

AAN het College van procureurs-generaal  
t.a.v. de heer mr J.L. de Wijkerslooth  
Postbus 20305  
2500 EH Den Haag

DATUM 4 maart 2003  
ONS KENMERK z2002-1335  
CONTACTPERSOON  
070-8888500

UW BRIEF VAN 27 november 2002  
UW KENMERK PaG/BJZ/3635

ONDERWERP Historische strafrechtelijke gegevens

Geachte heer De Wijkerslooth,

In uw brief van 27 november 2002 stelde u, mede in het licht van de Memorie van Toelichting bij de komende wijziging van de Wet justitiële gegevens (WJG), de vraag of het Openbaar Ministerie (OM) in het kader van samenwerkingsverbanden historische strafrechtelijke informatie mag verstrekken. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) vat dit op als een verzoek om voorlichting over de verhouding tussen het standpunt van het CBP met betrekking tot het uitwisselen van die gegevens en de Memorie van Toelichting bij de komende wijziging van de WJG.

Het CBP ziet uw vraag in het bredere perspectief van de discussie over de taak en rol van het OM als bij de opsporing en strafrechtspleging betrokken overheidsdienst in de samenleving, en de juridische context en de randvoorwaarden bij het verstrekken en ontvangen van strafrechtelijke (persoons)gegevens.

## 1. De taken van het OM

Op grond van artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie is het OM belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Deze taakomschrijving houdt in de praktijk in de daadwerkelijke voorkoming, opsporing, beëindiging, vervolging en berechting van strafbare feiten alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of de officier van justitie in strafzaken. Andere bij wet opgedragen taken liggen buiten de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Op grond van deze meerledige taak beschikt het OM over uiteenlopende informatie over natuurlijke personen, bedrijven en instellingen. In samenwerkingsverbanden blijkt een toenemende vraag te bestaan naar strafrechtelijke gegevens voor een breed scala van behoeften. De verzoekers zijn te vinden zowel in de publieke als in de particuliere sector.

Ook het CBP onderkent dat de rol van het OM al lang niet meer beperkt is tot het afdoen van strafzaken. Op diverse terreinen werkt het OM steeds meer samen met diverse bestuursorganen, instellingen en bedrijven. In het door u destijds ingestelde "ontwikkelteam OM en privacy" hebben de deelnemende partijen (het OM, directie wetgeving van het ministerie van Justitie en de toenmalige Registratiekamer) de contouren van deze nieuwe taken en de juridische inbedding van het daarmee samenhangende verkeer van persoonsgegevens verkend. Deze verkenning heeft geleid tot aanpassing van het toenmalige Compasreglement en later tot de Aanwijzing WBP van uw college. Het voorstel tot aanvulling van de onlangs aanvaarde WJG is daarvan het sluitstuk.

## 2. Juridisch kader

Uit de Aanwijzing volgt dat informatieverstrekking door het OM voor buiten de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gelegen doelen aan een aantal vereisten moet voldoen. Het gebruik van de informatie voor andere doeleinden dan de strafrechtspleging dient op een legitieme grondslag te berusten. Aan de eis van verenigbaarheid van dit gebruik met het doel van de verkrijging, dan wel aan de voorwaarden om hiervan af te wijken, moet zijn voldaan. Het gaat hierbij met name, maar niet uitsluitend, om strafrechtelijke gegevens waarvoor in de WBP het verzwaarde regime voor bijzondere gegevens geldt. De verstrekking en het gebruik van bijzondere persoonsgegevens moeten kunnen berusten op een van de uitzonderingen op het wettelijke verwerkingsverbod. Daarbij vergt de positie van de ontvanger van de gegevens bijzondere aandacht.

