

Registratiekamer

Aan: De Minister van Justitie

's-Gravenhage, 11 mei 1998

Ons kenmerk 97.A.648.2

Onderwerp justitiële en politieke gegevensverstrekking

Bij brief van 19 augustus 1997, kenmerk 634227/97/6, heeft u, mede namens uw ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, de Registratiekamer verzocht te adviseren over de notitie "Een nieuwe visie met betrekking tot het verstrekken van justitiële en politieke gegevens" (verder: Visienota of nota). Blijkens de conclusie van dit stuk wordt met name het oordeel van de Registratiekamer gevraagd over de voorgestelde visie en de daarbij behorende uitvoeringsaspecten.

1. Algemeen

De Visienota bevat een schets van een nieuwe visie op het verstrekken van justitiële en politieke gegevens voor buiten de opsporing en strafrechtspleging gelegen doeleinden en een eerste globale aanzet voor een nieuwe wettelijke regeling daarvan. Onder "justitiële gegevens" worden in de nota de gegevens verstaan die vallen binnen het bereik van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (WJD). Onder "politieke gegevens" worden verstaan de gegevens waarop de Wet politieregisters (WPolr) van toepassing is.

De Visienota geeft een overzicht van de huidige problemen. De kern daarvan is - kort gezegd - de bij vele verschillende personen en instanties bestaande wens om justitiële en politieke informatie te mogen ontvangen. Er is een tweetal hoofddoelen waarvoor men stelt de gegevens nodig te hebben. Als eerste is dat voor de uitoefening van de eigen taken. Als tweede is er een steeds groeiende behoefte aan justitiële en politieke gegevens in het kader van screening: het onderzoeken van personen of instanties alvorens met die personen of instanties een relatie - bijvoorbeeld een arbeidscontract of een huurovereenkomst - aan te gaan. Wat deze laatste situatie betreft zijn zowel de problematiek van de huidige werkwijze bij de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag, als de initiatieven van de regering op het gebied van de bevordering van integere besluitvorming binnen en door het openbaar bestuur (BIBOB) actueel. Wat BIBOB betreft verwijst de Registratiekamer naar haar advies van 14 oktober 1997 (97.A.537.1).

De geschetste problemen vinden volgens de nota hun oorsprong in de inrichting van de gesloten verstrekkingenregimes van de WPolr en de WJD. Naast een opsomming van de problemen, bevat de Visienota een opsomming van de in de afgelopen jaren verschenen documenten en een beschrijving van de relevante wettelijke kaders.

De belangrijkste vraag is of en in hoeverre bepaalde - op zichzelf vaak begrijpelijke - wensen ook inderdaad gehonoreerd dienen te worden. De nota gaat er zeer terecht vanuit, dat het niet zo kan en zal zijn dat aan alle wensen tegemoet gekomen zal worden. Het criterium hiertoe dient de noodzaak - en niet de wenselijkheid - van informatieverstrekking te zijn.

De Registratiekamer merkt hierbij op, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen dan werkelijk inhoud heeft als aan verzoeken om gegevens telkens een behoorlijke afweging van de in het geding zijnde belangen vooraf gaat en ook overigens is voldaan aan de voorwaarden voor inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zoals ingevolge artikel 8 EVRM is vereist. Een maatschappij met een "free flow of information" waarbij er, zo niet voor iedereen, dan toch voor

Registratiekamer

velen en in vele situaties de mogelijkheid bestaat om gebruik te maken van justitiële en politieke gegevens voor geheel andere doeleinden dan waarvoor de gegevens verzameld en opgeslagen zijn, schiet schromelijk tekort in een belangrijk onderdeel van privacybescherming, namelijk de bescherming van persoonsgegevens.

2. Optiek Registratiekamer

De kern van de Visienota ligt in hoofdstuk VI: "Een nieuwe visie op de verstrekking van justitiële en politieke gegevens: een indeling in vier verstrekingscategorieën". In de hoofdstukken VII tot en met IX worden aanzetten gegeven voor een nadere uitwerking op bepaalde onderdelen.

