that purpose. This principle functions as a major restriction and as such it serves proportionality and subsidiarity. It limits the power to process data and the purpose determines who is authorised to do what. Furthermore, the purpose restricts the nature of the personal data to be processed, which means that certain data, the so-called special categories of data (personal data which reflect someone's race, political opinions, religious or other beliefs and data related to health or sexual conduct) enjoy special protection. The purpose of the data processing also restricts the quantity of the personal data to be processed and the length of storage. Regarding the personal data themselves, it is important that they have been obtained in a lawful and fair way, that their quality is safeguarded (the data quality principle) and that they are protected against access by unauthorised persons and against processing, accidents and damage (the security safeguards principle). And finally, there are principles related to citizens' rights such as openness about the processing of the personal data (the openness principle); the concrete rights the individual data subject can rely on such as the right to access, the rectification and erasure of personal data, the right to independent supervision and control by the judiciary.

Findings

One of the findings of this study is that the maintenance of public order is not and was not mentioned explicitly in Title VI the Treaties of Maastricht and of Amsterdam regarding police cooperation. The maintenance of public order is even recognised and 'protected' as a national competence in provisions in the EEC Treaty (see article 64 paragraph 1 and article 68 paragraph 2) and in Title VI of the Treaty on European Union (see article 33 EU and article 35 paragraph 5). Yet the Council actively encourages and coordinates collaboration between Member States if the cross-border movement of persons between Member States is at issue. The enforcement of criminal law and the Union's general objective to provide security in the area of freedom, security and justice, where the importance of safety is increasing, apparently provide the Council with sufficient justification to coordinate common actions of the Member States to prevent disturbances to the public order when and where the cross-border movement of persons is concerned.

The Council's acts aim to enhance cooperation between the Member States by intensifying the exchange of information. To the Council, the exchange of information is the core of successful prevention. The study shows that the Council does not always give a clear definition of 'information' and particularly fails to do so when the information also includes personal data. If the last is the case must often be deduced from the text of the acts or from the specific formulation that the Member States should act in accordance with their national data protection law(s) and the Data Protection Treaty of Strasbourg 1981 (Convention for the Protection of Individuals

with regard to the Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 108) or that they must take into account Recommendation No. (87)15.

As far as the review of the Council's acts with regard to the principles of data protection is concerned, it is clear that when the Council calls on the Member States to make an actual exchange of personal data, it very rarely formulates a well-defined and clearly specified purpose. In addition to this, the acts which, broadly speaking, aim at combating public order disturbances, often mention, in passing, other objectives, too, such as combating terrorism and criminality which have not been defined in detail nor specified. It means that the Council's acts do not meet the fundamental requirement of data protection law: that the purpose for which the data are processed must be clear. Due to the restriction of the power resulting from the purpose, the Council does not give a clearly defined framework either which lays down which (kinds of) law enforcement authorities should be exchanging information for which specific purpose. Sometimes the Council's acts even create the opposite impression, suggesting that all kinds of authorities and other parties should share information with each other. Nor do the Council's acts provide any clarity, from the perspective of the protection of personal data, on whose personal data should be mutually exchanged. There are no definitions of violent football hooligans and violent protestors based on objective legal criteria, such as a criminal conviction for disturbing public order in relation to football matches or offences related to demonstrations. If there are any definitions at all, they are usually vague and 'prognosis-directed'. As a result, the nature of the personal data to be exchanged is unclear and the Council does not provide any clues on the purpose of the processing of personal data; the time of processing and the length of storage are thereby also unclear. Only rarely does the Council say that this must be restricted to the duration of the event in relation to which disturbances of the public order are expected. All the flaws mentioned above in meeting the principles of data protection in relation to the purpose of processing lead to the risk of an excessive and disproportionate processing of personal data.

With respect to the principles of personal data themselves, the Council does not pay any attention to the principle that the data must be rightfully and fairly obtained, that their quality must be safeguarded and that they must be secured. At most, the Council states that Member States must ensure the confidentiality of the communication. Finally, the Council does not pay any attention to the subjective rights of the person involved and legal protection. As stated above, the Council only refers to standards in domestic and international data protection law.

The conclusion is that the Council of the European Union's acts relating to cross-border (police) cooperation regarding the maintenance of public order in the European Union, on the one hand repeatedly and emphatically encourage the Member States to extend and strengthen their cooperation by the exchange of information, but, on the other, that they fail to pay sufficient attention to the protection of the right of informational privacy and that they usually fail to meet the requirements relating to the protection of personal data.

LITERATUUR

Adang & Cuvelier, 2001

O. M.J. Adang, C. Cuvelier, *Policing Euro 2000. International police co-operation, information management and police deployment*, Beek-Ubbergen: Tandem Felix 2001.

Adang 2004

O.M.J. Adang, Research experiences concerning the policing of football in Europe, Brussel, 14 december 2004.

Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid 2007

Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, *Gegevensbestanden voor veiligheid: observaties en analyse*, Den Haag 2007, <http://www.nctb.nl/>

Anderson & Den Boer 1994

M. Anderson, M. den Boer (eds.), *Policing across national boundaries*, London: Pinter 1994.

AIVD

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Jaarverslagen 2003-2008*.

Albors-Llorens 1998

A. Albors-Llorens, Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam, *Common Market Law Review* 1998, p. 1273-1294.

Amnesty International 2001

Amnesty International, *Italy: G8 Genoa opolicing opration of July 2001. A summary of concerns*, AI Index, EUR 30/01/2001, November 2001.
<http://web.amnesty.org/en/library>

Arcuri, 2004

C. Arcuri, *Colpo di Stato. Storia vera di una inchiesta censurata. Il racconto del golpe Borghese, il caso Mattei e la morte di De Mauro*, Milano: Rizzoli, 2004.

Asser/Hartkamp 2001

C. Asser (bewerkt door A.S. Hartkamp), *C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Asser serie 4, Verbintenissenrecht*, Deventer: Tjeenk Willink 2001.

Asser 2008

Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Verbintenissenrecht, 4-II, Algemene leer der overeenkomsten, Derde gedeelte. De inhoud van de overeenkomst, Hoofdstuk XII. Strijd met de wet, goede zeden of openbare orde, § 4 De overeenkomst in strijd met de openbare orde, p. 272,
http://www.kluwer.nl/cl2/main.jsp?gc=WKNL-KL-PNP-10126652&scenario=zoeken_SF7&searchDone=begin&searchOn=cl2

Baldus 1997

M. Baldus, Europol und Demokratieprinzip, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1997, nr. 7, p. 286-290.

Barbe 2002

E. Barbe, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris: La documentation française 2002.

Barents 1997

R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam en het Europees gemeenschapsrecht. De materieelrechtelijke en institutionele veranderingen, *SEW-Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 1997, p. 351-365.