### *Grondslag verstrekking en ontvangst*

Voor verwerking van persoonsgegevens door het OM komt artikel 8, onder c, e en f, WBP in dit verband het meest in aanmerking. De ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene (artikel 8, onder a WBP) is op zich toereikend en behoeft hier geen bespreking. Voor leven of gezondheid bedreigende situaties kan artikel 8, onder d, WBP in de praktijk uitkomst bieden (verstrekking die noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene).

Artikel 8, onder c, WBP vormt slechts een grondslag waar het gaat om uitdrukkelijk op het OM rustende wettelijke verplichtingen. Vaak zijn de wettelijke voorschriften betreffende informatieverstrekking echter geformuleerd als bevoegdheden en biedt dit onderdeel geen toereikende grondslag. Dan kan artikel 8, onder e, WBP een grondslag vormen: de verwerking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van het OM, of van het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Hiervoor is vereist dat de betrokken publiekrechtelijke taak van het OM of van het ontvangende bestuursorgaan voldoende vaststaan, en bovendien gezegd kan worden dat een rechtmatige uitoefening van die taak de verstrekking noodzakelijk maakt.

Een laatste verstrekkingsoptie voor het OM kan in bepaalde gevallen zijn artikel 8, onder f, WBP: persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. Het is niet aannemelijk dat deze bepaling voor het OM zelf naast artikel 8, onder e, WBP een toereikende grond voor gegevensverwerking zou kunnen vormen, maar voor de verstrekking aan derden, niet zijnde bestuursorganen, kan deze grondslag een rechtvaardiging bieden, indien aan de hiervoor genoemde vereisten is voldaan.

### *Doelbinding*

Artikel 9 WBP houdt in dat het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, als uitgangspunt en toetsingskader voor iedere vorm van (verdere) gegevensverwerking dient. Gegevens mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met dat oorspronkelijke doel. Gegevens mogen dus wel worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verzameld, maar dit andere doel dient verenigbaar te zijn met het oorspronkelijke. Artikel 9, tweede lid, bevat

hiervoor een aantal criteria, waaronder de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen (onderdeel a). De geoorloofdheid van het gebruik van persoonsgegevens hangt aldus mede af van de samenhang tussen enerzijds het doel waarvoor de gegevens zijn vergaard en anderzijds het doel waarvoor de gegevens vervolgens worden gebruikt (doelbindingsprincipe). Volgens dit beginsel is het doel van de gegevensverzekrijging dus mede het ankerpunt van de normering van het verdere gebruik.

Voor de gegevensverstrekking door het OM betekent dit, dat waar het gaat om verwerkingen voor andere doeleinden dan waarvoor de persoonsgegevens zijn verkregen, de verwerking de in artikel 9 WBP bedoelde toets van verenigbaarheid met het doel van de verkrijging moet kunnen doorstaan. Bij de verstrekking van persoonsgegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen zal uiteraard in veel gevallen niet aan deze toets zijn voldaan. Op grond van artikel 43 WBP kan de verstrekking dan echter toch plaatsvinden, indien deze in het desbetreffende geval noodzakelijk is voor een of meer van de in dat artikel opgesomde belangen. De daar genoemde gronden voor "doeldoorbreking" dienen, gelet op de hiermee gepaard gaande inbreuk op een pijler van de bescherming van persoonsgegevens restrictief te worden geïnterpreteerd. Dat neemt niet weg dat de voorkoming van strafbare feiten (onderdeel b), het toezicht op de naleving van specifieke wettelijke voorschriften (onderdeel d) en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (onderdeel e) in de praktijk een zekere ruimte bieden voor informatieverstrekking door het openbaar ministerie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen. Het CBP is er steeds van uitgegaan dat de zorgvuldige afwegingen waarvan de Aanwijzing WBP spreekt, mede tegen deze achtergrond moeten worden verstaan.

#### *Bijzondere gegevens*

Voor bijzondere persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke gegevens, geldt ingevolge artikel 16 WBP een verbod tot verwerking, tenzij een wettelijke uitzondering van toepassing is. Artikel 22, eerste lid, WBP maakt verwerking van strafrechtelijke gegevens mogelijk door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht. Het OM is zonder twijfel als zodanig aan te merken.

Voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens in niet uitdrukkelijk aangewezen situaties buiten het strafrechtelijk domein geldt artikel 23 WBP. Dit betekent dat het OM verstrekking van dergelijke gegevens aan derden voor buiten het strafrecht gelegen doelen dient te baseren op:

- de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene (eerste lid, onder a);
- de noodzaak voor de vaststelling, uitoefening of verdediging van een recht in rechte (eerste lid, onder c), dan wel
- de noodzaak met het oog op een zwaarwegend algemeen belang (eerste lid, onder e).

Bij deze laatste grondslag gelden aanvullende eisen: passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en hetzij een wettelijke bepaling, hetzij een ontheffing van het verbod tot verwerking door het CBP. Ook voor de ontvangende instantie geldt dat de desbetreffende verwerking van bijzondere persoonsgegevens in overeenstemming moet zijn met artikel 23 WBP.

Bij de implementatie van artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 95/46/EG in artikel 23, eerste lid, onder e WBP is er uitdrukkelijk voor gekozen dat besluiten van algemene strekking slechts kunnen worden genomen door de wetgever in formele zin. Dit betekent dat het CBP strikte eisen moet stellen bij het onderzoek of een bepaalde nauwkeurig omschreven verwerking of categorie

van verwerkingen in aanmerking komt voor een ontheffing. In de onderhavige situatie is deze optie dan ook niet relevant.

In de Aanwijzing WBP is voorzien in een verstrekking van persoonsgegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, indien dit voortvloeit uit een behoorlijke taakuitoefening van de officier van justitie/advocaat-generaal en voor zover een zwaarwegend openbaar belang daartoe noodzaakt. Dit is met name uitgewerkt in de paragrafen 6.2 en 6.3 van de Aanwijzing WBP. Onderdeel 6.2 onder g is in het bijzonder van belang: over individuele strafzaken kunnen uit de gegevensverwerking persoonsgegevens worden verstrekt aan de partners in samenwerkingsverbanden die het OM, onder verantwoordelijkheid van het College dan wel van een hoofd van een parket, is aangegaan voor zover een adequate taakuitoefening van de partners dat met zich mee brengt, indien over de informatieverstrekking afspraken zijn gemaakt en vastgelegd, en deze in een vroeg stadium ter toetsing zijn voorgelegd aan het Parket-Generaal, afdeling BJZ.

In een aantal met name genoemde categorieën, waaronder die bedoeld in onderdeel g, worden de taak van de officier van justitie/advocaat-generaal en het zwaarwegend openbaar belang die verstrekking rechtvaardigen, in principe verondersteld aanwezig te zijn. Dat is anders bij de restcategorie. Bij een verstrekking op grond van dit artikel dienen de taak van de officier van justitie/advocaat-generaal en het zwaarwegend openbaar belang beargumenteerd aangegeven te worden.

Tevens dienen in alle gevallen, alvorens een beslissing wordt genomen omtrent eventuele verstrekking van informatie (gevraagd én ongevraagd), in ieder geval een aantal criteria te worden nagelopen. Die criteria wegen zwaarder naarmate het doel waarvoor de informatie wordt verstrekt minder direct verbonden is met de strafrechtspleging, zoals bijvoorbeeld bij openbare orde of integriteit.

De inhoud van de Aanwijzing heeft nog geen expliciete wettelijke basis en strookt dus nog niet met artikel 23, eerste lid, onder e WBP. Hiervoor kan tot uiterlijk 1 september 2004 een beroep worden gedaan op het overgangsrecht van artikel 79, tweede lid WBP. De wijziging van de WJG zal in deze situatie moeten voorzien. Dit is mede van belang voor de ontvangende instanties. Na de beoogde wijziging van de WJG zal artikel 22, eerste lid, WBP ook op hen van toepassing zijn, omdat er dan sprake zal zijn van gegevensverkrijging krachtens de WJG.