Voor wat hoofdstuk VII, "Koepelregistraties" betreft verwijst de Registratiekamer naar de grotendeels nog te voeren discussie op dit terrein in het kader van de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens en de mogelijkheden om strafrechtelijke gegevens te verwerken door private rechtspersonen. In dit verband is het rapport "Zwarte lijsten" (Achtergrondstudies en Verkenningen nr. 4, mei 1995) van belang. Voor wat hoofdstuk VIII, "Gesubrogeerde verzekeraar" betreft verwijst de Registratiekamer naar de notitie "Het gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters" en het hieromtrent gestelde in paragraaf 2.3.2 van de notitie. Deze wordt in de loop van dit jaar overigens geactualiseerd.

Het advies van de Registratiekamer zal zich richten op de hoofdstukken VI en IX van de Visienota. Ten aanzien van het daarin geschetste nieuwe externe verstrekkingenregime voor justitiële en politieke gegevens zal de Registratiekamer een aantal opmerkingen maken. Een complete blauwdruk voor een toekomstige indeling en regeling bevat de Visienota niet en geeft ook de Registratiekamer niet in haar reactie op de nota. In dit advies zal volstaan worden met een meer schetsmatige aanpak.

Bij de discussie en advisering over de Visienota dienen twee niveaus onderscheiden te worden, die ook kunnen worden gezien als fasen in de totstandkoming een wettelijke regeling. In de eerste plaats is discussie mogelijk over het in de nota gepresenteerde systeem van regelgeving en de voorwaarden en implicaties van een dergelijk systeem. In de tweede plaats is er de discussie over de praktische invulling van een eenmaal gekozen systeem van verstrekken. Hierbij komt dan aan de orde welke personen of instanties in aanmerking komen voor justitiële en politieke gegevens, welke gegevens het betreft en onder welke voorwaarden deze gegevens verkregen en gebruikt mogen worden. Beide discussies hebben belangrijke politieke en maatschappelijke aspecten.

De Registratiekamer is van mening, dat allereerst duidelijkheid geschapen moet worden over het systeem van regelgeving. Duidelijk dient te zijn welke vormen van verstrekken mogelijk zijn en welke waarborgen daarbij globaal in acht dienen te worden genomen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het regelen van verstrekkingen in wet of besluit, het toekennen van de bevoegdheid om besluiten over verstrekkingen te nemen, zoals bijvoorbeeld in artikel 18, vijfde lid, van de Wpolr, of het in bepaalde gevallen invoeren van een toetsende tussenpersoon. Een voorbeeld van dit laatste is sinds 28 november 1997 te vinden in artikel 14a, tweede lid, van het Besluit politieregisters waarbij het OM optreedt als intermediair bij het toetsen van de integriteit van financiële bestuurders.

Het voorgaande betekent natuurlijk niet dat er bij een discussie over het systeem van regelgeving geen aandacht moet zijn voor de praktijk. Uiteraard vormt in de praktijk opgedane ervaring een

Registratiekamer

basis en ook een toetsingskader voor het toekomstige systeem van verstrekkingen in de regelgeving. Wel wil de Registratiekamer ervoor waken, dat een discussie over basis- en randvoorwaarden vertroebeld wordt door een te zeer op de casuïstiek georiënteerde discussie.

Zo is het de ervaring van de Registratiekamer dat als de verschillende vormen en situaties van bijvoorbeeld screening elk afzonderlijk beoordeeld worden tegen de achtergrond van de specifieke belangen en verhoudingen, telkens min of meer plausible argumenten aangevoerd worden of kunnen worden om met het oog op screening informatie te verschaffen. De optelsom van al deze situaties is echter veel minder plausibel en aanvaardbaar dan bij de verschillende onderdelen vermoed kon worden. Screeningsbevoegdheden dienen, kort gezegd, te worden toegekend voor bepaalde functies onder nauwkeurige aanwijzing van de bronnen, normen voor heldere toetsingscriteria en een voor de betrokkene kenbare procedure die is omgeven met rechtswaarborgen. De Registratiekamer verwijst in dit verband naar haar advies van 9 juli 1996 over het screenen van politiepersoneel (95.A.14.2), en de adviezen van 31 januari en 23 december 1997 over het screenen door financiële toezichthouders (97.A.481). Het gebruik van justitiële en politieke gegevens voor screening van zowel toekomstig als zittend personeel heeft brede maatschappelijk gevolgen. Gevaren van stigmatisering of zelfs discriminatie liggen vlak om de hoek. Het kan niet zo zijn dat situaties ontstaan waarbij personen geweigerd of afgewezen worden enkel en alleen vanwege het feit dat zij of hun (ex)familieleden "geregistreerd staan".