Barents 1997

R. Barents, *Het verdrag van Amsterdam*, Deventer: Kluwer 1997.

Barents 1998

R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam en de algemene bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *SEW-Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 1998, p. 2-7.

Barents 1999

R. Barents, *Het verdrag van Amsterdam in werking*, Deventer: Kluwer 1999.

Barents 2005

R. Barents, *Procedures en procesvoering voor het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG*, Deventer: Kluwer 2005.

Barents & Brinkhorst 2001

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Barents & Brinkhorst 2006

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Kluwer 2006.

Barrett 1997

G. Barrett (ed.), *Justice Cooperation in the European Union*, Dublin: Institute of European Affairs 1997.

Bellekom e.a.

Th.L. Bellekom, G.P. Kleijn, Volkstelling, Bundesverfassungsgericht en privacy, *NJCM-Bulletin*, 1984, p.143-155.

Besselink 1997

L.F.M. Besselink, 'Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie', in: *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Publikaties van de Staatsrechtkring-Staatsrechtconferenties, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 125-158.

Besselink 1999

L.F.M. Besselink, 'Sovereignty, Criminal Law and the New European Context', in: P. Alldridge and Chr. Brants (eds.), *Personal Autonomy, the Private Sphere and the Criminal Law: a comparative study*, Oxford: Hart 1999, p. 93-116.

Beveridge & Nott 1998

F. Beveridge & S. Nott, 'A hard look at soft law', in: P. Craig, C. Harlow (eds.), *Lawmaking in the European Union*, London: Kluwer Law International 1998, p. 285-309.

Den Boer 1999

M. den Boer, Booming business in Brussel: JBZ-instrumenten rollen in hoog tempo van de lopende band, *Trema* 1999/2, p. 38-41.

Den Boer 2000

M. den Boer, Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2000, p. 336-357.

Den Boer 2001

M. den Boer, Bestrijding georganiseerde misdaad in Europa. Een vergelijkend perspectief, *Justitiële verkenningen* 2001/2, p. 25-42.

Den Boer 2001

M. den Boer, Police Co-operation in the European Union: An Update of Events, *Polish Yearbook of International Law* 2001, p. 293-305.

Boonk 1977

H. Boonk, *De openbare orde als grens aan het vrij verkeer in de E.E.G.*, Alphen a/d Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1977.

Brouwer 2007

E. Brouwer, *Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System* (diss. Nijmegen Radboud Universiteit), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Brownlie 1998

I. Brownlie, *Principles of public international law*, Oxford: Oxford University Press 1998.

Bunyan 1993

T. Bunyan (ed.), *Statewatching the new Europe. A Handbook on the European State*, London: Statewatch 1993.

Bunyan 1997

T. Bunyan (ed.), *Key texts on justice and home affairs in the European Union, Vol. 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht*, London: Statewatch 1997.

Burkens 1976

M.C. Burkens, Grondrechten in een nieuwe Grondwet, *NJB* 1976, p. 710.

Buro Jansen & Janssen 2000

Buro Jansen & Janssen, *Snuffelstaat. Nederland en de BVD*, Amsterdam: Fagel 2000.

Buruma 1995

Y. Buruma, De repressieve kant van de Europese Unie, *Justitiële verkenningen*, 1995/1, p. 37-60.

Buruma 2001

Y. Buruma, Y., Terrorisme en de weerbare rechtstaat, *Delikt & Delinkwent*, 2001, p. 1025-1034.

Busch 2000

Busch, H., Europäische Polizei und Innere Sicherheit, *Neue Kriminalpolitik: Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft*, 2000/1, p. 22-26.

Busch 2001

Busch, H., Nichts zu verbergen? Datenschutz, Sicherheitsgesetze, Rasterfahndung, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2001/3, p. 28-34.

Busch 2006

Heiner Busch, Höher, schneller, weiter. Wie die EU-Polizeien in Sachen Fußball kooperieren, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 2006/1, p. 36-43

Busch 2006

Heiner Busch, Gäste im Hochsicherheitstrakt. Wie sich die Staatsgewalt auf di WM vorbereitet, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2006/1, p. 3-21.

Büschi, 1998

M. Büschi, *Fichiert und archiviert: Die Staatsschutz-Akten des Bundes 1960-1990*, in: Studien und Quellen, Band 24, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998, S. 319-379

Calliess, Ruffert 2002

C. Calliess en M. Ruffert (Hrsg.), *Kommentaar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied: Luchterhand 2002

Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004

Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in Verandering*, Den Haag, november 2004

Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk' 2000

Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk', *Rapport*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000

Commissie Koopmans 1974

Interimrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levensfeer in verband met persoonsregistraties, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1974.

COT 2000

COT, *Evaluatie EK 2000. Openbare orde en veiligheid*, Alphen a/d/ Rijn: Samsom 2000.

Craig, De Búrca 2008

P. Craig, G. De Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford: Oxford University Press 2008.

Craig en Harlow 1998

P. Craig, C. Harlow (eds.), *Lawmaking in the European Union*, London etc: Kluwer Law International 1998.

Curtin 1998

D.M. Curtin, EU Police Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and training the Vine, in: *Scritti in onore die Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II (diritto dell'Unione europea), Milano: Giuffrè 1998.

Curtin, Van Ooik 1999

D.M. Curtin, R.H. van Ooik, Een Hof van Justitie van de Europese Unie?, *Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 1999/1, p. 24-38.

Cannon 2000

R. Cannon, Sensible Soccer: The Creation of the Unconvicted Football Hooligan Order, *European Public Law* 2000, Volume 6, nr. 4, p. 573-594.

Curtin 1998

D.M. Curtin, 'EU Police Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and training the Vine', in: *Scritti in onore die Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II (diritto dell'Unione europea), Milano: Giuffrè 1998, p. 227-256.

Deards 2002

E. Deards, Human Rights for Football Hooligans (Article), *European Law Review* 2002, p. 206-217.

Deards 2002

E. Deards, Human Rights for Football Hooligans (Case comment), *European Law Review* 2002, p. 765-770.

Van Deventer, 1992

V.P. van Deventer, 'Enkele aspecten van de Wet op de Politierregisters en de Wet Persoonsregistraties', in: *Recherchepraktijk en recente Privacy-wetgeving. Enige praktische uitleg over de Wet Persoonsregistraties en de Wet op de Politierregisters*, Lochem: Van den Brink & Co, 1992, p. 27-33.