### **3. Justitiële gegevens**

Artikel 11 van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (WJD) bepaalt dat inlichtingen door de justitiële documentatiedienst - onder andere - aan het OM worden verstrekt. Artikel 36 WJD bepaalt dat behoudens voor zover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededeling toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot mededeling noodzaakt, een ieder die ingevolge deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, tot geheimhouding daarvan verplicht is. Dit betekent dat het OM gerechtigd is strafrechtelijke documentatie te ontvangen en te gebruiken voor een goede taakuitoefening.

Ook krachtens de onlangs aanvaarde Wet justitiële gegevens (WJG) is het OM gerechtigd tot het ontvangen van strafrechtelijke informatie. Artikel 8 WJG bepaalt thans echter uitdrukkelijk dat deze wordt verstrekt "ten behoeve van de rechtspleging". Blijkens de toelichting wordt daarmee gedoeld op de strafrechtspleging en vloeit dit voort uit artikel 2 WJG waarin het belang van een goede strafrechtspleging bij de verwerking van justitiële gegevens voorop staat (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 797, nr. 3, blz. 22).

Artikel 52 WJG bevat een soortgelijke geheimhoudingsplicht als artikel 36 WJD. In samenhang met de zojuist bedoelde aanscherping van de doelbinding bij de verkrijging van strafrechtelijke informatie, leidt dit echter tot de conclusie dat de verstrekking van informatie door het OM, buiten de uitdrukkelijk bij of krachtens de WJG geregelde situaties, slechts zal kunnen blijven plaatsvinden indien dit noodzakelijk is voor de taakuitvoering van het OM in het kader van de strafrechtspleging. Ingevolge artikel 9, vierde lid, WBP dient een gegevensverwerking achterwege te blijven voor zover een geheimhoudingsplicht als de onderhavige daaraan in de weg staat.

De komende wijziging van de WJG zal er toe kunnen leiden, dat bij of krachtens die wet zelf wordt voorzien in een verantwoorde regeling van de gegevensverstrekking door het OM voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Het zojuist bedoelde probleem doet zich dan niet meer voor. De ontvangende instanties zullen dan op hun beurt weer gebonden zijn aan artikel 52 WJG, zodat zij de verkregen informatie slechts mogen gebruiken voor de doeleinden waarvoor deze verstrekt is.

#### **4. Wijziging van de Wet justitiële gegevens**

De MvT op artikel 37f, tweede lid, onder b, van het ontwerp tot wijziging van de WJG, benadrukt dat het onwenselijk is dat het gesloten verstrekkingenregime van de justitiële documentatie wordt omzeild. Bij het nieuwe onderdeel van de WJG achtte ook het CBP duidelijkheid geboden over de grondslagen van het gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens door het OM, met name voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Bijzondere aandacht vergt het gebruik van strafrechtelijke documentatie. In de MvT zijn deze algemene overwegingen als volgt verwoord:

*"Sinds jaar en dag fungeert het openbaar ministerie als verstrekker van strafvorderlijke gegevens zowel voor binnen als buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Het openbaar ministerie constateert de laatste jaren dat de behoefte aan strafrechtelijke informatie bij met name personen en instanties die niet direct betrokken zijn bij het strafproces, toeneemt. Die behoefte betreft zowel informatie over lopende strafzaken als over reeds afgehandelde strafzaken. Derden weten steeds beter hun weg te vinden naar het openbaar ministerie om de voor hen relevante informatie te verkrijgen." ... "Het onderhavige wetsvoorstel legt voor het openbaar ministerie een aantal randvoorwaarden vast voor het verstrekken van strafrechtelijke informatie. Belangrijke randvoorwaarde is dat iedere verstrekking gerechtvaardigd moet zijn door een grondslag. De artikelen 37e tot en met 37g bevatten een limitatieve opsomming van de grondslagen. Deze grondslagen zijn ontleend aan de artikelen 8 en 23, eerste lid, van de Wbp. Het betreft hier de grondslagen "noodzaak van taakuitoefening", "noodzaak met het oog op een zwaarwegend algemeen belang" en "noodzaak voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte". "*