3. Uitgangspunten en randvoorwaarden

De ruimte voor het verstrekken van politieke en justitiële gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden wordt in eerste instantie bepaald door artikel 8 EVRM. Duidelijk moet zijn dat de wettelijke regeling dient te waarborgen dat deze verstrekking in alle gevallen, zowel in abstracto als in concreto, in overeenstemming is met de voorwaarden die in artikel 8 gesteld worden aan inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Bij het gebruik van politieke en justitiële gegevens op een wijze als in de nota bedoeld gaat het zonder enige twijfel om inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Dat die gegevens daarbij gebruikt worden voor een geheel ander doel dan waarvoor ze krachtens specifieke wettelijke bevoegdheden zijn verzameld en opgeslagen - zodat tevens inbreuk wordt gemaakt op het principe van de doelbinding - dient hierbij mede in aanmerking te worden genomen.

In de Visienota, zo constateert de Registratiekamer, is slechts beperkt aandacht voor de randvoorwaarden van artikel 8 EVRM. In feite wordt slechts aandacht besteed aan de voorwaarde van een "pressing social need". De Visienota spreekt in dit verband over "zwaarwegend openbaar belang". Men zou ook kunnen spreken van een zwaarwegend algemeen belang. De in het tweede lid van artikel 8 vermelde doeleinden waarvoor inbreuken gerechtvaardigd kunnen zijn, worden weliswaar op bladzijde 3 vermeld, maar de nota geeft vervolgens geen blijk van enige toetsing van de voorgestelde inbreuken aan deze doelen. De belangenafweging die de Visienota aan het eind van hoofdstuk II uiteenzet is, mede door de voorwaarden ingevolge artikel 8 EVRM, minder open en vrijblijvend dan daar wordt aangegeven. Deze afweging wordt immers gestructureerd door het vereiste dat de inbreuk voor het betrokken doel "noodzakelijk" dient te zijn, waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen. Naarmate het doel waarvoor gegevens worden verstrekt meer verwijderd is van het oorspronkelijke, moeten in dit verband hogere eisen gesteld worden aan de invulling van "pressing social need". Tenslotte is van

Registratiekamer

belang dat de wettelijke regeling voldoende duidelijkheid moet bieden voor de rechtspositie van de betrokkene en dat er aanleiding kan zijn om deze via bijkomende waarborgen te versterken.

Naast artikel 8 EVRM dient ook de komende Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) in ogenschouw genomen te worden. Deze zal immers het wettelijk kader gaan vormen dat - wellicht heel specifieke uitzonderingen daargelaten - van toepassing is op het verwerken van gegevens door de ontvangende persoon of instantie. Een regeling omtrent het verstrekken van gegevens in bijvoorbeeld de Wet politieregisters alleen is dan ook niet voldoende. Het feit dat gegevens verstrekt mogen worden, legitimeert immers nog geenszins de ontvangst of verdere verwerking van die gegevens. Zo zal een 'geregelde' verstrekking niet plaats mogen vinden als er aan de zijde van de ontvangende persoon of instantie geen enkele noodzaak is voor het bezitten of verder verwerken van die gegevens. In dit geval zou immers niet aan een of meerdere onderdelen van artikel 8 WBP voldaan zijn. Het in de onderhavige gevallen toepasselijke artikel 22, eerste lid, WBP doet daar niet aan af. Dit artikelonderdeel heft enkel het verbod op het verwerken van strafrechtelijke gegevens op; het biedt geenszins een zelfstandige grondslag voor verwerking. Naast artikel 22, eerste lid, WBP zal derhalve in alle gevallen van het verkrijgen van politieke of justitiële gegevens voldaan moeten zijn aan met name de artikelen 6, 7 en 8 WBP. Het (verdere) gebruik is daarnaast tevens onderworpen aan het bepaalde in artikel 9 WBP. In de nota wordt dit aspect te weinig onderkend en op zijn gevolgen onderzocht.