Van Dijk & Van Hoof 1990

P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1990

Van Dijk & Van Hoof 1990

P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, The Hague: Kluwer Law International 1998

Van Dijk & Van Hoof 1990

P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, e.a (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2006.

Dolle & Elzinga 2004

A. Dolle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Donner 1997

J.P.H. Donner, De derde pijler en de Amsterdamse doolhof, *Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 1997, p. 370-378.

Egelkamp, Mein 2003

Politiegegevens in Europees perspectief, Den Haag: WODC, 2003

Elzinga, Rest, Van de Valk 1995

D.J. Elzinga, P.H.S. Rest, J. Van de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

Ferola 2000

L. Ferola, Facing the emerging challenges of transnational crime: what role for the European Union? A legal analysis of its instruments, limits and perspectives, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2000/4, p. 358-374

Fijnaut 1992

C.J.C.F. Fijnaut, Europol: ook voor de bijzondere politiediensten?, *Delikt & Delinkwent* 1992, p. 889-898.

Fijnaut, Struyck, Wytinck 1992

C.J.C.F. Fijnaut, J. Struyck, P. Wytinck (red.), *Schengen: proeftuin voor de Europese Gemeenschap*, Arnhem: Gouda Quint, Politiestudies 7, 1992.

Fijnaut 2000

C.J.C.F. Fijnaut, Europol en Eurojust. Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, *Justitiële verkenningen* 2001/2, p. 11-24.

Gabriel 2002

M. Gabriel, Fußballfans in der Falle. Die Konstruktion als gefährliche Gruppe, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2002/3, p. 59-68.

De Graaf 1977

F. De Graaf, *Rechtsbescherming van persoonlijkheid, privéleven, persoonsgegevens*, Alphen a/d Rijn, Tjeenk Willink, 1977.

Grabitz & Hilf

E. Grabitz & M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*, München: Beck

Griebenow & Busch 2002

O. Griebenow & H. Busch, Nach Göteborg und Genua. Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2001/2, p. 63-69.

Guild 1998

E. Guild, 'The Constitutional consequences of lawmaking in the third pillar of the European Union', in: P. Craig, C. Harlow (eds.), *Lawmaking in the European Union*, London: Kluwer Law International 1998, p. 65-88.

Guild & Brouwer 2006

E. Guild & E. Brouwer, The Political Life of Data. The ECJ Decision on the PNR Agreement between the EU and the US, *CEPS Policy Brief* 2006, nr. 109 (<http://www.ceps.be>).

Guild & Harlow 2001

E. Guild & C. Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford: Hart 2001.

Hailbronner & Thiery 1998

K. Heilbronner & C. Thiery, Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstands auf EU-Ebene, *Europarecht* 1998/5, p. 583-615.

Heijmans 2006

H. Heijmans, *De derde pijler in de praktijk: leven met gebreken. Over de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten*, Preadvies voor de NVER, november 2006, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2006, 91, p. 375 – 396.

Hendry 1993

I.D. Hendry, The Third pillar of Maastricht: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, *German Yearbook of International Law* 1993 vol. 36, p. 295-327.

Hennekens 2004

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer, 2004.

Heringa, Schokkenbroek, Van der Velde 1990

A.W. Heringa, J.G.C. Schokkenbroek, J. Van der Velde (red.), *40 jaar Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Opstellen over de ontwikkeling van het EVRM in Straatsburg en in Nederland 1950-1990*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, 1990.

De Hert 1998

P. De Hert, Mensenrechten en bescherming van persoonsgegevens. Overzicht en synthese van de Europese rechtspraak 1955-1997, *Mensenrechten, Jaarboek* 1996/1997, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 1998, p. 43-96.

De Hert, Schreuders 2001

P. De Hert, E. Schreuders, *The relevance of Convention 108*, Report at the European Conference on Data Protection on Council of Europe Convention 108, Warsaw (Poland), 19-20 November 2001, p. 33-47.
[www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/data_protection/events/conferences/DP\(2001\)Proceedings_Warsaw_EN.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/data_protection/events/conferences/DP(2001)Proceedings_Warsaw_EN.pdf)

Heukels e.a. 1998

T. Hukels, N. Blokker, M. Brus (ed.), *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis*, The Hague/London/Boston: Kluwer 1998.

Hooghiemstra 2001

T.F.M. Hooghiemstra, *Teksten en toelichting op de Wet bescherming persoonsgegevens*, Lelystad: Koninklijke Vermande, 2001.

Hooghiemstra, Nouwt 2007

T.F.M. Hooghiemstra, Nouwt, J. *Tekst en toelichting Wet bescherming persoonsgegevens*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2007.

Hubeau 1981

F. Hubeau, L'exception d'ordre public et la libre circulation des personnes en droit communautaire. Etude de la jurisprudence de la Cour de justice, *Cahiers de Droit Européen* 1981/2-3, p. 207-256.

Jacqueson 2002

C. Jacqueson, Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship, *European Law Review* 2002/3, p. 260-281.

De Jong e.a. 1994

M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling, M.C. Burkens, Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, Zwolle: Tjeenk Willink, 1994.

De Jong 2000

M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, (diss. Utrecht UU), 2000.

JSA 2007

Joint Supervisory Authority (JSA), Article 99 Inspection. *Report of the Schengen Supervisory Authority on an inspection of the use of Article 99 alerts in the Schengen Information System*, report nr. 07-02, Brussel, 18 december 2007.

Justice 2000

Justice, *The Schengen Information System. A human rights audit*, 2000, www.justice.org.uk/reports/shengen.html

Kaptyen, Verloren van Themaat 1995

P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht*, Deventer: Kluwer 1995.

Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003

P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer, 2003.

Karydis 2002

G. Karydis, L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire: en concept à contenu variable, *Revue trimestrielle de droit européen* 2002/2, p. 1-26.

Ketelaar 1990

R. Ketelaar, WPOLR en WPR: weinig verschil, veel overeenkomst, *Privacy en Registratie*, 1990/3, p. 17-12.

Klip 1997

A.H. Klip, The decrease of protection under human rights treaties in international criminal law, *International Review of Penal Law* 1997, p. 291-310.

Klip 1997

A.H. Klip, Uniestrafrecht is op hol geslagen, *Nederlands Juristenblad* 1997, p. 663-670.

Koekkoek 2002

A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink, 2000.

Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat

Komitee Schluss mit dem Schnüffelstaat (Hg.), *Schnüffelstaat Schweiz*, Zürich, 1990.

Van Kraligen 1996

R. W. van Kralingen, 'Privacy of transparantie: richtlijnen voor het ter beschikking stellen van politieke en justitiële informatie', in: S. Nouwt, W. Voermans (red.), *Privacy in het informatietijdperk*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1996, p. 171-183.

Van Kraligen e.a. 1996

R.W. van Kraligen e.a., *Waar een wil is, is een weg? Een onderzoek naar de behoefte aan en de verstrekking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen*, Den Haag: SDU 1996.

Kuijer & Steenbergen 2005

A. Kuijer e.a., *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2005.

Lavranos 2004

N. Lavranos, *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal orders of Selected EU Member States*, (diss. Universiteit Maastricht) 2004.

Lawson & Schermers 1999

R. A. Lawson & H.G. Schermers, *Leading Cases of the European Court of Human Rights*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1999

Lawson 2006

R. A. Lawson, Over *laserguns*, rode sterren en een ontluikende liefde tussen twee dames op leeftijd. Kroniek van de relatie Straatsburg-Luxemburg 2000-2005, *NJCM-Bulletin* 2006, p. 146-162

Lo Monaco 1995

A. Lo Monaco, Les instruments juridiques de cooperation dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995/1, p. 11-21

Loof 2005

J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootbeden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*, diss. Universiteit Leiden, 2005

Loof 2006

J.P. Loof, *Mensenrechten, migratie en staatsveiligheid: verenigbare grootbeden?*, *Migrantenrecht* 2006, 6-7, p. 224-230

Maarseveen van 1985

H. van Maarseveen, *Openbare orde*, *NJB* 1985, p. 740

MacGillavry 2005

E.C. MacGillavry, *Heeft u even voor de nieuwe Wet politiegegevens?*, In: A. Hartevelde, D.H. de Jong, E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal publishers, 2005, p. 385-416.

Maestripieri 1972

C. Maestripieri, *La libre circulation des personnes et des services dans la CEE*, Heule (etc): UGA 1972, p. 166-183

Marsh e.a. 1996

P. Marsh, K. Fox, G. Carnibella, J. McCann, J. Marsh, *Football Violence in Europe*, The Amsterdam Group, 1996

Medhurst 2001

D. Medhurst, *A Brief and Practical Guide to EU Law*, Oxford: Blackwell Science 2001

De Meij 2001

J.M. de Meij, *Grondrechten in het digitale tijdperk. Van drukpersvrijheid en briefgeheim naar communicatievrijheid en communicatiegeheim*, *NJCM-Bulletin*, 2001, nr. 3, p. 274-294

Meijer 2003

F. Meijer, *Gladiatoren. Volksvermaak in het Colosseum*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep, 2003

Meijer 2004

F. Meijer, *Wagenrennen. Spektakelshows in Rome en Constantinopel*, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep, 2004

Meijers e.a.1992

H. Meijers e.a., *Schengen. Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police*, Leiden: NJCM-Boekerij 1992

Van der Meulen 1993

B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving. Actoren, instrumenten en waarborgen*, diss. Amsterdam VU, 1993

Meyring 1997

B. Meyring, Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality, *European Law Review* 1997, p. 221-247

Mols 1995

G.P.M.F. Mols, Toezicht op interstatelijke politiesamenwerking. Een aanzet voor internationale controle, *Justitiële verkenningen* 1995, nr. 1, p. 85-93

Monar 1998

J. Monar, Justice and Home Affairs in the treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation, *European Law Review* 1998, p. 320-335

Muijen 1992

P.J.D.J. Muijen, Het verstrekkingenregime van de Wet Persoonsregistraties en de Wet op de Politierregisters, In: *Recherchepraktijk en recente Privacy-wetgeving. Enige praktische uitleg over de Wet Persoonsregistraties en de Wet op de Politierregisters*, Lochem: Van den Brink & Co, 1992, p. 35-49

Muller e.a. 2007

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R.P. Bron, *Veiligheid en privacy*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers/COT/UU, 2007

Muller e.a. 2008

E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008

Müller-Graff 1994

P.C. Müller Graff, The Legal bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, *Common Market Law Review* 1994, p. 493-510

Nicolaus 1996

H. Nicolaus, Schengen und Europol – ein europäisches Laboratorium? Europäische Polizeikooperation in deutsch-französischer Sicht, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1996, nr. 1, p. 40-43

Nouwt, Voermans 1996

S. Nouwt, W. Voermans (red.), *Privacy in het informatietijdperk*, Den Haag, SDU Uitgevers, 1996

Nugter 1990

A.C.M. Nugter, *Transborder flow of personal data within the EC: a comparative analysis of the privacy statutes of the Federal Republic of Germany, France, the United Kingdom and The Netherlands and their impact on the private sector*, dissertatie Universiteit Utrecht, 1990

O'Keefe 1982

D. O'Keefe, Practical difficulties in the application of article 48 of the EEC Treaty, *Common Market Law Review* 1982/1, pp. 35-60

O'Keefe 1995

D. O'Keefe, Recasting the third pillar, *Common Market Law Review* 1995, p. 893-920

Van Ooik 1999

E.H. van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1999

Oosterom-Staples 2005

H. Oosterom-Staples, Het externe Europees Migratierecht: mei 2004-juli 2005, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2005, nr. 9, p. 207-223.

Overkleef-Verburg 1982

G. Overkleef-Verburg, Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, In: *Grondrechten. Commentaar op Hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukens Bundel)*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1982, p. 221-248.

Overkleef-Verburg 2001

Overkleef-Verburg, G., Wet bescherming persoonsgegevens. Continuïteit en verandering, *Nederlands Juristenblad*, 2001, afl. 29, p. 1355-1365.

padeluum, FoeBuD e.V. 2006

padeluum, FoeBuD e.V., Trittbrett für Datenkraken. Mit Fragebögen und RFID-Tickets zum Daten-Weltmeister, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP 83*, 2006, nr. 1, p. 22-28.

Van Parys 2002

P. van Parys (red.), *Van Genua tot Laken. Het beheren van grootschalige risicogebeurtenissen in het kader van de openbare orde*, Brussel: Uitgeverij Politica, 2002.

Pearson 2002

G. Pearson, A Cure Worse than the Disease? Reflections on *Gough and Smith v. Chief Constable of Derbyshire*, *Entertainment Law* 2002 Volume 1, No. 2, p. 92-102.