Teneinde zijn (wettelijke) taken adequaat te kunnen uitvoeren beschikt het OM over gegevens die (mede) afkomstig zijn van de justitiële documentatiedienst. Het gaat hierbij om strafrechtelijke historische gegevens. In de door u aangehaalde passage uit de MvT wordt de conclusie getrokken dat het met het doel van de Compas en de hoger beroepsystemen onverenigbaar zou zijn als het

openbaar ministerie daaruit strafrechtelijke gegevens verstrekt, zonder dat die gegevens in relatie staan tot een concrete strafzaak en dus een historisch overzicht van het strafrechtelijke verleden van betrokkene inhouden.

Het CBP acht deze conclusie op zichzelf niet onjuist, maar wel onvolledig. Uit het eerder geschetste juridische kader en het citaat uit de ontwerp-MvT volgt dat verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan met name partners in samenwerkingsverbanden gelegitimeerd kan zijn, mits aan een aantal daarvoor geldende criteria is voldaan. Het CBP ziet niet in waarom dit niet ook zou gelden voor het gebruik van historische, van de justitiële documentatiedienst verkregen, gegevens. Het verstrekkingregime krachtens de Aanwijzing WBP is van toepassing op het Compassysteem en kent uitdrukkelijk de verstrekkingmogelijkheid aan partners in samenwerkingsverbanden zonder een uitzondering te maken voor strafrechtelijke historische gegevens. Dat het primaire doel van deze registraties is het verwerken van gegevens voor de behandeling van concrete strafzaken, doet hieraan niet af.

Voor het CBP staat hierbij overigens uitdrukkelijk voorop, dat het OM niet louter als doorgeefluik mag functioneren voor gegevens die voor een partner in een samenwerkingsverband anders niet te verkrijgen zouden zijn. Het CBP verwijst met instemming naar de wetsgeschiedenis en de structuur van de WJD en ook van de WJG, waarin het limiteren van het afnemen van de justitiële informatie een dragend uitgangspunt is. Dit geldt naar het oordeel van het CBP onverkort in de situatie waarin de WJG een regeling zou bevatten voor informatieverstrekking door het OM in het kader van samenwerkingsverbanden. Bij de verstrekking dient steeds een concrete afweging te worden gemaakt. Naar aard en omvang dient deze functioneel te zijn. Eveneens dienen er, met name ten aanzien van verder gebruik door de partners, toereikende waarborgen te worden getroffen. Deze zouden in de beoogde situatie ten dele uit de WJG en de WBP in onderling verband voortvloeien. Vanuit deze benadering doet het er niet toe of het gaat om historische strafrechtelijke gegevens of gegevens die afkomstig zijn uit lopende strafzaken.

Uit het voorgaande blijkt intussen duidelijk van welk cruciaal belang een tijdige totstandkoming van de beoogde wijziging van de WJG is. Deze zal zowel de geschetste problematiek van artikel 9 jo. 43 WBP en artikel 23 WBP, alsmede die in het kader van de WJG zelf, zowel voor het OM als voor de ontvangende instanties, op een adequate manier moeten aanpakken. Voor de goede orde zij hier nog eens gewezen op het gestelde aan het slot van paragraaf 2.

Het Ministerie van Justitie zal door het CBP worden geïnformeerd over dit standpunt en zal tevens worden gevraagd om daarmee rekening te houden in de Memorie van Toelichting en bij de verdere voorbereiding van de beoogde wijziging van de WJG.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. U. van de Pol  
Collegelid