4. Bereik

De Visienota heeft - zoals gezegd - betrekking op het verstrekken van justitiële en politieke gegevens voor buiten de opsporing en strafrechtspleging gelegen doelen. Onder "justitiële gegevens" worden verstaan de gegevens die vallen binnen het bereik van de WJD en onder "politieke gegevens" de gegevens waarop de WPoI van toepassing is. Deze beperking heeft tot gevolg dat de nota - ten onrechte - geen aandacht besteedt aan het verstrekken van - materieel gezien - justitiële en politieke gegevens in de gevallen waarin geen van deze twee wetten van toepassing is. Het gaat hierbij om het verstrekken van met justitiële en politieke gegevens gelijk te stellen gegevens door onder meer het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de FIOD of de AID. In de hier bedoelde gevallen is vaak de Wet persoonsregistraties (WPR) van toepassing. Ook kan, in samenhang daarmee, de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) aan de orde zijn. Aan het slot van dit advies wordt, in het licht van de WBP, nader op deze materie ingegaan.

Een mogelijke oplossing voor het normeren van het verstrekken van de hier bedoelde gegevens zou gevonden kunnen worden in het plaatsen van de verstrekking door het openbaar ministerie of de bijzondere opsporingsdiensten binnen het kader van de WJD of de WPoI. Voor de bijzondere opsporingsdiensten kan hier op onderdelen al worden verwezen naar het wetsvoorstel Bijzondere politieregisters (Kamerstukken II, 25 398). Ook kan hierbij gedacht worden aan de beperkingen die in de WBP aan het verwerken van bijzondere gegevens gesteld worden. In elk geval dient aan de grote behoefte aan deze gegevens in de praktijk - en de mogelijkheden tot regulering hiervan - aandacht te worden besteed.

De Visienota besteedt evenmin aandacht aan het verstrekken en gebruiken van gegevens in het kader van de opsporing en de strafrechtspleging zelf. Ook op dit gebied is verdere aandacht en bezinning nodig. Naar het oordeel van de Registratiekamer betreft het hier met name de in aard en aantal sterk toenemende internationale verstrekkingen, zoals het gegevensverkeer in het kader van de samenwerking tussen Nederlandse en Belgische en Duitse grensregio's. Voorts is aandacht

Registratiekamer

nodig voor bijzondere verstrekkingenbepalingen over bepaalde soorten van gegevens. Naast de CID- en gevoelige gegevens (artikel 12, derde lid, Besluit politieregisters) valt te denken aan gegevens die vastgelegd zijn in het kader van de hulpverlening (zie artikel 14, eerste lid, onder s, Besluit politieregisters).

5. Gesloten regimes

De Visienota gaat niet in op de actuele betekenis en mogelijke functie van een gesloten verstrekkingenregime als zodanig. Wel wordt in hoofdstuk IX van de nota voorgesteld om het gesloten verstrekkingenregime van de WJD en de WPolr te handhaven. Hieruit kan worden opgemaakt dat de eerder gesignaleerde problemen met een dergelijk regime naar het oordeel van de opstellers met name verband houden met de inrichting van het betrokken regime en niet met de toepassing van een gesloten verstrekkingenregime als zodanig. Gezien de kritiek die met name op het gesloten verstrekkingenregime van de WPolr is geuit en de discussies elders over de vraag of een dergelijke regime wel moet worden gehandhaafd, is het van belang om dit onderwerp uitdrukkelijk aan de orde te stellen.

Een gesloten verstrekkingenregime komt er in het algemeen op neer dat bij of krachtens de wet limitatief geregeld is aan welke personen of instanties welke gegevens verstrekt kunnen of moeten worden. Dergelijke verstrekkingenregimes kennen doorgaans een strikte geheimhoudingsbepaling, volgens welke een ieder die krachtens de betrokken wettelijke regeling de beschikking krijgt over gegevens, verplicht is tot geheimhouding daarvan, tenzij de betrokken wettelijke regeling zelf mededeling toelaat of de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verkregen tot mededeling noodzaakt.

Dit laatste element - noodzaak voor de uitvoering van de taak - geldt dan zowel voor de ontvanger van de gegevens als voor degene die in het betrokken systeem als verstrekker - of wellicht beter: als primaire gebruiker - is opgetreden. In het geval van de WPolr is wellicht onvoldoende onderkend dat het gesloten verstrekkingenregime naast het zojuist bedoelde element geen enkele regel bevat met betrekking tot de vraag hoe de primaire gebruiker bij de uitvoering van zijn taak met de gegevens dient om te gaan. Dat heeft er toe geleid dat dit onderdeel van de wettelijke regeling thans zowel van toepassing is op de meest eenvoudige situaties - zoals het tonen van een verdachtenfoto aan een getuige - als op de meer ingewikkelde situaties van structurele samenwerking met partners in een zgn. geïntegreerd veiligheidsbeleid, waarbij de vraag rijst in hoeverre de uitvoering van de politietaak nog tot gegevensverstrekking kan legitimeren. De Registratiekamer meent dat dit probleem meer aandacht verdient, omdat het onopgelost laten daarvan de geloofwaardigheid van het gesloten verstrekkingenregime kan ondermijnen.