Pearson 2005

G. Pearson, Qualifying for Europe? The legitimacy of Football banning Orders 'On Complaint' under the Principle of Proportionality, *Entertainments and Sports Law Journal* 2005, Volume 3, No. 1, p. 13-27.

Pearson, Stott 2006

G. Pearson, C. Stott, Football Banning Orders, Proportionality, and Public Order Policing, *The Howard Journal* 2006, Volume 45, No. 3, p. 241-254.

Pechtstein, Koenig 1998

M. Pechtstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Tübingen: Mohr Siebeck 1998.

Peers 2000

S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow: Pearson Education 2000.

Peers 2000

S. Peers, The EC-Switzerland Agreement on Free Movement of persons: Overview and Analysis, *European Journal of Migration and Law* 2000/2, p. 127-142.

Peers 2006

S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press 2006.

Pitschas

R. Pitschas, "Sicherheitspartnerschaften" der Polizei und Datenschutz, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2000, nr. 24, p. 1805-1815.

Pouw 1997

F. Pouw, Het gemeenschappelijke optreden in de 'Derde Pijler' van de EU, *Regelmaat* 1997/3, p. 108-118.

Prechal 2006

S. Prechal, *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing, 2006 (oratie Universiteit Utrecht)

Rogier e.a. 2007

L.J.J. Rogier e.a., *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, VAR-reeks 138.

Rooijers 2002

E.I.M. Rooijers, *Politiële samenwerking in Europa: Vrij verkeer van persoonsgegevens? Een onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor politieke informatie-uitwisseling tussen Nederland en Polen*, Scriptie Open Universiteit 2002.

Van Ruth, Schreuders 2000

A.G.P. van Ruth, E. Schreuders, *Politiegegevens beschermd. Een toelichting op het gesloten verstrekkingsregime van de Wet politieregisters*, Den Haag: Registratiekamer 2000.

Schneider 1998

H. Schneider, *Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag*, Baden-Baden: Nomos 1998.

Schneider (ed.) 2005

H. Schneider (ed.), *Migration, Integration and Citizenship. A Challenge for Europe's Future*, Volume I, Maastricht: Forum 2005.

Schomburg 2000

W. Schomburg, Are we on the Road to a European Law-Enforcement Area? International Cooperation in Criminal Matters. What Place for Justice?, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2000, nr. 1, p. 51-60.

Schomburg 2000

W. Schomburg, Eurojust neben Europol. Kooperation bei der Kooperation in Europa, *Kriminalistik: Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis*, 2000, nr. 1, p. 13-21.

Schwarze 2000

J. Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden: Nomos 2000.

Senden 2003

L. Senden, *Soft Law in European Community Law. Its Relationship to Legislation*, diss. Universiteit van Tilburg 2003.

Sentrop 1985

J.W. Sentrop, *Privacy-bescherming in Nederland. Schets van een ontwikkeling*, Deventer: Van Loghum Slaterus/Tjeenk Willink, 1985.

Shuibhne 2002

Shuibhne N., Free movement of persons and the wholly internal rule: time to move on?, *Common Market Law Review* 2002/4, p. 731-771.

Singer Dekker 1991

H. Singer Dekker, Globale schets van de Wet politieregisters en het besluit Politieregisters, In: H. Singer Dekker, *Justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1991, p. 119-149.

Spruit e.a. 2001

Spruit e.a. (red.), *Corpus Juris Civilis. Tekst en Vertaling VI. Digesten 43-50*, Zutphen: Walburg Pers/'s-Gravenhage: SDU Uitgevers 2001.

Van der Schans, Van Buuren 2003

W. van der Schans, J. van Buuren, *Keizer in lompden. Politiesamenwerking in Europa*, Breda: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger 2003.

Van der Schans, Timmerman, 2004

W. van der Schans, E. Timmerman, De AIVD en de burger. Ervaringen van actievoerders en vreemdelingen, *Justitiële verkenningen* 2004, p. 107-121.

Schreuders 1999

E. Schreuders e.a., Als de politie iets wil weten... De informatieuitwisseling tussen de politie en de particuliere sector op basis van art. 11 lid 2 van de Wet Persoonsregistratie, Den Haag: SDU Uitgevers, 1999, p. 25-50.

Schreuders 2001

Schreuders, E., *Data mining, De toetsing van beslisregels & privacy. Een juridische Odyssee naar een procedure om het toepassen van beslisregels te kunnen toetsen*, <http://www.privacydossier.nl>, dissertatie Universiteit Tilburg 2001.

Staples 1999

H. Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, (diss. Utrecht UU), The Hague: Kluwer Law International 1999.

Staples 2002

H. Staples, Adjudicating the External Schengen Border. In: K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud (eds.), *In Search of Europe's Borders*, The Hague: Kluwer Law International 2002.

Steenbergen e.a. 1999

J.D.M. Steenbergen e.a., *Internationaal immigratierecht. Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlands immigratierecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 1999.

Suyver 1986 en 1994

J.J. Suyver, *Politie in de rechtsorde*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1986, 1994.

Swart 2001

A.H.J. Swart, Politie en justitie in de Europese Unie, *Ars Aequi*, 2001, nr. 5, p. 405-418.

Tak 2000

Tak, J.P., Bottlenecks in International Police and Judicial Cooperations in the EU, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2000, nr. 4, p. 343-360.

Terstegge 2001

J.H.J. Terstegge, e.a., *Wet bescherming persoonsgegevens*, Deventer: Kluwer, 2001.

Tsoukala 2007

A. Tsoukala, *Security Policies and Human Rights in European Football Stadia*, Research Paper nr. 5 Challenge Papers, 2007, www.libertysecurity.org

Van der Ven 2002

A.E.B.M. van der Ven, Overzicht Wet politieregisters, in: J.E.J. Prins, J.M.A. Berkvens, *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2002, p. 135-158.

Verbeek 2004

J. Verbeek, *Politie en de nieuwe internationale informatiemarkt. Grensregionale politiegegevensuitwisseling en digitale expertise*, Den Haag: SDU Uitgevers 2004.

Verhey 1987

L.F.M. Verhey, NJCM-Commentaar ten aanzien van Bijlage Handelingen TK 19 589: Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met Politieregisters (Wet Politieregisters), *NJCB-Bulletin*, 1987, nr. 3, p. 251-266.

Verhey 1991

L.F.M. Verhey Verhey, De Wet politieregisters ofwel het toonbeeld van een treuzelende wetgever, *Privacy en registratie*, 1991, nr. 1, p. 10-12.