Afgezien van dit probleem is de Registratiekamer echter van oordeel, dat een gesloten verstrekkingenregime als dat van de WJD en de WPolr zeer wel past in de aanpak die artikel 8 EVRM van de wetgever vergt, met name in die gevallen waarin het gaat om een verstrekking voor andere doeleinden dan waarvoor de gegevens in eerste instantie waren verkregen en vastgelegd. Een gesloten verstrekkingenregime voorziet immers in een duidelijke regeling van de gegevensverstrekking, waarbij het gegevensgebruik door de ontvanger aan een specifieke doelbinding wordt onderworpen. In deze aanpak komt het er dus op aan om aan de eisen van artikel 8 EVRM te voldoen - ook die met betrekking tot noodzaak, proportionaliteit en

Registratiekamer

subsidiariteit van de gegevensverstrekking - zonder de praktische werkbaarheid van het wettelijk systeem uit het oog te verliezen.

6. Categorieën van verstrekkingen en soorten van gegevens

In de Visienota wordt voorgesteld vier verschillende categorieën van verstrekkingen van justitiële en politieke gegevens te onderscheiden (zie hoofdstuk VI). Het gaat om:

- Categorie 1 verstrekking zonder toetsing;
- Categorie 2 verstrekking na afweging;
- Categorie 3 incidentele verstrekking, en
- Categorie 4 afgifte van de verklaring omtrent het gedrag.

Als ijkpunt voor het verstrekken in de categorieën 1, 2 en 3 wordt voorgesteld het criterium van een "zwaarwegend openbaar belang" te gebruiken. Er worden twee situaties genoemd waarbij een dergelijk belang een basis kan zijn voor het verstrekken van gegevens. Het gaat om: (1) de gevallen dat met een bepaalde taakuitoefening of het realiseren van een bepaald doel een zwaarwegend openbaar belang wordt gediend, en (2) de gevallen dat bij de taakuitoefening een zwaarwegend openbaar belang dient te worden gewaarborgd.

De Registratiekamer acht de norm van een "zwaarwegend openbaar belang" op zich onvoldoende om in alle gevallen een inbreuk op de door artikel 8 EVRM beschermde persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Naast het concretiseren van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM vermelde doelen ten behoeve waarvan het verstrekken mogelijk wordt gemaakt, is aandacht nodig voor de wijze waarop het betrokken "zwaarwegend openbaar belang" zich tot de taakuitoefening van de ontvanger verhoudt en de vraag hoe kan worden vastgesteld of die verhouding inderdaad aan de gestelde eisen voldoet.

In het geval van een bepaalde publiekrechtelijke taakuitoefening kan het ten behoeve van die taak verstrekken van bepaalde justitiële en politieke gegevens in voorkomende gevallen noodzakelijk zijn en aldus de aanwezigheid van een "pressing social need" opleveren. Naar het oordeel van de Registratiekamer gaat het bij het "waarborgen" van een zwaarwegend openbaar belang als bedoeld in de hiervoor bedoelde situatie (2) echter niet om een direct eigen belang van de ontvanger van gegevens. Gezien ook de omschrijving van categorie 2, komt de Registratiekamer tot de conclusie dat het bij het "waarborgen" van een zwaarwegend openbaar belang veelal om integriteitbewaking en screening zal gaan.

Gelet op de normstelling van artikel 8 EVRM dient dan onder ogen te worden gezien of met een minder ingrijpende variant kan - en zo ja, moet - worden volstaan. Naar het oordeel van de Registratiekamer heeft de nota hierbij het oog op screeningsvarianten die systematisch gezien samengevoegd kunnen worden met de categorie van de afgifte van de verklaring omtrent het gedrag.

Registratiekamer

De Registratiekamer stelt voor ten aanzien van de doeleinden waarvoor gegevens verstrekt zouden kunnen worden een tweedeling te hanteren. Het gaat dan om:

1. Verstrekking van bepaalde gegevens ten behoeve van de taakuitvoering van de ontvangende instantie;
2. Verstrekking van bepaalde gegevens ten behoeve van integriteitbewaking en screening (inclusief de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag).

Bij de vraag hoe kan worden vastgesteld of de verstrekking van bepaalde gegevens voor deze doeleinden noodzakelijk is, dient aandacht te worden besteed aan het in het kader van de toetsing aan de voorwaarden van artikel 8 EVRM gebruikelijke onderscheid tussen "abstracte" en "concrete" toetsing.

Bij "abstracte" toetsing wordt gezien of de gestelde norm in overeenstemming is met het geldende nationale en internationale kader. Bij "concrete" toetsing wordt gezien of ook in het individuele geval het verstrekken van gegevens in overeenstemming is met de regulerende beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er kunnen dan drie situaties onderscheiden worden:

Zowel in abstracto als - naar in het algemeen voorzienbaar is - in concreto is de norm en de hierop gebaseerde verstrekking in overeenstemming met de regels en rechtsbeginselen. In deze gevallen kan in wet of besluit een verplichting tot het verstrekken van bepaalde (soorten) gegevens worden opgenomen.

In abstracto wordt weliswaar aan de normen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldaan, maar het is niet voldoende voorzienbaar dat dit ook in concreto steeds zo zal zijn. In deze gevallen moet volstaan worden met kadernormering en zal er wat de individuele verstrekkingen betreft een afzonderlijke toets nodig blijven. In deze situatie is een rol weggelegd voor een toetsend orgaan. Tot deze categorie van verstrekkingen behoren de verstrekkingen in het kader van de integriteitbewaking en screening.

In de derde situatie is in feite alleen een concrete toets aan de orde. Hier gaat het om niet voorzienbare en uitzonderlijke situaties. Voor deze situaties is een individuele beslissing nodig. Het kan hier gaan om de bevoegdheid voor de minister van Justitie om in uitzonderlijke situaties het verstrekken van gegevens bij beschikking mogelijk te maken. De norm bestaat hier dus slechts uit een bevoegdheid om tot het maken van uitzonderingen over te gaan.

Naast verschillende categorieën en verstrekkingvarianten wordt in de Visienota een onderscheid gemaakt tussen antecedenten en gegevens. Hiermee wordt het mogelijk ook naar soorten van gegevens te differentiëren.

Dit onderscheid komt overeen met de regeling in de Wet en het Besluit politieregisters.

De Registratiekamer is echter van oordeel dat dit onderscheid in de praktijk zijn bestaansrecht ten aanzien van het verstrekken van gegevens onvoldoende bewezen heeft. In vele gevallen waarin het verstrekken van antecedenten mogelijk is of voorgesteld wordt, met name bij het verstrekken aan slachtoffers, benadeelden en bij civiele uitzettingsprocedures, komt het in de praktijk regelmatig voor dat er geen antecedenten in de zin van het Besluit politieregisters zijn. Vaak zijn

Registratiekamer

dan wel - soms zelfs vele - politiemutaties beschikbaar, maar is niet overgegaan tot het opmaken van een proces-verbaal.

Naar het oordeel van de Registratiekamer zal differentiatie naar te verstrekken gegevens een bruikbaar criterium kunnen blijken te zijn, doch is het huidige onderscheid tussen antecedenten en gegevens hiervoor ongeschikt. Meer van belang zal in dit verband zijn het verschil tussen zogenaamde "harde" gegevens, bij voorbeeld proces-verbaal gegevens, en meer "zachte" gegevens zoals de CID-gegevens. Met name de in het kader van CID-gegevens gehanteerde categorieën waarbinnen gegevens als al dan niet betrouwbaar of geschikt worden aangemerkt voor verder gebruik, kan dienstig zijn.

7. Toetsend en adviserend orgaan

Ook ten aanzien van de procedure en de wijze van verstrekken wordt in de Visienota een tweedeling gehanteerd:

1. De gegevens worden door een toetsend orgaan aan de betrokken ontvangende persoon of instantie verstrekt;
2. De gegevens worden aan een adviserend orgaan verstrekt die de betrokken ontvangende persoon of instantie vervolgens adviseert.