Verhey 1992

L.F.M. Verhey Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1992.

Verhey 1995

L.F.M. Verhey Verhey, Privacy en lichamelijke integriteit: op zoek naar evenwicht. In: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanboudende zorg (Burkens-bundel)*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1995, p. 145-168.

Wapenaar1997

C. Wapenaar, *Personenverkeer binnen de Europese Unie*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1997.

Weiss, Wooldridge 2002

F. Weiss, F. Wooldridge, *Free Movement of Persons Within the European Community*, The Hague/London/New York: Kluwer 2002.

Wellens en Borchardt 1998

K.C. Wellens, G.M. Borchardt, *Soft law in European Community Law*, *European Law Review* 1989, p. 267-321.

Zeiger 1998

J. Zeiger, Das Europol-Computersystem. Ein Funken Hoffnung im Kampf gegen das internationale Verbrechen, *Kriminalistik: Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis*, 1998, nr. 5, p. 313-315.

Zieschang 1996

F. Zieschang, Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1996, nr. 11, p. 427-429.

De Zwaan, Bultena 2003

J.W. de Zwaan, A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, Den Haag: SDU Uitgevers 2003.

JURISPRUDENTIE

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG)

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/

HvJ EG 31 maart 1971, zaak 22/70 *AETR*
HvJ EG 4 december 1974, zaak 41/74 *Van Duyn*
HvJ EG 26 februari 1975, zaak 67/74 *Bonsignore*
HvJ EG 28 oktober 1975, zaak 36/75 *Rutili*
HvJ EG 27 oktober 1977, zaak 30/77 *Bouchereau*
HvJ EG 18 mei 1982, gevoegde zaken 115 en 116/81 *Adoui en Cornuaille*
HvJ EG, 10 april 1983, zaak 14/89 *Von Colson*
HvJ EG 13 november 1990 zaak C-106-89 *Marleasing*
HvJ EG 9 december 1997, zaak C-265/95 *Spaanse aardbeien*
HvJ EG 12 mei 1998, zaak C-170/96 *Commissie tegen Raad (Luchthaventransitregeling)*.
HvJ EG 19 januari 1999, zaak C-348/96 *Calfa*
HvJ EG 26 november 2002, zaak C-100/01 *Oteiza Olazabal*
HvJ EG 20 mei 2003, gevoegde zaken C-465/00, C-138/01 en C 139/01, *Österreichischer Rundfunk*
HvJ EG 6 november 2003, Zaak C-101/01 *Lindqvist*
HvJ EG 29 april 2004, gevoegde zaken C-482/01 en C-493/01 *Orfanopoulos en Oliveri*
HvJ EG 17 februari 2005, zaak C-215/03 *Oulane*
HvJ EG 16 juni 2005, zaak C-105/03 *Pupino*
HvJ EG 20 mei 2006, gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04 *Passagiergegevens*
HvJ EG 27 juni 2006, zaak C-540/03 *Parlement/Raad*
HvJ EG 2007, zaak C-50/06 *Commissie/Nederland*
HvJ EG 10 juli 2008, zaak C-33/07 *Jipa*
HvJ EG 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 en C-415/05 *Kadi*

Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen (GvEA EG)

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/

GvEA, 7 juni 2004, zaak T-338/02, *Segi and others-Council*;
GvEA, 7 juni 2004, zaak T-333/02, *Gestoras Pro Amnistia and others-Council* (niet gepubliceerd).

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM)

ECRM 8 maart 1962, appl. no. 808/60 *ISOP v. Austria*
 ECRM 12 oktober 1973, appl. no. 5877/72, *X v. the United Kingdom*
 ECRM 6 oktober 1982, appl. no. 9702/82, *X v. the United Kingdom*

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>

EHRM 6 september 1978, appl. no. 5029/71 *Klass and others v. Germany*
 EHRM, 26 april 1979, appl. no. 6538/74 *Sunday Times v. the United Kingdom*
 EHRM 25 maart 1983, appl. no. 5947/72 etc. *Silver e.a v. the United Kingdom*
 EHRM 2 augustus 1984, appl. no. 8691/79 *Malone v. the United Kingdom*
 EHRM 26 maart 1987, appl. no. 9248/81 *Leander v. Sweden*
 EHRM 7 juli 1989, appl. no. 10454/83 *Gaskin v. the United Kingdom*
 EHRM 15 juni 1992, appl. no. 12433/86 *Lüdi v. Switzerland*
 EHRM 16 december 1992, appl. no. 13710/88, *Niemietz v. Germany*
 EHRM 21 september 1994, appl. no. 17101/90 *Fayed v. the United Kingdom*
 EHRM 26 januari 1995, appl. no. 15225/89, *Friedl v. Austria*
 EHRM 25 juni 1997, appl. no. 20605/92, *Halford v. the United Kingdom*
 EHRM, 25 maart 1998, appl. no. 23224/94, *Kopp v. Switzerland*
 EHRM 6 februari 2000, appl. no. 27798/95, *Amann v. Switzerland*
 EHRM 4 mei 2000, appl. no. 28341/95, *Rotaru v. Romania*
 EHRM 12 mei 2000, appl. no. 35394/97, *Khan v. the United Kingdom*
 EHRM 25 september 2001, appl. no. 44787/98, *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*
 EHRM 23 mei 2002, gevoegde zaken met appl. no. 6422/02 en 9916/02, *Segi, Gestoras pro Amnistía v. 15 states of the European Union*
 EHRM 2 juni 2002, appl. no. 37331/97, *Landvreugd v. the Netherlands*
 EHRM 4 juni 2002, appl. no. 33129/96, *Olivieira v. the Netherlands*
 EHRM 24 september 2002, appl. no. 39393/98, *M.G. v. the United Kingdom*
 EHRM 5 november 2002, appl. no. 48539/99 *Allan v. the United Kingdom*
 EHRM 8 april 2003, appl. no. 39339/98, *M.M. v. the Netherlands*
 EHRM 28 januari 2003, appl. no. 44647/98, *Peck v. the United Kingdom*
 EHRM 17 juli 2003, appl. no. 25337/94, *Craxi v. Italy*
 EHRM 17 juli 2003, appl. no. 63737/00, *Perry v. the United Kingdom*
 EHRM 25 november 2003, appl. no 1303/02, *Lewis v. the United Kingdom*
 EHRM 1 juni 2004, appl. no. 8704/03, *Van der Graaf v. the Netherlands*
 EHRM 11 januari 2005, appl. no. 50774/99, *Sciacca v. Italy*
 EHRM 5 april 2005, appl. no. 9940/04, *Brinks v. the Netherlands*
 EHRM 17 januari 2006, appl. no. 51431/99, *Mendizabal*
 EHRM 6 juni 2006, appl. no. 62332/00, *Segersted-Wiberg v. Sweden*
 EHRM, 4 juli 2006, appl. no. 77832/01, *Dzyruk v. Poland*
 EHRM 2 april 2007, appl. no. 62617/00, *Copland v. the United Kingdom*
 EHRM 24 april 2008, appl. no. 1365/07, *C.G. and others v. Bulgaria*

Andere

Rb Utrecht 13 april 2006, LJN AW1742 *Roda JC supporters*

Hof Amsterdam 2 november 2006, LJN AZ1393 *Roda JC supporters*

HR 30 januari 2007, AB 2007, 131

Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg, 7 december 2004

De Nationale ombudsman, 21 oktober 2008, rapport nr. 2008/232, *Regiopolitie Amsterdam-Amstelland*

ORDE IN DE UNIE

12 maart 2004	-Resolutie stadionverbod -Ontwerp handboek Olympische spelen		
29 april 2004	-Ontwerp-conclusies politiesamenwerking voetbalgeweld	-Resolutie beveiliging bijeenkomsten Europese Raad en evenementen	
4 december 2006			
6 december 2007	Resolutie handboek politie en maatregelen voetbalwedstrijden	Aanbeveling handboek grote evenementen	

BIJLAGE 2 HANDELINGEN OVER DE OPENBARE- ORDEHANDHAVING IN EUROPEES VERBAND

Datum	Besluiten voetbal	Besluiten demonstranten	(rechts)regime
19 augustus 1985			<i>European Convention on Spectators Violence and Misbehavior at Sport Events and in particular at Football Matches (ondertekening 19 augustus 1985; i.w.t. 1 november 1985)</i>
14 juni 1985			<i>Akkoord van Schengen (ondertekening 14 juni 1985; i.w.t. 26 maart 1995)</i>
28 april 1987	Setting up of a network of permanent correspondents in matter hooliganism during sporting events		<i>Trevi</i> <i>Schengen Uitvoeringsovereenkomst (ondertekening 19 juni 1990; i.w.t. 25 maart 1995)</i>
14-15 december 1989	Cooperation regarding the fight against organized violent crime (paragraph VII, public order)		
2-3 december 1991		Declaration of Engagement of Trevi Ministers concerning contact point for public order	
1 december 1994	Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over rechtstreekse informele informatie-uitwisseling met LMOE op het gebied van internationale	Aanbeveling van de Raad van 1 december 1994 over informatie-uitwisseling bij grote manifestaties en bijeenkomsten (correspondentennetwerk)	Verdrag van Maastricht (ondertekening 7 februari 1992; i.w.t. 1 november 1993)

<p>april 1996</p> <p>22 april 1996</p>	<p>sportmanifestaties (correspondentennetwerk) (Raadsdoc. 4289/96)</p> <p><i>Roth Rapport (EP)</i></p> <p>Aanbeveling van de Raad van 22 april 1996 betreffende richtsnoeren ter voorkoming en beteugeling van ongeregeldeheden rond voetbalwedstrijden (<i>PbEG</i> 199, C 131/1)</p>		
<p>26 mei 1997</p>	<p>Gemeenschappelijk Optreden van 26 mei 1997 aangenomen door de Raad met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid (<i>PbEG</i> 1997, L 147/1)</p>	<p>Gemeenschappelijk Optreden van 26 mei 1997 aangenomen door de Raad met betrekking tot de samenwerking op het terrein van de openbare orde en veiligheid (<i>PbEG</i> 1997, L 147/1)</p>	
<p>9 juni 1997</p>	<p>Resolutie van de raad van 9 juni 1997 over voorkoming en beteugeling van voetbalvandalisme door ervaringsuitwisseling, stadionverboden en mediabeleid (<i>PbEG</i> 1997, C 193/1)</p>		
<p>27 juni 1997</p>	<p>Schengen-Handleiding samenwerking politie handhaving openbare orde en veiligheid (<i>Str.</i> 1997, 113/12)</p>	<p>Schengen-Handleiding samenwerking politie handhaving openbare orde en veiligheid (<i>Str.</i> 1997, 113/12)</p>	

BIJLAGE 2

<p>21 juni 1999</p>	<p>Resolutie van de Raad van 21 juni 1999 betreffende een handboek voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregeldeheden rond internationale voetbal wedstrijden (<i>PbEG</i> 1999, C 196//1)</p>		<p>Verdrag van Amsterdam (ondertekening 2 oktober 1997; i.w.t. 1 mei 1999)</p>
<p>13 juli 2001</p>		<p>Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van 13 juli 2001 betreffende de veiligheid van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare gebeurtenissen (Raadsdoc. 10916/01)</p>	
<p>13 november 2001</p>		<p><i>Watson Rapport (EP)</i></p>	
<p>10 september 2001</p>		<p>- Checklist inzake mogelijkerwijs te nemen maatregelen naar aanleiding van Europese Raden of soortgelijke evenementen (Raadsdoc. 11572/01) - Strategische informatie met betrekking tot Europese Raden of soortgelijke evenementen: risicoanalyse (Raadsdoc. 11694/01)</p>	
<p>20 september 2001</p>	<p>Resolutie van de Raad van 6 december 2001</p>	<p>Bijzondere eenheden voor de waarborging van de veiligheid van de bijeenkomsten van de Europese Raden en andere vergelijkbare gebeurtenissen (Raadsdoc. 11934/01)</p>	

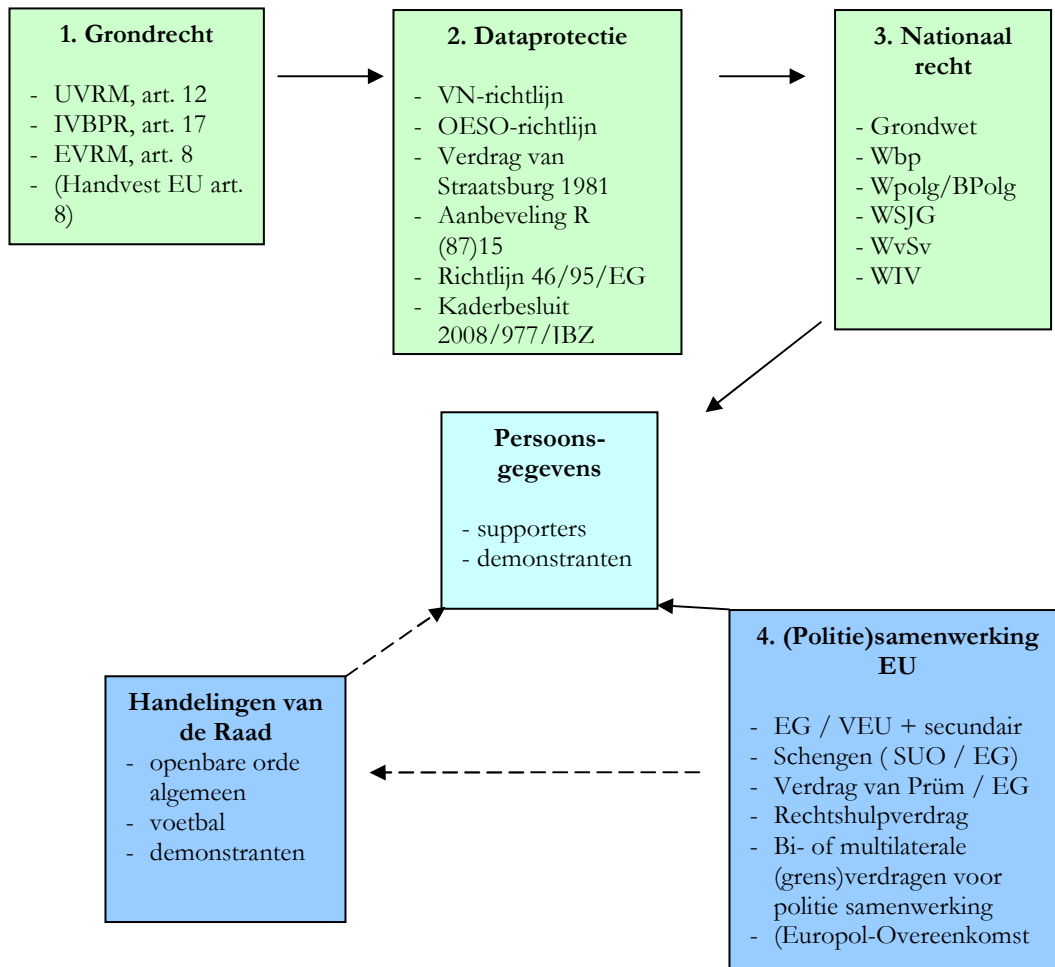
<p>6 december 2001</p>	<p>betreffende een handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken (<i>PbEG</i> 2002, C 22/1)</p> <p>Besluit van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie (<i>PbEG</i> 2002, L 121/1)</p>		
<p>25 april 2002</p>		<p>(Ontwerp) aanbeveling van de Raad betreffende de invoering van een standaardformulier voor informatie-uitwisseling over terroristen (Raadsdoc. 5712/6/02)</p>	
<p>29 mei 2002</p>		<p>Handboek ten behoeve van de politieautoriteiten en –diensten voor de beveiliging van internationale evenementen zoals de bijeenkomsten van de Europese Raad (Raadsdoc. 12637/3/0200)</p>	
<p>29 november 2002</p>	<p>Resolutie van de Raad van 17 november 2003</p>		<p>Verdrag van Nice (ondertekening 26 februari 2001; i.w.t. 1 februari 2003)</p>

<p>17 november 2003</p>	<p>met het oog op de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie (<i>PbEU</i> 2003, C 281/1)</p> <p>(Ontwerp) Aanbeveling van de Raad betreffende een handboek voor de samenwerking tussen de lidstaten ter voorkoming van terroristische daden tijdens de Olympische Spelen en andere vergelijkbare sportevenementen (Raadsdoc. 5744/1/04)</p>		
<p>13 februari 2004</p>	<p>Ontwerp conclusies van de Raad over politiesamenwerking ter bestrijding van voetbalgeweld (Raadsdoc. 7016/1/04)</p>		
<p>12 maart 2004</p>		<p>Resolutie van de Raad van 29 april 2004 betreffende de beveiliging van de bijeenkomsten van de Europese Raad en andere vergelijkbare evenementen (<i>PbEU</i> 2004, C 116/18)</p>	
<p>29 april 2004</p>	<p>Resolutie van de Raad van 4 december 2006 betreffende een geactualiseerd handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter</p>		

<p>4 december 2006</p>	<p>voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregeldheden rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken (<i>PbEU</i> 2006, C 322/1)</p>	<p>Aanbeveling van de Raad van 6 december 2007 over een handbook voor politie- en veiligheidsautoriteiten betreffende de samenwerking bij grote evenementen met een internationale dimensie (<i>PbEU</i> 2007, C 314/4)</p>	
<p>6 december 2007</p>			

BIJLAGE 3 SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN OPENBARE ORDE EN PRIVACYBESCHERMING

De informatiele privacy is als fundamenteel recht op drie niveaus uitgewerkt. Zij is beschermd in internationale mensenrechtenverdragen (1); nader uitgewerkt in richtlijnen, verdragen en bindende EG/EU handelingen (2) en tenslotte opgenomen in het nationale recht als grondrecht en in formeel wettelijke regelingen (3). Deze laatste vormen de wettelijke grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens in het kader van de (politiële) samenwerking binnen de Europese Unie die is geregeld in specifieke besluiten (4) en nader vormgegeven in specifieke handelingen van de Raad (5).



CURRICULUM VITAE

Imelda Tappeiner werd geboren op 15 november 1955 in Bozen (Bolzano), Italië. Na een aantal jaren verblijf in Frankfurt am Main groeide zij op in Bologna alwaar zij in 1981 afstudeerde in de wijsbegeerte en culturele antropologie. In 1982 kwam zij naar Nederland. Vanaf dat jaar heeft zij bij de gemeente Delft op het gebied van volwasseneneducatie gewerkt om daarna verschillende functies te bekleden bij het toenmalig Nederlands Centrum Buitenlanders. Daarnaast heeft zij bij de Universiteit van Amsterdam onderzoek gedaan naar Italiaanse arbeidsmigranten van de eerste en tweede generatie in Nederland. Zij heeft in deeltijd de studie Nederlands recht gevolgd en is in 2001 afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht met een scriptie over de wijze waarop de gemeenteraden de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding hebben geregeld. Daarna is zij als promovenda werkzaam geweest en nu als universitair docent aan dezelfde Universiteit Utrecht bij de afdeling Staats- en bestuursrecht.