De Registratiekamer acht een toetsend en adviserend orgaan onmisbaar. Zo acht zij een adviserend orgaan bij het gebruik van gegevens ten behoeve van integriteitbewaking en screening een essentiële voorwaarde ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een toetsend orgaan kan een functie vervullen voor die verstrekkingen die niet specifiek in wetgeving omschreven kunnen worden. Ten aanzien van samenwerkingsprojecten bijvoorbeeld kunnen in de wet de algemene kaders opgenomen worden en kan het toetsend orgaan een concrete toets uitvoeren.

De Registratiekamer is van oordeel dat de toetsende en de adviserende functie bij hetzelfde orgaan ondergebracht kunnen worden. Vergelijken met de huidige situatie van de verklaringen omtrent het gedrag acht de Registratiekamer een bepaalde mate van centralisering uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtseenheid onvermijdelijk. Daarnaast is de Registratiekamer van oordeel dat het orgaan niet ondergebracht kan worden bij een partij die belang heeft bij het verstrekken van gegevens of daarbij rechtstreeks betrokken is. Plaatsing van het orgaan binnen het politiebestedel acht de Registratiekamer dan ook onaanvaardbaar. Aanhaking bij het openbaar ministerie, als onderdeel van de rechterlijke macht, ligt voor de hand. Indien het orgaan ondergebracht zou worden bij het openbaar ministerie, dient gewaarborgd te zijn dat personen die (direct) bij de opsporing en strafrechtspleging betrokken zijn geen rol (kunnen) spelen binnen het orgaan.

Bij verstrekkingen ten behoeve van de eigen taakuitvoering van de ontvangende instantie zijn beide verstrekkingvarianten mogelijk. Zo kan een toetsend orgaan een sleutelrol spelen bij de beoordeling of het verstrekken van gegevens in het kader van een bepaald samenwerkingsprogramma, gelet op de algemene normen in wet of besluit, in concreto al dan niet aanvaardbaar is. Hiervoor is met name aanleiding als de beoordeling van de relevantie van justitiële en politieke informatie niet tot de reguliere taakuitoefening van de ontvanger behoort. Vergelijk in deze zin de Wet MOT en het GRIP, waarbij telkens het OM deze rol op zich heeft genomen.

Registratiekamer

Bij de verstrekkingen ten behoeve van integriteitbewaking en screening ligt de variant van een advies van een adviserend orgaan sterk voor de hand. De situatie dat de gegevens niet zelf verstrekt worden aan de ontvangende persoon of instantie, kan voorkomen dat een persoon geweigerd wordt enkel en alleen "omdat de persoon geregistreerd staat". Een dergelijke toets maakt het mogelijk dat de informatie gewogen wordt en toch niet buiten de kring van justitie en politie wordt verspreid. Daarnaast kan in de situatie van een advies op een duidelijke wijze rechtsbescherming geboden worden. Immers, in procedures waarin tegelijkertijd zowel de resultaten van de screening als de feitelijke geschiktheid een rol spelen, kan de vraag over het al dan niet terecht weigeren in verband met de screeningsgegevens niet altijd met voldoende scherpheid aan de orde komen. Een afwijzing op grond van screeningsgegevens kan in die situatie "verpakt" worden als een afwijzing wegens inhoudelijke ongeschiktheid of onvoldoende inhoudelijke kwaliteiten.

8. Rechtsbescherming

In de Visienota wordt bij de categorieën 3 (incidentele verstrekking) en 4 (verklaring omtrent het gedrag) voorzien in afzonderlijke echtsbescherming. Voor de betrokken geregistreerde is een specifiek op het verstrekken van gegevens toegesneden procedure voorzien.

Ten aanzien van de categorieën 1 (verstrekking zonder toetsing) en 2 (verstrekking na afweging) wordt gezegd dat de rechtsbescherming afdoende gewaarborgd is in de verstrekkingenwetgeving en door middel van een recht op inzage en verbetering. Met name wat categorie 2 betreft acht de Registratiekamer deze bescherming beneden de maat van hetgeen rechtens - mede gelet op artikel 8 EVRM - geboden is. In deze gevallen zal de geregistreerde ook - uitzonderingen daargelaten - bij het voornemen om gegevens te verstrekken invloed moeten kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld doordat voor hem dan een rechtsgang openstaat.

Een tweede punt dat bij rechtsbescherming aan de orde kan komen is de vraag of en in hoeverre de ontvangende persoon of het ontvangende orgaan de gegevens mag bewaren. Naar het oordeel van de Registratiekamer dient te mogelijkheid te bestaan om te bepalen dat de gegevens na gebruik vernietigd dienen te worden. (zie bijvoorbeeld artikel 14a, derde lid, Besluit politieregisters). In ieder geval moet het adviserend tussenorgaan de gegevens na het verstrijken van de bezwaartermijn vernietigen.

9. WBP en WOB

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de WBP zal deze wet niet van toepassing zijn op gegevensverwerkingen in het kader van de WJD of de WPoI. Toch zal de WBP - net als de WPR nu - van toepassing kunnen zijn op gegevens die materieel gelijk kunnen worden gesteld met de gegevens die vallen binnen het bereik van de WJD en de WPoI. Zoals in paragraaf 4 reeds ter sprake kwam, zal deze situatie zich onder meer kunnen voordoen bij gegevens onder het beheer van het openbaar ministerie.

Voor zover de betrokken gegevens verkregen zijn krachtens de WJD of de WPoI, zal de daarin vervatte geheimhoudingsplicht - op grond van artikel 9, vierde lid WBP - doorwerken in de toepassing van die wet. In alle andere gevallen zullen de gegevens ingevolge artikel 9, eerste lid, WBP niet verwerkt - en dus ook niet verstrekt - mogen worden voor doeleinden die onverenigbaar zijn met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Weliswaar kan op grond van artikel 43 WBP van deze laatste beperking in specifieke gevallen worden afgeweken, maar

Registratiekamer

het ligt niet voor de hand om aan te nemen dat daarmee verder zou kunnen worden gegaan dan ingevolge de WJD of de WPolr. Ook in zoverre zal het gesloten verstrekkingenregime van die wetten dus doorwerken in de toepassing van de WBP. De kernvraag in dit verband is welke verstrekkingen zouden kunnen voortvloeien uit de eigenlijke taakuitoefening van het OM. De Visienota zou aan deze vraag nader aandacht moeten besteden.

De toepasselijkheid van de WOB is - anders dan het geval zal zijn bij de WBP - niet beperkt tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens of gestructureerde gegevensbestanden. Volgens de huidige jurisprudentie met betrekking tot de WOB mag het specifieke belang van de verzoeker bij het verkrijgen van bepaalde informatie in principe geen rol spelen. In verband daarmee zullen gegevensverstrekkingen door het OM die tot dusver op basis van de WOB plachten te geschieden, opnieuw dienen te worden bezien. Bij gebreke van een wettelijke basis zijn deze verstrekkingen strijdig met artikel 8 EVRM. De vraag rijst of een dergelijke basis - indien noodzakelijk - niet in de WJD of de WPolr, dan wel in een andere op de materie toegesneden wet gevonden zou moeten worden. Ook hieraan ware in de Visienota nadere aandacht te besteden.

10. Conclusies

Samengevat komt de Registratiekamer tot het oordeel dat in de Visienota nader aandacht geschonken moet worden aan:

- de randvoorwaarden van het EVRM en de WBP;
- de verstrekking van gegevens buiten het bereik van de WPolr of de WJD;
- internationale en andere bijzondere verstrekkingen;
- de betekenis van een gesloten verstrekkingenregime;
- de taakuitvoering ten behoeve waarvan gegevens verstrekt kunnen worden;
- de invulling van het begrip "zwaarwegend openbaar belang";
- de rol van een toetsend en adviserend orgaan;
- een onderscheid in soorten gegevens, en
- de rechtsbescherming voor degene wiens gegevens het betreft.

11. Slotopmerkingen

Zoals reeds in de paragraaf 2 is gezegd, concentreert het advies zich op het systeem van wetgeving. De Registratiekamer vindt een politieke en maatschappelijke discussie over het te volgen systeem aangewezen. Zodra hierover consensus bestaat kan aangevangen worden met de nadere en concrete invulling. De Registratiekamer verwacht in de gelegenheid te worden gesteld deel te nemen aan dit verdere traject.

Het organiseren van werkconferenties waarbij naast justitiële of politieke instanties ook maatschappelijke en politieke geledingen betrokken worden, beveelt zij aan.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer