

Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

EVALUATIE WET JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS

IRA HELSLOOT

ARJEN SCHMIDT

BERRY THOLEN

DAVID DE VRIES

CAROLUS GRÜTTERS

MICHIEL DE VRIES

In opdracht van
het ministerie van Veiligheid en Justitie,
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2013

Omslagontwerp: Primo!studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Ira Helsoot, Arjen Schmidt, Berry Tholen, David de Vries & Michiel de Vries | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931- 353-3
ISBN 978-94-6094- 946-3 (e-book)
NUR 741

www.boomlemma.nl

INHOUD

1	INLEIDING	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Onderzoeksfocus	10
1.4	Globale opzet en leeswijzer	11
1.5	Woord van dank	11
2	ONDERZOEKSOPZET EN METHODEN	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Reconstructie van de beleidstheorie	13
2.2.1	De doeleinden van de wet	14
2.2.2	Empirische vooronderstellingen	14
2.2.3	Kwaliteit van de beleidstheorie	16
2.3	Dataverzameling	16
2.3.1	Interviews	16
2.3.2	Telefonische enquête	18
2.3.3	Focusgroepen	19
2.4	Samenvattend	20
3	GESCHIEDENIS VAN DE WJSG	21
3.1	Inleiding	21
3.2	De Wet justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag	21
3.3	De Wjg	23
3.4	De Wjsg	24
3.5	Kaderbesluit dataprotectie	26
3.6	Maatschappelijke ontwikkelingen in het afgelopen decennium	27
3.6.1	Maatschappelijke opvattingen	27
3.7	Samenvattend	28
4	BESCHRIJVING VAN DE WJSG	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Justitiële gegevens	33
4.2.1	Beheer en verstrekking van justitiële gegevens	33

4.2.2	Verstrekking van justitiële gegevens	34
4.2.3	Extern toezicht (systeemtoezicht door CBP)	38
4.2.4	Rechtsbescherming van de betrokkene (horizontale controle)	38
4.3	Strafvorderlijke gegevens	39
4.3.1	Beheer en verwerking van strafvorderlijke gegevens	40
4.3.2	Verstrekking van strafvorderlijke gegevens	41
4.3.3	Interne controle en extern systeemtoezicht op strafvorderlijke gegevens	46
4.3.4	Rechtsbescherming (horizontale controle)	46
4.4	Persoonsdossiers	47
4.5	Betrokken organisaties	48
4.6	Samenvattend	51
5	EVALUATIEKADER: RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE	53
5.1	Inleiding	53
5.2	De beleidstheorie van de Wjsg: de doelstelling	54
5.3	Twee sectorwetten en een kaderwet	56
5.4	Het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers	57
5.5	Een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking	60
5.6	Extern toezicht en controle	62
5.7	Kwaliteit van de beleidstheorie	64
5.7.1	De volledigheid van de beleidstheorie	65
5.7.2	(Logische) consistentie van de beleidstheorie	65
5.8	Samenvattend	66
6	DE WJSG IN DE PRAKTIJK	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Twee sectorwetten en een kaderwet	69
6.2.1	Micro: is voor betrokkenen duidelijk welke wet wanneer geldt?	69
6.2.2	Meso: zijn er onduidelijkheden bij de interactie tussen organisaties?	70
6.2.3	Macro: leidt dit onderscheid in verschillende wetten tot adequate bescherming van gegevens in internationale verstrekkingen?	75
6.3	Het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers	76
6.3.1	Micro: is het onderscheid tussen de verschillende typen gegevens en de bijbehorende regimes voor betrokkenen helder en werkbaar?	76
6.3.2	Meso: houdt de indeling in verschillende typen gegevens ook stand bij interactie tussen verschillende actoren?	76
6.3.3	Macro: strookt de indeling van de Wjsg met indelingen van buitenlandse actoren?	79
6.4	Een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking	80
6.4.1	Micro: is de gegradeerde verstrekkingssystematiek voor betrokkenen duidelijk en werkbaar?	80
6.4.2	Meso: houdt de verstrekkingssystematiek stand bij contacten en samenwerking tussen verschillende actoren?	83

6.4.3	Macro: sluit de inrichting van de wet aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en onderscheidingen die in het buitenland worden gehanteerd?	85
6.5	Toezicht en controle	86
6.5.1	Micro: hoe verloopt het interne toezicht en wat is de rol van de direct betrokkenen?	86
6.5.2	Meso: hoe vervult de toezichthouder zijn rol?	90
6.5.3	Macro: is de toezichtssystematiek adequaat in de internationale context?	93
6.6	Samenvattend	93
7	ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN	95
7.1	Inleiding	95
7.2	Twee sectorwetten en een kaderwet	96
7.2.1	Micro: voor betrokkenen is duidelijk wanneer de wet voor hen geldt	96
7.2.2	Meso: er bestaan geen onduidelijkheden bij de interactie tussen organisaties	96
7.2.3	Macro: het onderscheid in verschillende wetten leidt niet tot problemen in de omgang met gegevens in internationaal verband	97
7.3	Het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers	99
7.3.1	Micro: het onderscheid tussen de verschillende typen gegevens en de bijbehorende regimes is voor betrokkenen helder en werkbaar	99
7.3.2	Meso: de indeling in verschillende typen gegevens houdt ook stand bij interactie tussen verschillende actoren	99
7.3.3	Macro: de indeling van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens strookt met andere wettelijke indelingen, opslagmethoden en indelingen van buitenlandse actoren	100
7.4	Een gegradueerd systeem van gegevensverstrekking	102
7.4.1	Micro: de gegradueerde verstrekkingssystematiek is voor betrokkenen duidelijk en werkbaar	102
7.4.2	Meso: de verstrekkingssystematiek houdt stand bij contacten en samenwerking tussen verschillende actoren	103
7.4.3	Macro: de inrichting van de wet sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en onderscheidingen die in het buitenland worden gehanteerd	103
7.5	Toezicht en controle	104
7.5.1	Micro: direct betrokkenen kunnen hun wettelijke rol in voldoende mate uitvoeren/vervullen	104
7.5.2	Meso: de toezichthouder kan zijn rol in voldoende mate uitvoeren/vervullen	105
7.5.3	Macro: de toezichtssystematiek is adequaat in technologische en internationale context	105
7.6	Een analyse in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen	107
7.6.1	Technologische ontwikkelingen	107
7.6.2	Maatschappelijke opvattingen	108

7.6.3	Nieuwe vormen van samenwerking	109
7.6.4	Internationale samenwerking	109
7.7	Tot slot	110
8	HET GEHEEL OVERZIEND: SAMENVATTENDE ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELENDE SLOTBESCHOUWING	111
8.1	Inleiding op en aanleiding voor het onderzoek	111
8.2	Onderzoeksvraag en -opzet	112
8.3	De groei van de Wjsg in haar maatschappelijke context	114
8.4	Thema: één specifieke wet voor justitiële en strafvorderlijke gegevens	116
8.5	Thema: drie regimes binnen de Wjsg	118
8.6	Thema: gegradeerd systeem van verstrekking naar aard van strafbaar feit en naar actor	120
8.7	Thema: controle en toezicht	122
8.8	Eindconclusie	125
8.9	Aanbevelingen	126
8.9.1	Deelaanbevelingen	126
8.9.2	Aanbeveling om wetgeving op het brede gebied van strafrechtelijke gegevens te herzien	128

1 | INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Opsporing, vervolging en afdoening van strafbare handelingen brengen met zich mee dat allerlei gegevens worden verzameld over personen en organisaties. Die gegevens worden vaak bewaard en bewerkt om later voor strafrechtspleging of andere doelen te (kunnen) gebruiken. Bij het verwerken van gegevens dienen echter ook de (privacy)belangen van degenen die de gegevens betreffen, te worden gewaarborgd.¹

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) regelt de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers.

De Wjsg is in 2004 in werking getreden als wijzingswet van de Wet justitiële gegevens (Wjg) die zelf net kort daarvoor de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Wjd) vervangen had. Artikel 76 Wjsg vereist dat na vijf jaar een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk door de minister van Veiligheid en Justitie naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft de opleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

In het vervolg van deze introductie zullen de vraagstelling en de aanpak van de wetsevaluatie worden uiteengezet.

1.2 VRAAGSTELLING

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Draagt de Wjsg op de door de wetgever beoogde wijze bij aan de realisering van de doelstellingen van deze wet en welke knelpunten doen zich in de praktijk voor?

1 Aanvankelijk ging het om de Wet justitiële gegevens (Wjg). In 2004 is deze wet uitgebreid en hernoemd tot Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

Om de beoogde doelen van de wetgever te achterhalen en te systematiseren zullen we in dit onderzoek een reconstructie maken van de beleidstheorie, dat wil zeggen van het geheel van (impliciete) doelen en (causale) vooronderstellingen van de wetgever. Die reconstructie stelt ons dan in staat om gericht bij personen die in de praktijk met de wet te maken hebben, te vragen naar hun ervaringen. De centrale vraag valt daarmee uiteen in drie deelvragen:

1. Wat heeft de wetgever beoogd met de Wjsg (hoe ziet de beleidstheorie eruit)?
2. Hoe wordt de Wjsg in de praktijk uitgevoerd?
3. Is de praktijk van beheer en verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever? Zijn er in de praktijk duidelijke knelpunten ten aanzien van de wet?

1.3 ONDERZOEKSFOCUS

Omdat dit onderzoek niet als een juridische wetsevaluatie is bedoeld, maar juist een rechtssociologische methode hanteert, zal weinig aandacht worden geschonken aan vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de rechtssystematiek en de overeenstemming met juridische beginselen.

De focus van de evaluatie zal op een aantal aspecten liggen die in verkennende interviews als belangrijke aandachtsvelden naar voren zijn gekomen, alsmede op aspecten die in de opdrachtverlening en in de begeleidingscommissie aan de orde zijn gekomen. Het gaat dan om:

- het onderscheid dat de wet maakt tussen een traject voor justitiële gegevens en een traject voor strafvorderlijke gegevens;
- de gegevensverstrekking, de schakel in de keten die de meeste aandacht krijgt. waarbij zeker ook wordt gekeken naar mogelijkheden van ‘doorverstrekking’ (als ontvangers van gegevens deze zelf weer doorgeven aan derden) en naar het gebruik van gegevens om andere redenen dan waarvoor de ontvanger ze heeft gekregen. Het gaat hierbij dan om mogelijke doorverstrekking en oneigenlijk gegevensgebruik in Nederland, maar ook door actoren in het buitenland;
- de mogelijkheden die burgers hebben om hun eigen gegevens in te zien en zo nodig te laten wijzigen;
- de praktijk van toezicht op het beheer en de verstrekking van gegevens.

Deze aandachtspunten worden aan de hand van vier thema’s behandeld:

1. de keuze om één specifieke wet voor justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers in te voeren naast de Wet politiegegevens (Wpg);
2. de keuze om drie aparte regimes voor de verwerking van deze gegevens te hanteren;

3. de keuze voor een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking; en
4. de keuze voor organisatie, toezicht en controle in verschillende handen.²

In de Wjsg is ook de verstrekking van verklaringen omtrent het gedrag (VOG's) geregeld. Dit specifieke deel van de Wjsg is echter in een ander onderzoek geëvalueerd (Valk e.a., 2006). Deze studie zal daarom grotendeels aan de VOG voorbijgaan.

1.4 GLOBALE OPZET EN LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 zullen we de onderzoeks aanpak nader uiteenzetten. Het gaat dan om de manier waarop het evaluatiekader zal worden ontwikkeld (de reconstructie van de beleidstheorie van de wet) en om de manieren waarop we gegevens over de wetspraktijk zullen vergaren en analyseren.

In hoofdstuk 3 wordt de ontstaansgeschiedenis van de Wjsg beschreven. Dit hoofdstuk maakt de (impliciete) doelen van de Wjsg duidelijk. Hoofdstuk 4 legt uit hoe de Wjsg in elkaar zit: welke zaken precies hoe zijn geregeld. Samen vormen deze twee hoofdstukken de input voor de reconstructie van de beleidstheorie die in hoofdstuk 5 wordt gepresenteerd.

De beleidstheorie maakt het mogelijk gerichte vragen te formuleren voor interviews en focusbijeenkomsten. De resultaten van deze dataverzameling worden gepresenteerd in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 7 analyseren we de onderzoeksresultaten en onderzoeken we in hoeverre deze overeenkomen met de in de beleidstheorie gepresenteerde vooronderstellingen.

In de conclusie (hoofdstuk 8) keren we dan terug naar de centrale vraag van dit onderzoek. Hier vindt u de uiteindelijke bevindingen van deze wetsevaluatie en de daaruit volgende adviezen.

1.5 WOORD VAN DANK

Wij bedanken mr. dr. Bas van der Leij van het WODC voor de uitstekende onderzoeksbegeleiding. We danken de leden van de begeleidingscommissie, voorzitter prof. dr. Ko de Ridder (Rijksuniversiteit Groningen), mr. drs. Philip Boer (ministerie van Veiligheid en Justitie), drs. Mike Schreuders (ministerie van Veiligheid en Justitie) en mr. Karin Aarde (Raad voor de rechtspraak), voor hun waardevolle ondersteuning en kritische opmerkingen tijdens het

² In het hoofdstuk over de beleidstheorie gaan we dieper in op de keuze voor deze vier thema's.

onderzoeksproces. Tot slot gaat onze dank uit naar alle respondenten en de deelnemers van de drie focusgroepen voor hun deelname en hun bijdrage aan het onderzoeksresultaat.

2.1 INLEIDING

Deze wetsevaluatie richt zich op de werking van de Wjsg in de praktijk. Het is daarmee geen juridische wetsevaluatie, waarin bijvoorbeeld de rechtssystematiek en de relatie tot rechtsbeginselen worden onderzocht. De werking van de wet is onderzocht en beoordeeld door de beleidstheorie van de wet te confronteren met de ervaringen uit de praktijk: zijn de (causale) vooronderstellingen in de wet correct gebleken, en zo nee, welke gevolgen heeft dat voor de realisering van de doeleinden van de wet? Die ervaringen uit de praktijk werden achterhaald met behulp van interviews, een enquête en gesprekken in focusgroepen.

In dit hoofdstuk zullen we allereerst ingaan op de methodiek van de reconstructie van de beleidstheorie (par. 2.2). De vormgeving en verantwoording van de datavergaring volgen in paragraaf 2.3.

2.2 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE

De reconstructie van de beleidstheorie is een instrument dat in de beleidswetenschap werd ontwikkeld (Leeuw, 2003; Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 176). Het wil een methodiek bieden die kan worden ingezet om beleidsmaatregelen te evalueren. In presentaties van deze methodiek wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen beleidsdoelen, causale vooronderstellingen (wat heeft tot het huidige probleem geleid?) en finale vooronderstellingen (wat zal het effect van dit beleid zijn?). Doeleinden en vooronderstellingen moeten worden afgeleid uit beleidsnotities en verklaringen van de beleidsmakers (Van Heffen, 2008).

In de praktijk kan het reconstrueren van een beleidstheorie een aantal problemen opleveren:

1. In een complex besluitvormingsproces is soms moeilijk te bepalen wiens doel(en) nu centraal moet(en) staan.
2. Een probleemanalyse kan ontbreken, waardoor ook causale vooronderstellingen niet expliciet gegeven zijn.
3. De veronderstelde werking van het beleidsinstrument wordt impliciet gelaten.

In dit onderzoek is van al deze drie beperkingen in meer of mindere mate sprake. Nu is dat wellicht voor een wetsevaluatie niet zo vreemd, aangezien (a) de wetgever een grondwettelijke grootheid is die uit meerdere actoren bestaat; (b) wetgeving vaak niet, zoals meestal wel het geval is bij specifieke beleidsmaatregelen, is ingesteld op de oplossing van een afgebakend maatschappelijk probleem; en (c) wetgeving vaak betekent dat elementen uit eerdere wetten worden overgenomen zonder dat het een en ander weer uitvoerig beargumenteerd wordt. Hoe dat ook zij, we zullen hieronder uitleggen hoe we met deze beperkingen in dit onderzoek zullen omgaan.

2.2.1 De doeleinden van de wet

De wetgever in formele zin bestaat in empirische termen uit uiteenlopende actoren met mogelijk uiteenlopende motieven. En de situatie wordt nog gecompliceerder als we daarbij wetswijzigingen en jurisprudentie in ogenschouw gaan nemen. Zo lijkt de wetgever bij de wetswijziging van de Wjsg in 2011 meer aandacht te hebben voor de mogelijkheid om gegevens internationaal te kunnen verstrekken dan bij die van 2004.³

In dit onderzoek volgen we echter de juridische fictie en spreken we van de doelen van 'de wetgever'. In hoofdstuk 3, waarin de wetsgeschiedenis wordt behandeld, zullen we laten zien hoe de doelen van de wetgever op dit gebied in de loop der jaren veranderden. De voornaamste bronnen voor het vaststellen van de doelen zijn de memorie van toelichting op de Wjg en de Wjsg, de Kamerstukken bij de behandeling van de Wjg en Wjsg en de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wjsg). Tot slot wordt ook gebruik gemaakt van kennis van bij het wetgevingsproces betrokken personen, zoals die uit verkennende interviews naar voren is gekomen.

2.2.2 Empirische vooronderstellingen

De wetgever van de Wjsg maakt nergens expliciet duidelijk voor welk probleem of welke problemen de Wjsg een oplossing is, laat staan wat de oorzaken hiervan zouden zijn. Zoals bij een wet gebruikelijk worden wel de doelen geformuleerd die de wetgever wil realiseren: de adequate afweging van bepaalde waarden of belangen.

Ook in termen van finale causaliteit is de wetgever weinig expliciet. In de memorie van toelichting en in antwoorden op Kamervragen wordt wel aangegeven wat de doelen van de wet zijn, welke systematiek ze volgt en hoe bepaalde aspecten begrepen moeten worden, en soms wordt op zeer specifieke punten een verwachting uitgesproken over de werking van een bepaald element. Een werkelijke uitleg waarom juist van deze wettelijke regeling in deze

3 *Kamerstukken II 2010/11, 32 554, nr. 3.*

vorm wordt verwacht dat zij doelen bereikt, blijft echter impliciet. Maar dat neemt niet weg dat mag worden aangenomen dat de wetgever verwacht dat de specifieke keuzes die hij maakt tot het gewenste resultaat zullen leiden. We zullen hier vooral die (causale) verwachtingen expliciteren.

In het kort worden de vooronderstellingen, zoals gezegd, langs vier thema's gereconstrueerd: de keuze om één specifieke wet voor justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers in te voeren naast de Wpg, de keuze om drie aparte regimes voor de verwerking van deze gegevens te hanteren, de keuze voor een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking en de keuze voor organisatie, toezicht en controle in verschillende handen.

Om de vooronderstellingen systematisch te reconstrueren zal in dit onderzoek worden gewerkt met een indeling naar verwachtingen of vooronderstellingen op drie niveaus:

1. Op het eerste of *microniveau* gaat het om vooronderstellingen of verwachtingen met betrekking tot de uitvoerende actoren. Denk daarbij aan verwachtingen en aannames omtrent capaciteiten, doelen en gedragingen op operationeel niveau. In zijn algemeenheid gaat het om antwoorden op de vraag: welke eigenschappen of werkwijzen verwacht de wetgever gezien de inrichting van de wet kennelijk op uitvoerend niveau?
2. Op het tweede of *mesoniveau* zijn de verwachtingen en aannames omtrent afhankelijkheden, communicatie, doorloop, en dergelijke binnen de keten van betrokken actoren. In zijn algemeenheid gaat het om antwoorden op de vraag: welke relaties tussen actoren in de keten verwacht de wetgever kennelijk gezien de inrichting van de wet?
3. Naast dit mesoniveau is er dan nog een derde, het contextuele of *macroniveau*. Hierbij gaat het om de verwachtingen en aannames met betrekking tot andere wetgeving, technologische en internationale ontwikkelingen. Hier gaat het in zijn algemeenheid om antwoorden op de vraag: wat verwacht de wetgever kennelijk van de context waarin de wet moet functioneren?

De vooronderstellingen of aannames kunnen daarbij tweeledig zijn. Het kan om causale aannames gaan ('Deze bevoegdheid stelt de actor in staat een afgevoegen beslissing te nemen'), maar het kan ook om existentieaannames gaan ('Actoren hebben voldoende deskundigheid om deze taak uit te voeren'). Bij het ontbreken van expliciet aangegeven vooronderstellingen gaan we ervan uit dat de wetgever op elk van deze drie niveaus verwachtingen had die hem tot deze wetgeving in deze vorm liet besluiten.

Overigens voor alle duidelijkheid en om misverstanden te voorkomen: in de reconstructie van de beleidstheorie wordt niet geprobeerd allerlei aspecten van de wet te verklaren. (Bijvoorbeeld door erop te wijzen dat bepaalde aspecten van de Wjsg gemakshalve overgenomen zijn uit eerdere regelingen, of dat bepaalde ontwikkelingen in het bestuur hun weerslag hadden op wetgeving.)

Het gaat om expliciete wetsdoelen en vooronderstellingen omtrent de werking van de wet in deze vorm.

2.2.3 Kwaliteit van de beleidstheorie

Met de reconstructie van de beleidstheorie van de wet ontstaat een overzicht van het verwachtingenkader dat aan de wet ten grondslag ligt. Dat kader – of in elk geval de empirische vooronderstellingen erin – kan aan de praktijk worden getoetst. De beleidstheorie kan echter ook op volledigheid en interne consistentie worden beoordeeld. In dit onderzoek reconstrueren we niet alleen de expliciete vooronderstellingen, maar ook de impliciete. Een toets op volledigheid is daarmee niet op zijn plaats. Een beoordeling van de verhouding tussen de expliciet aanwezige elementen is echter wel degelijk mogelijk. Het ligt in de rede dat een logische inconsistentie aan de basis kan liggen van een problematiek in de uitvoering. Een check op interne consistentie kan daarmee een verder aandachtspunt opleveren voor het empirische onderzoek. Daarom is in dit onderzoek de beleidstheorie, nadat deze is gereconstrueerd, bekeken op interne consistentie (par 5.7).

2.3 DATAVERZAMELING

Voor deze evaluatie en de dataverzameling wordt een rechtssociologische methode gehanteerd. Sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden worden gebruikt om inzicht te krijgen in de praktijk die de wetgever beoogde te reguleren. De gereconstrueerde beleidstheorie geeft focus aan dat onderzoek van de wetspraktijk. De gegevens die nodig zijn om de empirische vooronderstelling uit de beleidstheorie te toetsen, worden in dit onderzoek verzameld door middel van uitvoerige *face-to-face*-interviews, specifieke telefonische interviews en via focusgroepen. We zullen die drie aanpakken hier afzonderlijk bespreken.

2.3.1 Interviews

Respondenten

Voor deze evaluatie werd een twintigtal respondenten *face to face* geïnterviewd (zie bijlage II).

Voor de reconstructie van de beleidstheorie is met personen gesproken die direct betrokken waren bij het opstellen van de Wjg en de Wjsg. Deze personen, veelal wetgevingsjuristen, kregen vragen voorgelegd over het ontstaan van de wet en de verschillende keuzes die daarbij zijn gemaakt. Voor een zo volledig mogelijk beeld werden ook respondenten van het College van procureurs-generaal en het College bescherming persoonsgegevens (CBP) over hun betrokkenheid bij het opstellen van de wet bevraagd, omdat zij vanuit een ander (adviserend) perspectief mogelijk inzage hadden in de manier waarop de wet in het ‘veld’ is gevallen.

De tweede groep respondenten bestaat uit mensen die betrokken zijn bij één of meer van de schakels van gegevensverzameling tot aan verstrekking en toezicht. Deze respondenten kunnen worden onderverdeeld naar hun rol binnen de strafrechtsketen. Het gaat dan om gegevensverzamelaars/-aanbieders, gegevensbeheerders/-verwerkers, gegevensverstrekkers, gegevensaanvragers/-ontvangers en toezichtinstanties. Omdat het in deze wetsevaluatie met name gaat over het gebruik en de werking van de wet in de praktijk, is ervoor gekozen ook een groot aantal respondenten met een uitvoerende taak te benaderen. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een privacyfunctionaris van het parket die de keuze maakt of strafvorderlijke gegevens al dan niet worden verstrekt. Dit in tegenstelling tot de (informatie)officier van justitie, die op afstand toeziet of dit wel correct gebeurt. Daarnaast is in de verdeling van het aantal respondenten ervoor gekozen meer gegevensverstrekkers en gegevensaanvragers/-ontvangers te interviewen dan andere actoren in de strafrechtsketen. Deze laatste keuze vloeit voort uit de speciale aandachtspunten voor dit onderzoek die in het eerste hoofdstuk werden genoemd.

Typen interviewvragen

Een eerste set van vragen betreft het ontstaan van de Wjsg en algemene ontwikkelingen in regelgeving en beleidspraktijk. De antwoorden op deze vragen dragen bij aan een beter begrip van de geschiedenis en de systematiek van de Wjsg. Het gaat dan om vragen als: 'Waarom zijn strafvorderlijke gegevens niet al meteen aan de Wjg toegevoegd?'

Een tweede set van vragen is bedoeld om meer duidelijkheid te krijgen over de (impliciete) vooronderstellingen van de Wjsg. Een voorbeeld is: 'Waarom is ervoor gekozen persoonsdossiers in de Wjsg op te nemen?'

Bij de derde set van vragen gaat het om de toetsing van de vooronderstellingen van de beleidstheorie. Voor die toetsing maken we gebruik van drie ingangen:

1. Allereerst zijn er vragen waarin vooronderstellingen uit de beleidstheorie van de wet rechtstreeks worden getoetst. Het gaat dan om vragen van het type 'Is het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor u helder?'
2. Daarnaast leggen we de respondenten vragen voor die op een meer indirecte manier van belang zijn om vooronderstellingen uit de beleidstheorie te toetsen. Een voorbeeld is: 'Hoeveel verzoeken om gegevens krijgt u gemiddeld per maand? Worden al deze aanvragen individueel gewogen of worden bepaalde aanvragen standaard verwerkt? Om welk soort aanvragen gaat het dan en hoe gaat u dan te werk?'
3. Een derde type vraagt de respondenten om hun oordeel. Een voorbeeld is: 'Biedt de wet (en verdere regelgeving) u de ruimte om een adequate afweging te maken?'

Door gebruik te maken van zowel (in)directe als beoordelende vragen combineren we een meer objectieve en een meer subjectieve manier van toetsing van de vooronderstellingen.

De volledige lijst interviewvragen en de relatie tot de beleidstheorie staan in bijlage I.

Validiteit en betrouwbaarheid

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de gegevensverzameling te versterken zijn de volgende maatregelen genomen:

- In de keuze van respondenten is gezorgd voor een goede spreiding naar organisaties en functies binnen die organisaties. (Voor een overzicht van de betrokken organisaties zie par. 4.5.)
- De respondenten is vertrouwelijkheid toegezegd zodat zij niet als belemmering zouden ervaren dat hun uitspraken zich tegen hen konden keren.
- De vragen(lijsten) zijn zo veel mogelijk gestandaardiseerd. Deze vragen waren het uitgangspunt voor semigestructureerde interviews.
- Om een volledige afwerking van de vragenlijst te garanderen en om ook alert door te vragen werden vrijwel alle interviews afgenomen door twee onderzoekers.
- Als de antwoorden daartoe aanleiding gaven, zijn verdiepingsvragen gesteld of is doorgevraagd op items die respondenten aansneden. De antwoorden die respondenten gaven, met name antwoorden die op knelpunten in de praktijken wezen, hebben we vervolgens ook ter controle aan andere respondenten voorgelegd in volgende interviews. Later zijn zulke bevindingen ook nog eens aan de orde gesteld in de focusgroepen.
- Van elk interview is een audio-opname gemaakt (als de respondent toestemming verleende) en een uitgeschreven verslag dat de structuur van de interviewvragen volgt. De tweede onderzoeker die aanwezig was bij het betreffende interview heeft telkens de schriftelijke weergave van zijn collega gecontroleerd. (Aan respondenten die aangaven dat ze het interviewverslag wilden inzien, is het transcript ter controle voorgelegd. Dit leidde tot enkele feitelijke correcties.)

2.3.2 *Telefonische enquête*

Respondenten

Als onderdeel van de evaluatie werden ook de ervaringen van burgers die hun eigen dossier hebben willen inzien met de betreffende regelgeving en instanties onderzocht. Via de Justitiële Informatiedienst (JustID) zijn uitnodigingen om deel te nemen aan het onderzoek uitgegaan op het moment dat een betrokkene of zijn advocaat de mogelijkheid kreeg om het dossier in te zien. (Inzage van het dossier vindt meestal plaats bij de lokale rechtbank.) In de uitnodiging is betrokkenen de mogelijkheid geboden naam en telefoonnummer achter te laten op een formulier dat naar JustID werd teruggestuurd, zodat zij later telefonisch konden worden benaderd, of rechtstreeks contact met de onderzoekers op te nemen.

Deze telefonische interviews werden door de onderzoekers uitgevoerd. Uiteindelijk hebben 23 burgers en 5 advocaten aangegeven mee te willen werken.

Interviewvragen

De volgende vragen werden telefonisch aan de betrokkenen gesteld:

1. Om welke reden(en) wilt u uw gegevens inzien?
2. Hoe gaat u om met de eenmaal verkregen gegevens?
3. Zijn uw gegevens snel ter beschikking gesteld?
4. Wat is uw mening over het feit dat u uw gegevens op een rechtbank in moet zien (en niet mee naar huis mag nemen)?
5. Was het voor u duidelijk bij welke instantie u uw gegevens in zou kunnen zien?
6. In hoeverre is bij u bekend dat in bepaalde situaties andere overheidsinstanties en/of private organisaties de mogelijkheid hebben uw gegevens in te zien? (Wat is uw mening hierover?)
7. Bent u bekend met de termijnen die gelden voor bewaren/opslag/vernietigen van uw gegevens?
8. Bent u wel eens in beroep gegaan vanwege een afwijzing van een aanvraag voor de verstrekking van gegevens? Zo ja, hoe verliep deze beroepsprocedure?

Validiteit en betrouwbaarheid

Nog afgezien van de beperkte hoeveelheid interviews is er een duidelijke methodologische beperking met betrekking tot de resultaten van de telefonische enquêtes. Het is immers goed mogelijk dat het bij dit geringe aantal zelfmelders om een groep individuen gaat met heel specifieke kenmerken. Er kunnen op grond van de antwoorden van deze 28 respondenten dan ook geen generaliseerbare uitspraken worden gedaan. Om deze reden is ervoor gekozen de resultaten van de telefonische enquêtes slechts als indicatie van mogelijke problemen met de wet te beschouwen. De resultaten dienen daarmee primair als (mogelijke) aanleiding voor vervolgonderzoek om deze problemen verder uit te diepen.

2.3.3 Focusgroepen

Deelnemers

Een derde methode om gegevens te verzamelen in dit onderzoek is de organisatie van focusgroepen. Het gaat daarbij om workshops, waarin personen die op verschillende manieren met de praktijk van de Wjsg te maken hebben, bijeen worden gebracht. Het gaat dan veelal om medewerkers van verschillende organisaties (politie, parket) met verschillende soorten taken (uitvoerend, coördinerend) in verschillende fasen van de informatieketen (opslag, verstrekking). Door het bijeenbrengen van zulke verschillende respondenten is het mogelijk verschillende wederzijdse verwachtingen en ervaringen aan het licht te brengen (Boeije, 2005). Dit biedt nader inzicht in eventuele knelpunten, vooral op mesoniveau: daar waar gegevensverstrekking een zaak is van (samenwerking tussen) meerdere organisaties.

Gespreksthema's in de focusgroepen

Er zijn drie focusgroepen georganiseerd. Eén groep was geheel gericht op strafvorderlijke gegevens en een tweede groep ging in op internationale gegevensverwerking. De keuze voor deze twee thema's vloeide voort uit indicaties voor knelpunten die in de eerder gehouden interviews naar voren waren gekomen. De twee uur durende focusgroepen bestonden uit twee delen. In het eerste deel werden aan de hand van een vijftal stellingen onderzoeksresultaten uit de eerder gehouden interviews gecontroleerd en verder uitgediept. In het tweede deel van de bijeenkomst stond een aantal uitgesproken cases centraal. In beide delen ging het erom eventuele knelpunten in de praktijk te identificeren en tot een beter begrip te komen van de rol (en perspectieven) van de verschillende actoren hierbij.

Een derde focusgroep kon pas plaatsvinden toen al een groot deel van de onderzoeksgegevens was verzameld en geanalyseerd. Dat maakte het wel mogelijk om met de leden van deze groep ook onze tussentijdse conclusies uitvoerig te bespreken.

Validiteit en betrouwbaarheid

De focusgroepen hebben hun waarde juist in relatie tot de andere manieren van datavergaring; ze kunnen de bevindingen uit de interviews versterken of nuanceren.

We hebben gestreefd naar breed samengestelde focusgroepen over de strafvorderlijke gegevens om zo in de gesprekken een beeld te krijgen van verschillende perspectieven. Tweemaal is daarom een geplande bijeenkomst naar een later moment verplaatst, omdat het aantal deelnemers hiervoor te klein dreigde te worden.

2.4 SAMENVATTEND

Deze wetsevaluatie is gericht op de werking van de Wjsg in de praktijk en daarmee rechtssociologisch van aard. Het gaat niet om een juridische beoordeling van de kwaliteit van wetgeving, maar om een onderzoek naar de werking van de Wjsg. Onze blik op die praktijk van de wet wordt gestuurd door een reconstructie van de beleidstheorie van de wetgever: welke verwachtingen had de wetgever ten aanzien van verschillende aspecten van deze wet en wat beoogde hij met deze wet? De beleidstheorie zal op kwaliteit worden bekeken (met name interne consistentie). Daarnaast zullen we met behulp van interviews, een enquête en focusgroepen bekijken in hoeverre de praktijk strookt met de verwachtingen.

In de volgende twee hoofdstukken zullen we een overzicht geven van het ontstaan en de inrichting van de Wjsg. Deze twee hoofdstukken bieden de lezer niet alleen de achtergrond, maar ook input voor de reconstructie van de beleidstheorie in hoofdstuk 5.

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de ontstaansgeschiedenis van de Wjsg besproken. De voorlopers van de Wjsg, de Wet justitiële documentatie (Wjd) en de Wet justitiële gegevens (Wjg), vormen de ankerpunten voor de bespreking. Per wet wordt uitgelegd wat de aanleiding vormde om de wet in te voeren en wat de wet in hoofdlijnen probeert te regelen.

Het slot van dit hoofdstuk biedt een schets van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen in de periode sinds de inwerkingtreding van de Wjsg. Deze historische overzichten geven samen de achtergrond van de wetgeving waar deze evaluatie zich op richt, maar ze vormen ook – samen met de gegevens uit het volgende hoofdstuk – een basis voor de reconstructie van de beleidstheorie.

3.2 DE WET JUSTITIËLE DOCUMENTATIE EN DE VERKLARINGEN OMTRENT HET GEDRAG

De verwerking⁴ van justitiële gegevens werd voor het eerst wettelijk geregeld in 1955 met de introductie van de Wjd en de ‘Verklaringen Omtrent het Gedrag’ (VOG). Bepaalde ideeën en vooronderstellingen die aan deze wet ten grondslag lagen, zijn nog steeds zichtbaar in de huidige wetgeving.

In de memorie van toelichting bij de Wjd werden drie maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die een regeling voor de verwerking van justitiële gegevens noodzakelijk maakten:

4 Het begrip ‘verwerking’ wordt pas met de invoering van de Wjg gebruikt. De definitie daar is afkomstig uit de Wet bescherming persoonsgegevens (art. 1 WBP): ‘elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder 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’. In de Wjd wordt er onder andere gesproken over registratie, beheer en verstrekking van justitiële gegevens, maar wordt van deze begrippen geen definitie gegeven.

1. De samenleving wordt minder overzichtelijk en anoniemer. Om deze reden zouden betrouwbare persoonsgegevens op een centrale plek beschikbaar moeten zijn.
2. In het strafrecht komt naast de idee van vergelding de gedachte van resocialisatie sterk op. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat het justitiële verleden van een burger hem niet oneindig wordt nagedragen.
3. De steeds verder doorgevoerde arbeidsdeling en specialisering binnen de overheid vragen om instrumenten die de betrouwbaarheid van justitiële gegevens garanderen.⁵

Om deze ontwikkelingen met elkaar te verenigen schreef de Wjd een kader voor waarin werd bepaald wat justitiële gegevens precies zijn, wanneer en hoe deze mogen worden verwerkt en opgeslagen, en binnen welke termijn ze moeten worden verwijderd. Ook stelde de Wjd een justitiële documentatiedienst in die zorg moest dragen voor de registratie van justitiële gegevens en de verzameling van deze gegevens in zogenoemde strafregisters.⁶ (In de praktijk werd de uitvoering gelegd bij de medewerkers van de verschillende arrondissementen.) In de wet was tevens een regeling getroffen voor het verstrekken van gegevens door de justitiële documentatiedienst. Deze mocht justitiële documenten verstrekken aan onder andere Nederlandse rechtelijke ambtenaren, de minister van Justitie en personen en instellingen die op het gebied van reclassering, kindbescherming en psychiatrie werkzaam zijn.⁷

Tussen de invoering van de Wjd in de jaren vijftig en begin jaren negentig zijn de Wjd en daaruit volgende besluiten en maatregelen van bestuur nauwelijks gewijzigd. De meeste van de op de wet gebaseerde besluiten zijn zelfs al voor 1960 tot stand gekomen en sindsdien slechts in beperkte mate aangepast.⁸

Onder het regime van de Wjd namen de registratie, opslag en verwerking van justitiële gegevens steeds grotere vormen aan. Er is berekend dat in 1986 3,6 miljoen kaarten met gegevens van personen, rechtspersonen en vennootschappen aanwezig waren in justitiële registers.⁹ In 1995 was dit aantal opgelopen tot circa 4 miljoen. Om de toegankelijkheid van deze gegevens te waarborgen besloot de overheid daarom in de jaren negentig de strafregisters te moderniseren en deze meer in lijn te brengen met de eisen en verwachtingen van die tijd.

5 *Kamerstukken II 1953/54, 3551, nr. 3.*

6 *Kamerstukken II 1953/54, 3551, nr. 3.* Uit de MvT blijkt dat via een algemene maatregel van bestuur de strafregisters al sinds 1896 bestaan. De Wjd creëert dus niet een totaal nieuw kader voor de omgang met justitiële documentatie, maar sluit aan bij bestaande gebruiken.

7 Art. 11 en 12 Wjd.

8 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

9 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

3.3 DE WJG

Op 3 juli 1996 diende de minister van Justitie het wetsvoorstel voor de Wjg in.¹⁰ Als aanleiding voor het wetsvoorstel werd in de memorie van toelichting gesteld dat de Wjg een oplossing moest bieden voor de ‘kostbare handmatige en arbeidsintensieve verwerking van de papieren justitiële documenten’.¹¹ Door gegevens voortaan bij een centrale justitiële documentatiedienst onder te brengen, in plaats van bij de afzonderlijke arrondissementen, kon een grote kostenbesparing worden bewerkstelligd. Andere redenen om tot een nieuwe wet te komen waren de totstandkoming van het (Europese) Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens¹² (in 1993 in werking getreden), de automatisering van de justitiële documentatie en de politiek gewenste wijziging van de regeling van de Verklaring Omtrent het Gedrag.¹³ Uit interviews met onze respondenten blijkt daarnaast dat er meer druk op de politiek ontstond om de privacy van een betrokkene in de wetgeving beter te regelen.

Kort samengevat zijn de belangrijkste veranderingen in het wetsvoorstel ten opzichte van de Wjd de volgende:

- uitbreiding van het aantal organisaties waarvan justitiële gegevens kunnen worden opgenomen (denk aan vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen, rederijen en doelvermogens);
- centralisatie van gegevensopslag en verwerking. Justitiële gegevens zullen niet meer worden geregistreerd bij de arrondissementsrechtbank, maar bij de Centrale Justitiële Documentatiedienst;
- een nieuwe, verlengde bewaartermijn van gegevens vanaf het moment dat een vonnis onherroepelijk wordt;
- hantering van een ‘eenduidig systeem’ met betrekking tot verstrekking van justitiële gegevens ‘waar als criterium geldt dat de wenselijkheid van het verstrekken van inlichtingen over strafbare feiten aan derden wordt bepaald door de ernst van het feit, waarbij is aangesloten bij het onderscheid dat de wet maakt tussen misdrijven en overtredingen’;
- een specifieke waarborg voor elektronische gegevensverstrekking. Deze dient te zijn georganiseerd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹⁴

Dit wetsvoorstel Wjg bleef echter nog geruime tijd op de plank liggen. Pas in 2002 werd het door de Tweede Kamer aangenomen. In de tussentijd vroegen onderzoeksrapporten, de Raad van State en Kamerfracties aandacht voor een

10 Wijziging van de regels betreffende de verwerking van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers.

11 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

12 *Trb. 1988, nr. 7.*

13 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

14 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

aantal nieuwe ontwikkelingen. Zo werd gewezen op een groeiende behoefte in de samenleving aan screening: het onderzoeken van personen of instanties alvorens met die personen of instanties een relatie – bijvoorbeeld een arbeidscontract of een huurovereenkomst – aan te gaan. In dat licht pleitte men voor duidelijker onderscheiden verstrekingscategorieën voor enerzijds Openbaar Ministerie (OM) en rechterlijke macht en anderzijds private organisaties. Ook werd een amendement aangenomen dat een verlenging van de bewaartermijn van gegevens van zedendelinquenten met zich meebracht. En tot slot bepleitte men aansluiting bij de inmiddels ingevoerde¹⁵

3.4 DE WJSG

In 2003 ligt dan een nieuw wetsvoorstel ter aanvulling van de Wjg voor: de Wjsg. Het wetsvoorstel kende volgens de memorie van toelichting drie doeleinden:

1. In de eerste plaats ‘worden wijzigingen in de Wjsg voorgesteld die ertoe strekken waarborgen tot stand te brengen voor een zorgvuldige omgang met strafvorderlijke gegevens’.¹⁶ Eerder waren de regels omtrent verwerking van strafvorderlijke gegevens in een circulaire omschreven. Pas met de Wjsg werd dit, net zoals dat al bij justitiële gegevens het geval was, in de wet zelf geregeld.
2. In de tweede plaats beoogde men hiermee een regeling in te voeren voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens door het OM in het geautomatiseerde Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem (COMPAS), het zogenoemde Geïntegreerd Proces Systeem (de opvolger van COMPAS), ‘alsmede de hogere beroepssystemen die de arrondissementsparketten beheren en de onderliggende strafdossiers’.¹⁷
3. In de derde plaats had het wetsvoorstel het doel ‘om de bevoegdheid van de voorzitter van een rechterlijk college (...) om op verzoek een afschrift van een vonnis aan een derde te verstrekken, van het Wetboek van Burgerlijke Strafvordering over te hevelen naar het Wetboek van Strafvordering’.¹⁸

Met de Wjsg werd een nieuwe regeling voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens geïntroduceerd. De systematiek van deze regeling is gebaseerd op de al bestaande regeling van justitiële gegevens (en daarmee van persoonsgegevens als in de), maar ze verschilt op belangrijke punten. Zo’n belangrijk verschil betreft het verstrekingsregime. Voor gegevensverstrekking wordt net als bij justitiële gegevens een gegradeerd systeem gebruikt waarbij niet iedere

15 Rapport ‘Waar een wil is, is een weg’ (1997) van het Tilburgs Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Kamerstukken II 1995/96*, 24 797, nr. 5, p. 1.

16 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 886, nr. A, p. 1.

17 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 886, nr. 3.

18 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 886, nr. 3.

ontvanger toegang krijgt tot alle gegevens. Het verschil is dat de toets, op basis waarvan gegevens worden verstrekt, een andere is dan die bij justitiële gegevens of persoonsdossiers. (In het volgende hoofdstuk wordt hier uitgebreid bij stilgestaan.)

Bij het wetsvoorstel werd een aantal bezwaren gemaakt. Zo was de Raad van State van oordeel dat het geformuleerde criterium voor gegevensverstrekking aan een derde (een 'zwaarwegend algemeen belang') onvoldoende was beargumenteerd. De Raad adviseerde niet alleen een 'zwaarwegend algemeen belang' als criterium te hanteren, maar ook 'uitdrukkelijk rekening te houden met zwaarwegende belangen van derden als reden voor verstrekking van gegevens'.¹⁹ Volgens de minister kwam dit echter al voldoende tot uitdrukking in de grondslag 'zwaarwegend algemeen belang'. Daarnaast kunnen op basis van artikel 23 lid 1 onder a-c Wjsg gegevens worden verstrekt 'indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling, uitoefening of de verdediging van een recht in rechte'.²⁰

Het inmiddels ingestelde CBP was van mening dat wanneer een betrokkene in beginsel niet wordt gehoord vóór de verstrekking van strafvorderlijke gegevens, zoals in het wetsvoorstel het geval is, het recht van een betrokkene om verzet aan te tekenen niet ten volle kan worden benut. De gegevens zijn immers al verstrekt voordat een betrokkene ervan op de hoogte kan zijn.²¹ Volgens het CBP weekt het wetsvoorstel hier op 'een belangrijk punt af van de regeling in de Aanwijzing Wet Bescherming Persoonsgegevens', waarin 'uitdrukkelijk is bepaald dat in geval van gerede twijfel over de beoordeling van het verzoek of indien uit een verzoek onvoldoende feitelijke informatie blijkt om het verzoek te kunnen beoordelen, betrokkene wordt gehoord'. Voor zogenoemde standaardverstrekkingen²² was dit voor het CBP geen probleem, mits het OM 'op ruime schaal' voorlichting geeft over de manier waarop strafvorderlijke informatie wordt verstrekt. Voor de 'meer geïndividualiseerde verstrekkingen' is er volgens het CBP een 'zwaarder niveau van rechtsbescherming noodzakelijk', met het voordeel 'dat via een rechterlijke toetsing normontwikkeling tot stand komt die zowel voor het OM als betrokkenen leidraad kan zijn'.²³

Hiernaast toonde het CBP zich bezorgd om de ruime mogelijkheden die de wet biedt om gegevens aan derden buiten voor strafrechtspleging gelegen doeleinden te verstrekken.²⁴

In de bespreking van het wetsvoorstel in de Kamercommissie kwam het al dan niet in kennis stellen van betrokkenen van de verstrekking van hun gegevens

19 *Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. A, p. 2.*

20 *Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. A, p. 2.*

21 In het wetsvoorstel worden overigens situaties genoemd waarin een officier van justitie ervoor kan kiezen een betrokkene toch te informeren. Deze is dat echter niet verplicht.

22 Zie hoofdstuk 4 voor een uitleg van dit begrip.

23 www.cbweb.nl/downloads_adv/z2003-1072.pdf.

24 www.cbweb.nl/downloads_adv/z2003-1072.pdf.

ook aan bod.²⁵ Volgens de minister is een dergelijke notificatie niet noodzakelijk, omdat een betrokkene kan weten dat gegevens over hem, die door het OM zijn verzameld 'met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, uit eigen beweging of op verzoek een derde' kan informeren over strafbare feiten waar hij bij is betrokken.²⁶

Op 9 juni 2004 werd het wetsvoorstel Wjsg door de Tweede Kamer aangenomen.

3.5 KADERBESLUIT DATAPROTECTIE

De laatste wetswijziging van de Wjsg dateert van 2011.²⁷ Deze wijziging was mede ingegeven door een nieuw Europees akkoord over gegevensverwerking.²⁸ De Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (verenigd in de JBZ-raad) stemden in 2008 in met een nieuw kaderbesluit dataprotectie.

Het kaderbesluit dataprotectie geeft waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens, die van toepassing zijn *in het geval dat* persoonsgegevens tussen de lidstaten onderling worden verstrekt of door de lidstaten worden verstrekt aan autoriteiten of informatiesystemen van de Europese Unie. In het kaderbesluit zijn onder andere bepalingen opgenomen over de doeleinden waarvoor gegevens mogen worden verwerkt en over de rechten van betrokkenen en het toezicht. Feitelijk is het kaderbesluit van toepassing op 'alle gegevens die in een lidstaat worden verzameld of verwerkt met het oog op preventie, onderzoek, opsporing en vervolging van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen'.²⁹

Volgens de memorie van toelichting bij de wetswijziging zijn de meeste eisen van het kaderbesluit dataprotectie al verankerd in de Wpg en de Wjsg.³⁰ Desalniettemin is het noodzakelijk geweest enkele veranderingen door te voeren. Deze aanpassingen kunnen op hoofdlijnen als volgt worden samengevat:

1. Er is een criterium toegevoegd dat voorschrijft dat verdere verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens alleen is toegestaan wanneer deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.
2. Er is een bepaling toegevoegd over de verwerking van gevoelige persoonsgegevens (zoals ras, geloofsovertuiging en politieke gezindheid).

25 Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5.

26 Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5.

27 In de voorgaande periode is de wet enkele malen aangepast. Deze aanpassingen waren van wetstechnische aard.

28 Kaderbesluit 2008/977/JBZ.

29 Kamerstukken II 2010/11, 32 554, nr. 3.

30 Kamerstukken II 2010/11, 32 554, nr. 3.

3. Er is een op de Wpg gebaseerde regeling over de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan het buitenland toegevoegd.
4. Het recht op kennisneming van een betrokkene over de vraag of er over hem gegevens worden verwerkt, is verruimd.
5. De adviesrol van het CBP is verruimd in het kader van het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband.

Het wetsvoorstel is uiteindelijk op 15 september 2011 zonder beraadslaging en stemming in de Tweede Kamer aangenomen en op 4 oktober 2011 in de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan.³¹

3.6 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN IN HET AFGELOPEN DECENNIUM

De beschrijving van de wetsgeschiedenis heeft laten zien dat aan de Wjsg verschillende wettelijke regelingen vooraf zijn gegaan. Vanaf de jaren vijftig heeft de wetgever telkens weer reden gezien voor aanpassingen. Deze evaluatie richt zich op de wet Wjsg die in 2004 werd ingevoerd. Ze werd weliswaar een aantal keren gewijzigd, maar de hoofdlijnen zijn ongewijzigd gebleven. Sinds 2004 is de context waarin de Wjsg functioneert op vele aspecten echter wel veranderd. Die veranderingen kunnen de werking en de bruikbaarheid van de wet beïnvloeden. Om de (veranderingen in de) werking van de wet in de praktijk te kunnen begrijpen schetsen we hier kort een aantal ontwikkelingen in het afgelopen decennium die mogelijk van belang zijn.

3.6.1 *Maatschappelijke opvattingen*

Op het gebied van opsporing en strafrechtspleging lijken publieke opinie en beleid in de loop van de tijd heen en weer te bewegen tussen enerzijds een sterke focus op resocialisatie en rechten van verdachten en veroordeelden en anderzijds aandacht voor slachtoffers en vergelding. In de jaren vijftig werd, zoals we hierboven zagen, een nieuwe wet voor de omgang met justitiële gegevens onder meer nodig gevonden omdat men meer aandacht wilde geven aan resocialisatie. Ook bij de introductie van de Wjg bestond er nog veel aandacht voor privacybescherming. Het laatste decennium heeft er echter een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van aandacht voor privacy in de strafrechtspleging naar aandacht voor opsporing en preventie.³² Dat laatste punt heeft in het bijzonder aandacht als het gaat om mogelijke recidive van kindermisbruikers. Een reeks spraakmakende cases in heden en verleden (zoals onderzoek naar misbruik binnen de katholieke kerk) heeft de bestrafing en het tegengaan van seksueel kindermisbruik hoog op de maatschappelijke agenda gezet. Deze zorg werd echter ook al duidelijk in de Kamerdebatten over het wetsvoorstel Wjg.

31 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 554; www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32554_implementatie_eu.

32 Zie Boutellier (2005) en Brouwer (2011), of in de context van ‘tappen’ Odinet e.a. (2012).

Zo kwam het tot een wijzigingsvoorstel van Kamerlid Jonker over de bewaartermijn van gegevens van zedendelinquenten. Sommige fracties waren daartegen. Zo vroeg men zich af of onderscheid maken naar specifieke delicten niet misplaatst en onrechtmatig was.³³

Een meer algemene maatschappelijke ontwikkeling die voor dit onderwerp mogelijk van belang is, is de verandering in de praktijk en in de opvattingen over het openbaar maken van (persoons)gegevens. De nieuwe sociale media worden massaal gebruikt. Veel burgers maken gegevens over zichzelf en anderen op internet (semi)openbaar, waarmee het lijkt alsof privacy minder belangrijk wordt gevonden. De onbeperkte (en oneindige) beschikbaarheid van alle mogelijke persoonsgegevens heeft de laatste jaren echter ook weer een hernieuwde zorg voor privacy doen ontstaan (Hildebrandt, 2011).

Organisatorisch

Op justitieel en politieel gebied is een aantal ontwikkelingen in samenwerking aan te wijzen. Allereerst in de samenwerking tussen verschillende 'ketenpartners'. In Veiligheidshuizen, maar bijvoorbeeld ook in Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) zijn politie, OM en andere organisaties vaak intensieve vormen van samenwerking gaan ontwikkelen (Mannak e.a., 2012). Ten tweede is er een duidelijke intensivering van internationale samenwerking gaande. Die versterking is onder meer ingegeven door de aandacht voor terrorismebestrijding, maar ook door meer aandacht voor grensoverschrijdende misdaad (Spapens, 2011).

Technisch

Een laatste soort verandering die relevant kan zijn, is de techniek. Waar zo'n vijftien jaar geleden slechts enkele procenten van alle data digitaal opgeslagen waren, zijn nu nog maar enkele procenten in papieren vorm beschikbaar. Dit digitale karakter van data heeft verstrekkende gevolgen voor opslag, verwerkingen en beschikbaarheid: opslagmogelijkheden zijn vrijwel onbeperkt, hele nieuwe manieren van koppeling en analyse van gegevens zijn mogelijk, en nieuwe, snelle manieren om gegevens breed of juist heel specifiek beschikbaar te stellen, zijn ontstaan (Mayer-Schönberger & Cukier, 2013).

3.7 SAMENVATTEND

Het historische overzicht in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de Wjsg niet de eerste wet is die de omgang met strafrechtelijke gegevens beoogt te reguleren. Er is sprake van een duidelijke opeenvolging van wetten. Aanpassing van wetgeving komt soms met name voort uit een behoefte tot wetssystematisering. In andere gevallen vormen technische of maatschappelijke ontwikkelingen de achtergrond.

³³ Kamerstukken II 2001/02, 24 797, nr. 306b.

Door de Wjsg in een wetshistorisch kader te plaatsen wordt duidelijk dat bepaalde doeleinden van de wetgever bestendig zijn. Sinds de Wjd uit 1955 beoogt de wetgever een kader te bieden voor een goede afweging van enerzijds beschikbaarheid van gegevens in het algemeen belang en anderzijds bescherming van privacy van burgers. Tegelijk is echter te zien dat de invulling van beide aspecten in de loop der jaren enigszins verandert. (Zie bijvoorbeeld de discussie over wat precies een 'zwaarwegend algemeen belang' is.) En bovendien verandert de wijze waarop die afweging precies in de wet wordt vastgelegd. In het volgende hoofdstuk zullen we uiteenzetten hoe deze zaken in de Wjsg precies geregeld zijn.

4.1 INLEIDING

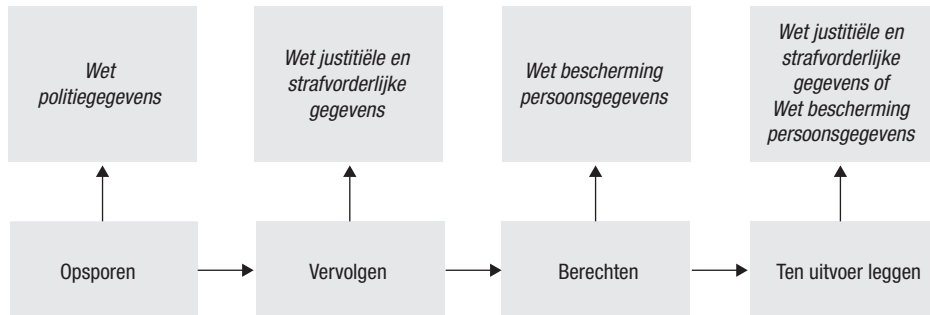
In dit hoofdstuk zetten we de systematiek die de Wjsg biedt uiteen. We laten zien welke onderscheidingen de wet maakt en welke specifieke regelingen ze daar vervolgens aan verbindt. Bij deze uitleg van de Wjsg maken we ook gebruik van de erop gegronde algemene maatregel van bestuur, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) en het over de toepassing van de wet gepubliceerde beleid (aanwijzingen).

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) vormt de ‘overkoepelende wet ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens’ (Duker, 2005). Op grond van artikel 16 WBP is de verwerking van zogenoemde bijzondere persoonsgegevens in principe niet toegestaan:

‘De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.’

Op grond van artikel 2 lid 2 sub e en 22 lid 1 WBP mogen politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens echter wel worden verwerkt wanneer de Wpg of de Wjsg van toepassing is.³⁴ De Wjsg en Wpg krijgen dan als *lex specialis* voorrang boven het regime van de WBP (Bruning & Berger, 2008). Beide wetten bevatten uitgebreide regelingen voor de verwerking van politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. In de literatuur wordt de wet- en regelgeving wel in het volgende overzichtelijke schema weergegeven (Duker, 2005):

³⁴ De Wpg en de Wjsg zijn qua systematiek en inhoud gemodelleerd naar de WBP. Dit wordt duidelijk in de vele verwijzingen naar de WBP en de overeenkomst tussen verschillende wetsartikelen.



Figuur 4.1 Wettelijk kader informatieverstrekking uit de strafrechtketen

Later in dit rapport zullen wij concluderen dat de schijnbare overzichtelijkheid van dit schema echter bedrieglijk is, omdat de praktijk veel ingewikkelder is.

Hiernaast bestaan er andere wetten op grond waarvan betrokkenen en/of belanghebbenden toegang tot bijzondere persoonsgegevens kunnen krijgen. Veel van deze grondslagen volgen uit artikelen in het Wetboek van Strafvordering (Sv) (zoals de artikel 12- en artikel 51-procedures, waar wij later nog op ingaan), zodat bijvoorbeeld slachtoffers gegevens van een verdachte kunnen gebruiken om geleden schade te verhalen, maar ook opdat verdachten de processtukken kunnen ontvangen.³⁵

De Wjsg regelt de verwerking³⁶ van justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en de persoonsdossiers. Voor elk van deze drie gegevenstypen geeft de wet een aparte regeling. In die aparte regelingen gaat het dan steeds om beheer en verwerking, gegevensverstrekking, toezicht, controle en sanctionering en rechtsbescherming van de betrokkene. De systematiek van de wet is gebaseerd op de WBP. In dit hoofdstuk zullen we deze structurering van de wet volgen. (Zoals in hoofdstuk 1 werd aangegeven, zullen we de VOG buiten beschouwing laten in dit onderzoek.)

In de volgende paragrafen zullen we de systematiek van de Wjsg zelf uiteenzetten. We volgen daarbij de indeling die de wet maakt in drie soorten gegevens: justitieel (par. 4.2), strafvorderlijk (par. 4.3) en persoonsdossiers (par. 4.4). Op het einde van dit hoofdstuk bieden we een overzicht van actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wjsg.

35 Het merendeel van de strafvorderlijke gegevens wordt dan ook op grond van het Sv verstrekt.

36 Het begrip ‘verwerking’ wordt hier en in de Wjsg begrepen aan de hand van de definitie uit de WBP (art. 1): ‘elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder 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’.

4.2 JUSTITIËLE GEGEVENS

De tweede titel van de Wjsg regelt de verwerking van justitiële gegevens. In het Bjsjg is uitputtend bepaald welke gegevens worden aangemerkt als justitiële gegevens.³⁷ Het gaat daarbij om een lange lijst.³⁸ Globaal kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen karakteristieke gegevens die gebruikt kunnen worden om een persoon of organisatie te identificeren en gegevens die betrekking hebben op bijvoorbeeld een strafbaar feit dat door die persoon of organisatie is gepleegd. Bij de eerste categorie valt te denken aan naam, adres, geboortedatum of rechtsvorm en statutaire vestigingsplaats en bij de tweede categorie aan beslissingen van het OM, de rechter, de strafbepaling en de datum waarop (of de periode waarin) een strafbaar feit zich heeft voorgedaan.³⁹

4.2.1 Beheer en verstrekking van justitiële gegevens

Het beheer en de verstrekking van justitiële gegevens zijn op grond van artikel 2 Wjsg gelegd bij de minister van Veiligheid en Justitie. De minister is ook verantwoordelijk voor de beveiliging en de kwaliteit van de registratie van gegevens.

JustID

In de praktijk worden het beheer en de verwerking van justitiële gegevens uitgevoerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID) te Almelo. JustID bestaat sinds 1 januari 2006 en beheert een zogenoemd 'gesloten registratie- en informatieverstrekkingregime',⁴⁰ wat betekent dat gegevens alleen aan personen en instanties worden verstrekt die op grond van de Wjsg toegang tot justitiële gegevens hebben. Het merendeel van de informatie die JustID beheert, wordt geautomatiseerd aangeleverd vanuit arrondissementsparketten, gerechtshoven, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de EU-lidstaten. JustID beheert een aantal systemen als Centraal Digitaal Depot+, het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) en de Strafrechtketendatabank (SKDB).⁴¹

De gegevens die JustID beheert en verwerkt, mogen op grond van de Wjsg slechts een gelimiteerde periode worden bewaard, waarna ze dienen te worden verwijderd. In de lengte van bewaartermijnen maakt de Wjsg een onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Binnen de categorieën is de opslagtermijn dan weer verbonden aan de zwaarte van het delict.

37 Dit in tegenstelling tot strafvorderlijke gegevens (zie par. 4.3).

38 Een exacte definitie van justitiële gegevens beslaat daarmee een aantal pagina's. De definitie is in bijlage III van dit rapport opgenomen.

39 Hierbij wordt een onderscheid tussen misdrijven en overtredingen gehanteerd dat ook op andere plekken in de Wjsg en het Bjsjg van toepassing is.

40 www.justid.nl.

41 Voorgangers bestaan al sinds de jaren vijftig.

Er zijn drie momenten waarop de bewaartermijn van justitiële gegevens kan aanvangen: als door het OM een beslissing om niet te vervolgen is genomen, als door de rechter een einduitspraak is gedaan, en als een strafbeschikking volledig ten uitvoer is gelegd.

Wanneer een betrokkene een tweede misdrijf pleegt, wordt de opslagtermijn, afhankelijk van de strafmaatregel, verlengd. De wet stelt ook specifieke termijnen voor verwijdering van gegevens bij overlijden van betrokkene. Gegevens dienen ook te worden verwijderd als een misdrijf is verjaard.

4.2.2 Verstreking van justitiële gegevens

De verstreking van justitiële gegevens is in de Wjsg en het Bjsjg uitvoerig aan eisen (en onthefingen van die eisen) verbonden. In essentie kent de wet een 'gegradeerd systeem van verstrekkingen',⁴² waarbij volgens de memorie van toelichting rekening is gehouden met de gedachte dat niet voor elke informatiebehoefte alle justitiële gegevens van een betrokkene noodzakelijk zijn.⁴³

In dit gegreeerde systeem wordt op basis van het doel waarvoor een gegevensontvanger justitiële gegevens opvraagt, bepaald (met inachtneming van de proportionaliteits- en subsidiariteitseis)⁴⁴ tot welke gegevens deze gegevensontvanger toegang krijgt. Samenvattend kan een onderscheid worden gemaakt tussen vijf (categorieën) doelen.

1. Gegevensverstrekking ten behoeve van een goede (straf)rechtspleging

De verstreking van justitiële gegevens kan noodzakelijk zijn ten behoeve van een goede strafrechtspleging.⁴⁵ Artikel 8 Wjsg benoemt de personen en organisaties waarvoor feitelijk de justitiële gegevens worden geregistreerd. Per persoon of organisatie geeft het artikel een grondslag op basis waarvan justitiële gegevens mogen worden ontvangen. Nederlandse rechterlijke ambtenaren (hieronder vallen de leden van de staande en de zittende magistratuur), en rechterlijke ambtenaren van Aruba en de Nederlandse Antillen, ontvangen justitiële gegevens ten behoeve van de rechtspleging. De minister van Veiligheid en Justitie ontvangt justitiële gegevens daarentegen alleen 'voor zover de noodzaak daartoe voortvloeit uit diens taken betreffende de toepassing van het strafrecht of de strafvordering'.⁴⁶ In de memorie van toelichting van de Wjg

42 *Kamerstukken II 2001/02, 24 797, nr. 306b.*

43 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.*

44 Met de proportionaliteitseis wordt getoetst of verstreking op grond van de Wjsg in verhouding tot het beoogde doel staat. Met de subsidiariteitseis wordt getoetst of verstreking niet op grond van andere wetgeving kan plaatsvinden.

45 Zie art. 2 Wjsg.

46 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3.* Overigens kunnen op grond van art. 9 voor zover 'noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en voor een goede taakuitoefening' in andere gevallen ook justitiële gegevens aan de minister worden verstrekt. Art. 13 heft daarnaast (mogelijkerwijs) de beperkingen van art. 10-12 op.

wordt als voorbeeld het verlenen van gratie genoemd. Justitiële gegevens kunnen ook worden verstrekt aan internationale organen voor zover dit voortvloeit uit een verdrag, aan EU-lidstaten of de Europese Unie, of aan rechterlijke ambtenaren in het buitenland. Voor deze laatste groep actoren geldt dat de Wjsg aanvullende voorwaarden en eisen stelt.

Iedereen die op grond van de Wjsg gegevens ontvangt, is verplicht tot geheimhouding daarvan. Artikel 52 bepaalt in welke gevallen deze geheimhoudingsplicht kan worden doorbroken en de gegevens kunnen worden doorverstrekkt. De formulering luidt ‘voorzover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat’ of ‘de taak met het oog waarop de gegevens aan het openbaar ministerie zijn verstrekt tot doorverstrekking noodzaakt’.⁴⁷ (Daarnaast kent het Bjsjg enkele bepalingen waarin doorverstrekking van de ontvangen gegevens expliciet is geregeld, zie de permanente screening van taxichauffeurs en in de kinderopvang.) In alle andere situaties bestaat er een plicht tot geheimhouding van de ontvangen justitiële gegevens.

2. Gegevensverstrekking ten behoeve van screening

Wanneer een persoon of instantie een betrokkene wil screenen, ‘dan kan in de regel worden volstaan met een verklaring omtrent het gedrag’.⁴⁸ (Dit doel wordt in deze studie verder buiten beschouwing gelaten, zie hoofdstuk 1.)

3. Gegevensverstrekking ten behoeve van overige doeleinden

Voor personen of instanties die met een publieke taak zijn belast en die niet bij de strafrechtspleging zijn betrokken, maakt de Wjsg het mogelijk justitiële gegevens te ontvangen ‘voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en een goede taakuitoefening’ (art. 9 Wjsg). Op basis van de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen bepalen artikel 9 en 13 Wjsg (in de praktijk vinden verstrekkingen meestal op grond van het laatste artikel plaats) dat in een algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen wie deze personen en instanties zijn en met welk doel zij gegevens kunnen ontvangen. (Hierover zo meteen meer in de bespreking van het Bjsjg.) Overigens legt de wet hier ook duidelijke beperkingen op. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat gegevens alleen mogen worden verstrekt wanneer er een veroordeling is van de rechter en er niet meer dan vier jaren (deze termijn wordt verlengd in het geval van zwaardere straffen) na de uitspraak of strafbeschikking zijn verstrekt. De artikelen leggen ook aanvullende beperkingen op aan het verstrekken van gegevens van jongeren (art. 10-12 Wjsg).

⁴⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.

⁴⁸ Kamerstukken II 2001/02, 24 797, nr. 306b.

Verstrekking op de grondslag ‘noodzaak met het oog op een zwaarwegend algemeen belang’

In verschillende artikelen van de Wjsg wordt gegevensverstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens slechts mogelijk gemaakt voor zover dit ‘noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang’. Uit de memorie van toelichting bij de Wjsg volgt dat ‘gelet op art. 8, tweede lid, van het EVRM (...) onder het begrip “zwaarwegend algemeen belang” [dient] te worden verstaan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’.⁴⁹ Voor deze grondslag heeft artikel 23 lid 1 onder e WBP model gestaan.

Het zwaarwegend algemeen belang ‘bescherming van de rechten van anderen’ maakt het volgens de memorie van toelichting mogelijk om justitiële en strafvorderlijke gegevens te verstrekken voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Als voorbeelden noemt de memorie van toelichting ‘publieke doelen als het voorkomen van fraude met uitkeringen of belastingen en private doelen als het voeren van civiele procedures’.⁵⁰

Het zwaarwegend algemeen belang moet worden onderscheiden van de verstrekingsgrond ‘gerechtvaardigd belang’, zoals die wordt gehanteerd in de WBP. Het gerechtvaardigd belang is ‘zeer ruim en omvat in beginsel ieder belang van een overheidsorgaan of van een particulier dat verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigt’. Een verzekeraar heeft bijvoorbeeld een gerechtvaardigd belang ‘om ten behoeve van een schadeclaim niet alleen de gegevens van zijn cliënt te verwerken, maar ook de gegevens van de tegenpartij en eventuele getuigen’. Het bereik van het begrip ‘zwaarwegend algemeen belang’ is beperkter, omdat ‘gelet op de dreiging die verstrekking van bijzondere gegevens kan inhouden voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, voorkomen moet worden dat deze gegevens al te gemakkelijk worden verstrekt’.⁵¹

In het Bjsj is gegevensverstrekking ‘voor overige doeleinden’ nader geregeld. Het besluit hanteert een onderscheid tussen verstrekking van ‘bepaalde gegevens’ (waarbij betrokkene onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke straf) en ‘gegevens in algemene zin’ (alle beschikbare gegevens). Binnen elk van deze twee categorieën zijn doelen onderscheiden waarvoor de gegevens kunnen worden verstrekt. We geven ze hier eenvoudigheidshalve in één lijst:

- *verstrekking ten behoeve van het uitoefenen van de taak* (bijvoorbeeld ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij de terugkeer van een betrokkene in de maatschappij kunnen justitiële gegevens aan een burgemeester worden verstrekt);

49 *Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.*

50 *Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.*

51 *Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 2.*

- *verstrekking ten behoeve van advies* (de minister van Veiligheid en Justitie bijvoorbeeld kan justitiële gegevens ontvangen ten behoeve van advies aan buitenlandse autoriteiten over een positieve of negatieve verklaring over te verlenen visa en ten behoeve van het verlenen van inlichtingen aan buitenlandse autoriteiten over aspirant-emigranten);
- *verstrekking ten behoeve van het nemen van bestuursbesluiten* (justitiële gegevens kunnen desgevraagd worden verstrekt aan personen of colleges die belast zijn met het nemen van bestuursbesluiten);
- *verstrekking ten behoeve van het aannemen en ontslag van personeel* (bijvoorbeeld bij functies bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie, enzovoort);
- *verstrekking ten behoeve van beleidsinformatie, wetenschappelijk onderzoek en statistiek*;
- *verstrekking aan en ontvangst uit het buitenland* (onder bepaalde voorwaarden kunnen justitiële gegevens worden verstrekt aan buitenlandse autoriteiten. Gegevens mogen daar uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze worden verstrekt. Voor de Nederlandse verstrekker is er de verplichting om voor verstrekking de betrouwbaarheid zo goed mogelijk te controleren);
- *verstrekking aan en ontvangst uit een lidstaat en doorgifte aan derde landen* (justitiële gegevens kunnen (en moeten soms) worden verstrekt aan het buitenland. Op grond van art. 34 Bjsg worden gegevens met betrekking tot een onherroepelijke veroordeling van natuurlijke personen bijvoorbeeld onverwijld verstrekt aan de centrale autoriteit van de lidstaat van de veroordeelde).

Gegevens worden verstrekt ‘onder voorwaarde dat deze slechts kunnen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt’ of voor doelen als de voorkoming, opsporing of vervolging van andere strafbare feiten en de voorkoming van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. Uitgebreide bepalingen met betrekking tot gegevensverstrekking en ontvangst staan in artikel 34-42 Bjsg.

4. Incidentele verstrekking van justitiële gegevens

In bovenstaande paragrafen is een meer structurele gegevensverstrekking besproken. Voor bijzondere omstandigheden heeft de minister van Veiligheid en Justitie op grond van artikel 14 Wjsg de mogelijkheid, indien er sprake is van een ‘zwaarwegend algemeen belang’ en ‘voor zover dit voor bijzondere doeleinden noodzakelijk is’, toestemming te verlenen justitiële gegevens te verstrekken. De minister zal het CBP van een dergelijk besluit op de hoogte stellen. ‘Van deze bepaling kan slechts in incidentele gevallen gebruik worden gemaakt. Zo is het onder bepaalde omstandigheden denkbaar dat een voetbalbond ter bestrijding van voetbalvandalisme op de dag waarop een belangrijke wedstrijd plaatsvindt de beschikking krijgt over bepaalde justitiële gegevens over bepaalde supporters.’⁵²

52 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 20.*

5. (Door)verstrekking van justitiële gegevens

Wanneer het noodzakelijk is in het kader van een 'zwaarwegend algemeen belang', dan kan het College van procureurs-generaal gegevens verstrekken ter voorkoming of ten behoeve van het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de orde en veiligheid, het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving, het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing, het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel, en het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn (art. 8a en 39f Wjsg). In de memorie van toelichting van de Wjsg wordt de volgende situatie als voorbeeld en rechtvaardiging van dit artikel gebruikt: 'het kan van belang zijn dat een officier van justitie in verband met een succesvolle aanpak van probleemjongeren aan jeugdhulpverleningsinstanties niet alleen informatie verschaft over een strafzaak die bij het Openbaar Ministerie in behandeling is en waarbij de jongere betrokken is, maar ook over het strafrechtelijk verleden van de betrokken jongere'.⁵³

4.2.3 Extern toezicht (systeemtoezicht door CBP)

In afdeling 4 bepaalt de Wjsg dat het CBP toezicht houdt op de verwerking van justitiële gegevens.

Het CBP wordt op grond van artikel 27 Wjsg 'gehoord' over de voorgenomen verwerking van justitiële gegevens die in een nieuw bestand zullen worden opgenomen (zie hieronder voor meer informatie over bestanden) en wanneer de aard van de gegevensverwerking specifieke risico's met zich meebrengt voor de fundamentele rechten van de betrokkene (in het bijzonder het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

Het CBP heeft de bevoegdheid om op grond van de Wjsg een verantwoordelijke een bestuurlijke boete op te leggen wanneer de registratie van de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsgegevens niet vier jaar wordt bewaard. Daarnaast zijn verschillende bepalingen van de WBP van toepassing die onder andere de melding van gegevensverwerking aan het CBP regelen.

Sinds 1 januari 2012 bestaat de Inspectie Veiligheid en Justitie, die breed toezicht houdt op de uitvoering van de taken van organisaties en besturen op het gebied van veiligheid en justitie. Onder het takenpakket van haar voorgangers viel de Wjsg nog niet.

4.2.4 Rechtsbescherming van de betrokkene (horizontale controle)

Betrokkenen hebben op grond van de Wjsg geen recht om geïnformeerd te worden als hun gegevens (aan actoren bij de strafrechtsketen) worden verstrekt.

⁵³ Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.

Een betrokkene heeft op grond van afdeling 3 van de Wjsg wel verschillende rechten met betrekking tot kennisneming en verbetering van de justitiële gegevens die over hem worden verwerkt.

Als een betrokkene, of de advocaat van een betrokkene, een verzoek tot kennisneming doet, dan deelt de minister van Veiligheid en Justitie, op grond van artikel 18 en 19 Wjsg, hem mee of, en zo ja, welke justitiële gegevens over de betrokkene worden verwerkt en/of in de periode voorafgaand aan het verzoek gegevens zijn verstrekt en aan wie deze zijn verstrekt. In het belang van de veiligheid van de Staat kan het verzoek worden geweigerd op grond van artikel 21 Wjsg.

Een betrokkene kan op grond van artikel 22 Wjsg een schriftelijk verzoek indienen om justitiële gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking niet volledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het is vervolgens aan de minister van Veiligheid en Justitie om te bepalen in hoeverre het verzoek van de betrokkene moet worden gehonoreerd. (In par. 4.3.4 is uitgewerkt hoe een betrokkene in het geval van een geschil kan handelen.) Als de gegevens worden aangepast, dan wordt aan de personen of instanties die in het voorgaande jaar gegevens over de betrokkene hebben ontvangen een correctie gestuurd.

4.3 STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS

De verwerking van strafvorderlijke gegevens is geregeld in titel 2a van de Wjsg. Het verwerkingsregime van strafvorderlijke gegevens is anders dan dat van justitiële gegevens.

Strafvorderlijke gegevens zijn in de Wjsg gedefinieerd als ‘persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde wet [sic] verwerkt’.⁵⁴ In tegenstelling tot justitiële gegevens is in het Bjsg of de Aanwijzing Wjsg⁵⁵ geen nadere invulling van dit begrip gegeven. Wat onmiddellijk opvalt, is dat de definitie van strafvorderlijke gegevens veel

54 Art. 1 Wjsg.

55 In dit onderzoek wordt onder de Aanwijzing Wjsg verstaan die met het registratienummer 2012A015gp (*Stcrt.* 2012, nr. 26870, datum inwerkingtreding 1 januari 2013). Deze versie verschilt niet wezenlijk van haar voorgangers. Opvallend is dat er per 1 september 2013 ook een nieuwe aanwijzing van kracht is, namelijk de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wjsg), *Stcrt.* 2013, nr. 24126), die korter is en bijvoorbeeld het beoordelingskader uit de andere van kracht zijnde en de eerdere vervallen aanwijzingen mist. Beide van kracht zijnde aanwijzingen zijn echter opvolgers van de eerdere Aanwijzing Wjsg (registratienummer 2010A016gp) uit 2010. Het lijkt evident dat hier sprake is van een onzorgvuldigheid.

ruimer is dan die van justitiële gegevens.⁵⁶ Gegevens die niet in een strafdossier of in een registratiesysteem van het OM zijn opgenomen, vallen niet onder de Wjsg of de Aanwijzing Wjsg, maar bijvoorbeeld onder de WBP of de Wpg.⁵⁷

4.3.1 Beheer en verwerking van strafvorderlijke gegevens

Op grond van artikel 39a lid 1 Wjsg ligt de verantwoordelijkheid voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens bij het College van procureurs-generaal. Het beheer van strafvorderlijke gegevens ligt op grond van artikel 39a lid 2 Wjsg echter bij het hoofd van een arrondissementsparket, het landelijk parket, het functioneel parket of een ressortsparket. De laatste dient er dan ook op toe te zien dat na de door de wet gestelde termijnen de gegevens uit de relevante systemen worden verwijderd. Strafvorderlijke gegevens dienen op grond van artikel 39d Wjsg vernietigd te worden overeenkomstig de termijnen die voor justitiële gegevens gelden, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven.

De personen die in artikel 39a lid 2 Wjsg worden genoemd, zijn namens het College van procureurs-generaal gemachtigd strafvorderlijke gegevens te verwerken. Zij beslissen daarmee ook over de gegevensverstrekking. Het College, meer precies de helpdesk privacy van het Parket-Generaal (PaG), heeft in de praktijk een rol bij zogenoemde niet-standaardverstrekkingen (zie hierna voor de definiëring van standaard-verstrekkingen).⁵⁸

Helpdesk privacy van het PaG

Op grond van artikel 39a lid 1 Wjsg is het College van procureurs-generaal verantwoordelijk voor het verwerken van strafvorderlijke gegevens. In de praktijk voert het hoofd van een arrondissementsparket, het landelijk parket, het functioneel parket of een ressortsparket het beheer over de strafvorderlijke gegevens (art. 39a lid 2 Wjsg). Om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal 'streeft de helpdesk PaG eenduidig beleid na en draagt zij zorg voor kennisoverdracht aan de dienstonderdelen'. Uit de Aanwijzing Wjsg volgt dat de helpdesk privacy PaG voorgenomen gegevensverstrekking beoordeelt in zogenoemde niet-standaardgevallen (zie hieronder voor meer informatie over het verschil tussen standaard- en niet-standaardgevallen), bij verstrekking aan overige ontvangers en verstrekkingen 'die door bijzondere omstandigheden gevoelig of op een andere manier niet-standaard zijn'. Bij de verschillende dienstonderdelen is een privacymedewerker actief die zorg draagt voor een eenduidig beleid van verstrekkingen binnen een dienstonderdeel en het voorleggen van niet-standaardverstrekkingen aan de helpdesk PaG.

56 Uit de MvT blijkt dat voor een ruimere definitie is gekozen, omdat strafvorderlijke gegevens tijdens bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek moeilijk (vooraf) definieerbaar zijn. Het kan om een getuigenverklaring, een verslag van een verhoor of huiszoeking gaan, maar ook om fysiek bewijsmateriaal.

57 Aanwijzing Wjsg, *Stcrf.* 2012, nr. 26870.

58 Aanwijzing Wjsg, *Stcrf.* 2012, nr. 26870.

Voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens zijn in de Aanwijzing in het kader van de WBP en de Wjsg en de Aanwijzing Wjsg de verplichtingen die uit de Wjsg volgen, nader uitgewerkt.⁵⁹ Voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens wordt onder meer gesteld:

- dat ze slechts mogen worden verwerkt als dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van het OM of het nakomen van een andere wettelijke verplichting;
- dat de verantwoordelijke moet zorgen dat strafvorderlijke gegevens juist en nauwkeurig zijn;
- dat de verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen treft om de gegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking;
- dat gegevens omtrent misdrijven en overtredingen worden verwijderd na een bepaalde termijn. Die termijnen zijn ook hier nader omschreven, inclusief regels met betrekking tot verjaring en overlijden van betrokkene.⁶⁰

4.3.2 Verstrekking van strafvorderlijke gegevens

De verstrekking van strafvorderlijke gegevens is net als die van justitiële gegevens aan regels en eisen verbonden. Het verstrekkingregime van strafvorderlijke gegevens is echter op een andere manier ingericht dan dat van justitiële gegevens. Het belangrijkste verschil is dat voor strafvorderlijke gegevens niet direct uit de wet en uit het besluit voortvloeit aan welke personen en instanties welke gegevens kunnen worden verstrekt, maar dat dit – binnen algemeen in de wet aangeduide doelen – wordt beoordeeld door de verantwoordelijke, het College van procureurs-generaal. Voor die afweging wordt dan overigens in de aanwijzing wel weer een uitvoerig stappenplan geboden, waar het gaat om verstrekking buiten de strafrechtspleging.

Geheimhoudingsplicht

Verstrekking van strafvorderlijke gegevens dient achterwege te blijven wanneer er een geheimhoudingsplicht (uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift) geldt (hetzelfde is voor justitiële gegevens vastgelegd). Er zijn hierop twee uitzonderingen. De eerste uitzondering is een ‘bij of krachtens deze gegeven voorschrift [dat] mededelingen toelaat’. De tweede ‘indien de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt’. In de meeste gevallen wordt ook aan de ontvangers van verstrekte gegevens meegedeeld dat zij onder de geheimhoudingsplicht van de Wjsg vallen. Het is ‘niet zo dat het Openbaar Ministerie de ontvanger van de gegevens daarop expliciet behoeft te wijzen’.⁶¹

⁵⁹ Aanwijzing Wjsg, *Stcrt.* 2012, nr. 26870.

⁶⁰ Aanwijzing verplichtingen in het kader van WBP en Wjsg.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 11.

1. Gegevensverstrekking binnen de (straf)rechtspleging

Strafvorderlijke gegevens kunnen op grond van artikel 39b lid 1 Wjsg alleen worden verstrekt wanneer dit noodzakelijk is voor een goede invulling van de taak van het OM of het nakomen van een andere wettelijke verplichting. Op dit laatste punt wordt later ingegaan. De kerntaak van het OM is in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) omschreven als 'de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde'. In de praktijk wordt hieronder verstaan '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'.⁶²

Gegevensverstrekking binnen de (straf)rechtspleging vindt plaats op basis van artikel 39e en 39f Wjsg. In beide gevallen geldt dat gegevensverstrekking uitsluitend kan plaatsvinden wanneer aan bovengenoemde eis is voldaan, voor zover dit 'noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang'. Deze grondslag is met betrekking tot justitiële gegevens hierboven al uitgewerkt. Personen of instanties kunnen dus niet zonder meer aanspraak maken op gegevens.⁶³ Artikel 39f Wjsg 'brengt [hiermee] in de praktijk met zich dat het Openbaar Ministerie bij de beoordeling van een verzoek om informatie uit een strafdossier het zwaarwegend algemeen belang dient af te wegen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de strafvorderlijke gegevens betrekking hebben'.⁶⁴

Artikel 39e lid 1 Wjsg noemt limitatief de personen en instanties die voor binnen de strafrechtspleging gelegen doeleinden strafvorderlijke gegevens mogen ontvangen. Het gaat hier onder andere om rechterlijke ambtenaren binnen het Koninkrijk, de minister van Veiligheid en Justitie, politieambtenaren, buitengewone opsporingsambtenaren en in lid 2-6 (niet limitatief) internationale organen of strafgerichten, Europese lidstaten of de Europese Unie. Een volledige lijst personen en instanties is in artikel 39e Wjsg opgesomd, net als de specifieke voorwaarden waar in sommige gevallen aan moet worden voldaan om gegevens te verstrekken/ontvangen. Verstrekkingen op deze basis worden 'standaardverstrekkingen' genoemd.

62 *Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.*

63 Op grond van art. 39e lid 2 Wjsg hebben alleen ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van de justitiële documentatie zonder meer toegang tot strafvorderlijke gegevens.

64 *Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.*

2. Verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden

In de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wjsg) is het kader gegeven aan de hand waarvan (1) 'wordt aangegeven op welke wijze de wet moet worden toegepast' en (2) 'in welke gevallen en onder welke voorwaarden en aan wie het Openbaar Ministerie het tot zijn taak rekent om informatie te verstrekken'.⁶⁵

In de Aanwijzing Wjsg worden zeven beginselen voor gegevensverstrekking gegeven:

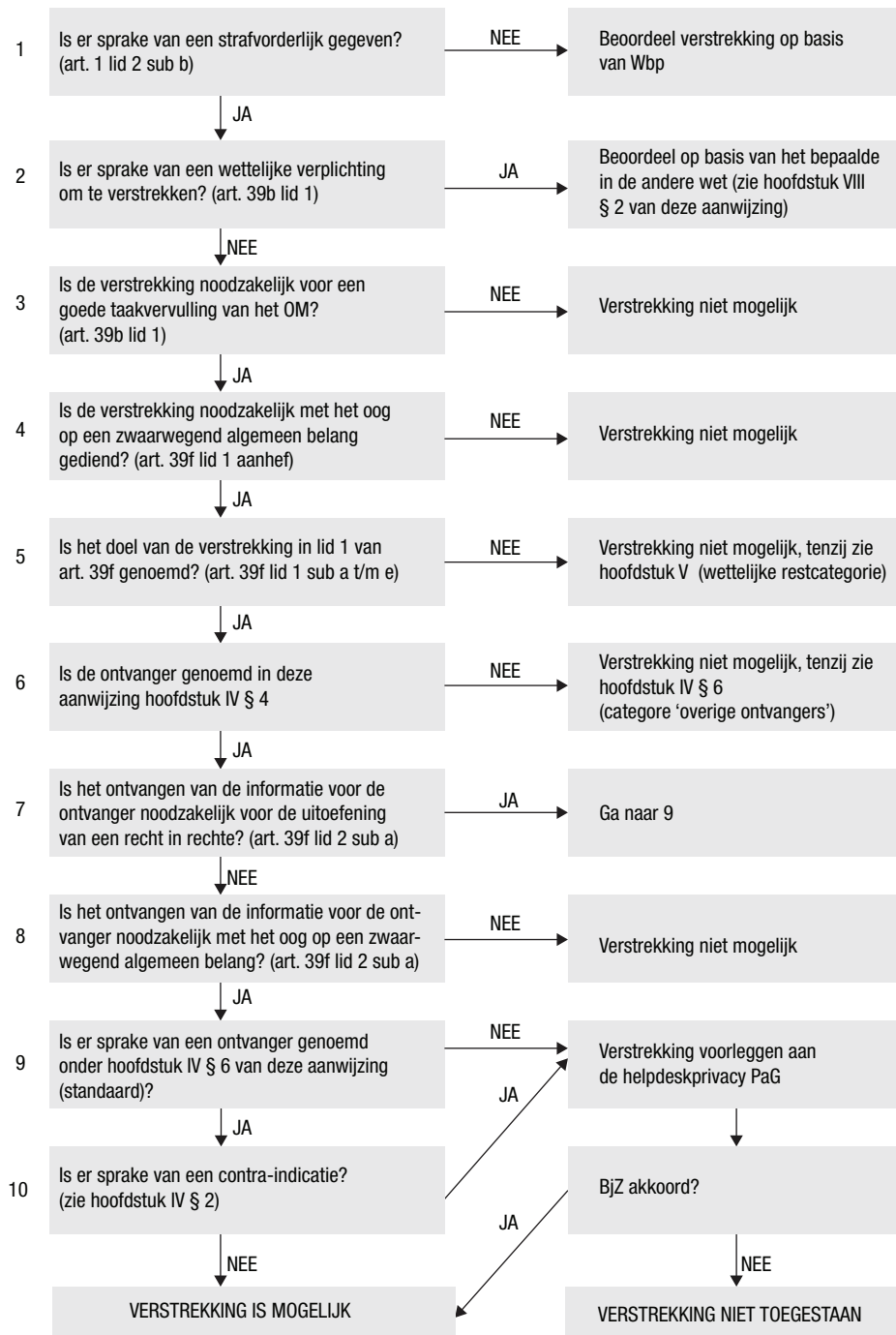
1. Gegevensverstrekking aan derden is geen plicht, maar een bevoegdheid. Er moet door de verantwoordelijke altijd een afweging worden gemaakt of gegevens verstrekt kunnen worden.
2. Gegevensverstrekking is geen service. Gegevensverstrekking is alleen mogelijk voor zover dit genoodzaakt wordt door een zwaarwegend algemeen belang.
3. Gegevensverstrekking vindt in beginsel alleen plaats wanneer er een vonnis is van de strafrechter. Een uitzondering is wél mogelijk wanneer het OM 'spoedeisende belangen om eerder te verstrekken [ziet] én de strafzaak (strafvorderlijk) is beoordeeld door het Openbaar Ministerie'.⁶⁶
4. Gegevensverstrekking kan passief (op verzoek) en actief (op eigen initiatief van de officier van justitie/advocaat-generaal) plaatsvinden.
5. Bij de beoordeling van de vraag of het OM tot gegevensverstrekking kan overgaan, worden de beginselen subsidiariteit, noodzakelijkheid/proportionaliteit en evenredigheid meegewogen.
6. Bij een contra-indicatie (sepot, vrijspraak, enzovoort) worden in beginsel geen gegevens verstrekt.
7. Gegevensverstrekking aan journalisten vindt niet plaats op grond van de Wjsg, maar op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Openbaarmaking van gegevens is geen doel van de Wjsg.⁶⁷

Het OM volgt op basis van deze beginselen een beoordelingsstructuur voor de verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Deze structuur is door het OM als volgt schematisch weergegeven:

⁶⁵ Aanwijzing Wjsg, *Stcrt.* 2012, nr. 26870.

⁶⁶ Aanwijzing Wjsg, *Stcrt.* 2012, nr. 26870.

⁶⁷ Een contra-indicatie maakt een verstrekking altijd niet-standaard. Met een contra-indicatie wordt bedoeld: een sepot ('tenzij de aard van de sepotcode zich niet tegen verstrekking verzet, bijvoorbeeld ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert'), een vrijspraak, een zaak die nog niet beoordeeld is, of indien een ontvanger niet is genoemd in hoofdstuk 4, par. 4 van de Aanwijzing Wjsg, dan wel er sprake is van 'strijdigheid met andere uitgangspunten van deze paragraaf'. In niet-standaardgevallen wordt altijd de helpdesk privacy van het PaG geraadpleegd.



Figuur 4.2 Stappenplan beoordeling verstrekkingen buiten strafrechtspleging (kwaliteit zoals in origineel).

Wanneer er wordt besloten informatie te verstrekken, dan is het aan het OM om te bepalen welke informatie wordt verstrekt: bijvoorbeeld het gehele straf-dossier, een gedeelte of een samenvatting.⁶⁸

Aan de verstrekking van gegevens zijn procedurele eisen verbonden (deze liggen niet vast in de wet, maar volgen daar wel uit en zijn onder andere geformuleerd in de Aanwijzing Wjsg). Een belangrijke eis is de plicht van het OM om 'zijn beslissing op een verzoek om informatie te motiveren'. De wet kent geen verplichting om degenen op wie gegevens betrekking hebben, te informeren over gegevensverstrekking.

3. Incidentele verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden

Naast de genoemde ontvangers in hoofdstuk IV, paragraaf 4 van de Aanwijzing Wjsg kan het tot de taak van het OM behoren 'om ter nastreving van de doelen die art. 39f stelt, aan andere personen of instanties informatie te verstrekken'. In de Aanwijzing Wjsg is voor de verstrekking aan deze overige ontvangers de volgende procedure opgesteld:

1. De (voorgenomen) verstrekking wordt ter toetsing voorgelegd aan de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ) van het PaG.
2. Betrokkene zal, afgezien van bijzondere spoedgevallen, zo mogelijk worden gehoord teneinde hem in de gelegenheid te stellen verzet aan te tekenen.
3. Er dient nadrukkelijk te worden besloten op eventuele bezwaren die betrokkene naar voren brengt. Dit besluit zal een besluit op verzet zijn waartegen bezwaar en beroep als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) openstaat.
4. Er dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd waarom aan een ontvanger wordt verstrekt die in geen van de in hoofdstuk IV, paragraaf 4 genoemde categorieën voorkomt.

4. Verstrekking op grond van artikel 39g jo. artikel 14 Wjsg (wettelijke restcategorie)

Op grond van artikel 39g Wjsg zijn artikel 14 en 15 Wjsg overeenkomstig van toepassing. Artikel 14 regelt de incidentele verstrekking van justitiële gegevens en artikel 15 de verstrekking van justitiële gegevens ten behoeve van beleidsinformatie en wetenschappelijk onderzoek. Deze zijn zodoende ook van toepassing op de strafvorderlijke gegevens.

Samenwerkingsverband

Het OM heeft de mogelijkheid om zogenoemde samenwerkingsverbanden voor gegevensuitwisseling met derden aan te gaan. In de Aanwijzing Wjsg worden hier verschillende voorbeelden van gegeven: samenwerking met jeugdhulpverleningsinstellingen ten behoeve van de integrale aanpak van kindermishandeling, de samenwerking met gemeenten bij de aanpak van drugsdealers om overlast, onveiligheid en misbruik van gemeenschapsgeld tegen te gaan, of

⁶⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 11.

samenwerking met gemeenten, reclassering en instellingen op het terrein van verslavingszorg ten behoeve van de aanpak van (jeugdige) veelplegers.

Van belang is hier nog of het gaat om een samenwerkingsverband met een apart gegevensbestand (dat voor alle partijen raadpleegbaar is) of een samenwerking zonder zo'n apart gegevensbestand. Indien er sprake is van een apart gedeeld bestand van alle deelnemers aan het samenwerkingsverband, dan is de WBP op het bestand van toepassing. Voor de verstrekking aan het bestand moeten medewerkers van het OM echter op grond van de Wjsg bepalen welke gegevens zij (kunnen) verstrekken. Voor aanvang van de gegevensverstrekking aan het samenwerkingsverband moet een convenant dat die informatieverstrekking regelt ter toetsing worden voorgelegd aan de helpdesk privacy PaG.⁶⁹

4.3.3 Interne controle en extern systeemtoezicht op strafvorderlijke gegevens

Het College van procureurs-generaal heeft als taak interne controle te houden op de verwerking van strafvorderlijke gegevens bij parketten. In de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat deze controle bijvoorbeeld via een externe audit plaats zou kunnen vinden.

Verder heeft het CBP 'een toezichthoudende taak' op systeemniveau.⁷⁰

Sinds 1 januari 2012 bestaat de Inspectie Veiligheid en Justitie, die breed toezicht houdt op de uitvoering van de taken van organisaties en besturen op het gebied van veiligheid en justitie. Onder het takenpakket van haar voorgangers viel de Wjsg nog niet.

4.3.4 Rechtsbescherming (horizontale controle)

De verwerking van strafvorderlijke gegevens brengt het risico met zich mee dat er fouten in de gegevens sluipen. Betrokkenen hebben daarom de mogelijkheid (op grond van art. 39i lid 1 Wjsg) de 'rechtmatigheid van de verwerking van gegevens te toetsen'.⁷¹ Daarvoor bestaat het recht op kennisneming van de door het OM verwerkte gegevens (tenzij geheimhouding in het kader van 'voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten' genoodzaakt is). Deze kennisneming geeft de betrokkene de mogelijkheid om te controleren of de over hem vastgelegde gegevens correct zijn.

Als er door de betrokkene fouten worden geconstateerd, dan heeft deze de mogelijkheid om bij het College van procureurs-generaal een verzoek in te dienen om deze te 'verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen'.⁷²

⁶⁹ Aanwijzing Wjsg, *Stcrt.* 2012, nr. 26870.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 886, nr. 3.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 886, nr. 3.

⁷² *Kamerstukken II* 2002/03, 28 886, nr. 3.

Ook geldt er het zogenoemde ‘recht van verzet’ (art. 39q lid 1 Wjsg), waarvan de achterliggende gedachte is dat ‘niet valt uit te sluiten dat in een individueel geval de afweging om gegevens te verwerken als zijnde noodzakelijk voor een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, uitoefening of de verdediging van een recht in rechte, anders had moeten vallen, hoe zorgvuldig en nauwkeurig die afweging ook is gemaakt’. Als gegevens bijvoorbeeld tijdens de opsporing onrechtmatig zijn verkregen, of als zo’n vermoeden bestaat bij het OM, dan zullen gegevens niet worden verstrekt.⁷³

Een betrokkene kan op vier manieren *ex post* de beslissing tot verstrekking van het OM toetsen:⁷⁴

1. Een betrokkene kan zich tot de civiele rechter wenden wanneer hij schade heeft ondervonden van de gegevensverstrekking.
2. Voor een betrokkene staat de rechtsgang uit de Awb open indien het OM zijn verzet tegen de verstrekking niet honoreert.
3. Een betrokkene kan het CBP om een onderzoek vragen naar de manier waarop gegevens zijn verstrekt.
4. Een betrokkene kan de Nationale ombudsman ‘vragen een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie zich ten opzichte van hem heeft gedragen’.

Overigens hebben betrokkenen op grond van de Wjsg geen recht om geïnformeerd te worden als er persoonsgegevens zijn verzameld of als hun gegevens (aan actoren bij de strafrechtssketen) worden verstrekt.

4.4 PERSOONSDOSSIEERS

De derde en laatste titel regelt de verwerking van persoonsdossiers. Een persoonsdossier is in artikel 1 Wjsg gedefinieerd als ‘een dossier waarin zijn opgenomen de aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken, de tenuitvoerlegging van aan hem opgelegde straffen of maatregelen of zijn reclassering’.

De rapporten die het persoonsdossier vormen, zijn afkomstig van reclasseringsinstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdzorg, penitentiaire inrichtingen, tbs-instellingen, justitiële jeugdinstellingen en de minister van Veiligheid en Justitie.⁷⁵

De verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsdossiers is belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie. In de praktijk betekent dit dat

⁷³ Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 6.

⁷⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 6, p. 15.

⁷⁵ Art. 46 Bjsjg.

persoonsdossiers worden verwerkt door JustID. (JustID faciliteert het delen van persoonsdossiers via de applicatie JD-online.)

Persoonsdossiers worden op grond van artikel 41 Wjsg voor een periode van tien jaar bewaard. Deze periode wordt met de duur van een straf of maatregel verlengd als deze langer dan tien jaar is.

De verstrekking van persoonsdossiers vindt onder andere plaats op grond van artikel 42 Wjsg en het Bjsj. Artikel 42 bepaalt uitputtend welke personen en organisaties ten behoeve van een specifiek doel een (afschrift van) persoonsdossier kunnen ontvangen. Persoonsdossiers worden hoofdzakelijk voor binnen de strafrechtpleging gelegen doelen verstrekt, waarbij moet worden gedacht aan de rechtspleging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, het geven van advies over een gratieverzoek en het voorbereiden van een rapport door de drie reclasseringsorganisaties (3RO).⁷⁶

Het toezicht op de verwerking van persoonsdossiers wordt uitgevoerd door het CBP. Dezelfde bepalingen die gelden voor justitiële en strafvorderlijke gegevens en die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken, zijn daarop van toepassing. Een betrokkene wordt op grond van de Wjsg niet meegedeeld dat een persoonsdossier over hem wordt opgesteld.

4.5 BETROKKEN ORGANISATIES

Nu de systematiek van de Wjsg besproken is, kunnen we ook een overzicht bieden van actoren die bij de praktijk van de wet betrokken zijn. We volgen daarbij het schema van ketenactoren. Dat heeft, zoals we zullen zien, wel als gevolg dat een aantal actoren meerdere malen voorkomt.

Aanlevertaars van gegevens

Strafvorderlijke en justitiële gegevens:

- het OM;
- de rechterlijke macht (ook buitenlandse);
- de minister van Veiligheid en Justitie;
- het CJIB;
- opsporingsambtenaren.

⁷⁶ Art. 42 Bjsj.

Gegevensverzamelaars, beheerders en verstrekkers

Strafvorderlijke gegevens:

- de minister van Veiligheid en Justitie;
- het College van procureurs-generaal;
- het OM (officieren van justitie, hoofd parket, privacymedewerkers op parketten).

Justitiële gegevens:

- JustID (hoofd JustID, privacyfunctionarissen).

Gegevensvragers

Actoren uit de strafrechtsketen:

- de rechterlijke macht (Nederlandse rechterlijke ambtenaren (alsmede van Caraïbische delen van het Koninkrijk) en personen aan wie krachtens art. 257ba Sv de bevoegdheid is toegekend een strafbeschikking uit te vaardigen);
- politiemedewerkers;
- ambtenaren (als bedoeld in art. 141 onder c en d Sv);
- instanties belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen of handelingen, beslissingen van de officier van justitie of vrijheidsbenemende straffen of maatregelen;
- verantwoordelijken voor de verwerking van politiegegevens;
- bewaarders en autoriteiten in het buitenland;
- instanties die ingevolge het internationaal recht een taak hebben in het kader van de strafrechtspleging;
- ambtenaren werkzaam ten behoeve van de justitiële documentatie van strafvorderlijke gegevens (in tegenstelling tot bij de overige actoren hoeft hier geen sprake te zijn van een algemeen zwaarwegend belang).

Actoren die ten behoeve van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten over gegevens mogen beschikken:

- de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB);
- buitenlandse voetbalorganisaties;
- hulpverleningsinstanties op het terrein van de criminaliteitspreventie;
- ambtenaren (als bedoeld in art. 141 onder c en d Sv);
- burgemeesters, commissarissen van de Koning, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Veiligheid en Justitie en andere overheidsinstellingen;
- particuliere werkgevers, indien ‘gevoelige’ bedrijven of instellingen;
- de Dienst voor het Wegverkeer;
- vervoersbedrijven;
- beroepsorganisaties.

Actoren die ten behoeve van de handhaving van de (openbare) orde en veiligheid over gegevens mogen beschikken (buiten bovengenoemde actoren):

- nutsbedrijven.

Actoren die, ten behoeve van het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving, over gegevens mogen beschikken:

- bestuursorganen;
- OLAF (het Europees bureau voor fraudebestrijding);
- curatoren die een faillissement afwikkelen;
- bewindvoerders;
- toezichthouders (als bedoeld in art. 5.11 Awb).

Actoren die ten behoeve van het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing over gegevens mogen beschikken:

- lokale overheidsinstanties.

Actoren die in verband met een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel of in verband met behoorlijke beroepsuitoefening moeten oordelen over een werknemer, vrijwilliger of lid van een beroepsgroep:

- de (semi)overheid als werkgever;
- werkgevers van ambtenaren (als bedoeld in art. 142 Sv);
- EU-instellingen en internationale organisaties;
- particuliere werkgevers, indien ‘gevoelige’ bedrijven of instellingen;
- instanties belast met toezicht op vrije beroepen.

Actoren die ten behoeve van het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit zijn betrokken, over gegevens mogen beschikken:

- Bureau Slachtofferhulp;
- ambtenaren (als bedoeld in de art. 141 onder c en d Sv);
- Bureau Maatschappelijk Werk;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- vertrouwensartsen;
- gezondheidsdiensten en –instellingen;
- Bureaus Jeugdzorg.

Actoren die ten behoeve van de vergoeding aan het slachtoffer van de schade, ontstaan als gevolg van een strafbaar feit, over gegevens mogen beschikken:

- degenen die direct schade hebben geleden als gevolg van een strafbaar feit;
- verzekeraars van direct betrokkenen;
- uitkeringsinstanties;
- Stichting Processen-Verbaal;
- Buma/Stemra;
- Brein;
- arbodiensten;
- ambtenaren (als bedoeld in art. 3 van de Politiewet);
- ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee.

Statistici en wetenschappelijke onderzoekers:

- bijvoorbeeld het WODC.

Verantwoordelijken en toezichhouders:

- het CBP (toezichhouders);
- het College van procureurs-generaal (toezichhouders).

4.6 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk hebben we de systematiek van de Wjsg uiteengezet. Daarbij is met name duidelijk geworden hoe een indeling in drie typen gegevens de structuur van de wet bepaalt. Ook is een overzicht geboden van de verschillende actoren die in verschillende rollen bij de praktijk van de Wjsg betrokken zijn.

De informatie uit dit hoofdstuk en de bevindingen uit het voorafgaande historische hoofdstuk vormen mede de basis voor de reconstructie van de beleidstheorie in het volgende hoofdstuk.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bieden we een reconstructie van de beleidstheorie van de Wjsg, dat wil zeggen van de doelen van de wet en van de vooronderstellingen van de wetgever over de juiste werking van deze wettelijke regeling.

Eerst worden in paragraaf 5.2 de hoofddoelen van de wet benoemd. Die doelen zijn in belangrijke mate al geïdentificeerd in hoofdstuk 3 over de wetgeschiedenis. Hierbij is gebruik gemaakt van de memories van toelichting en van gegevens uit interviews met personen die bij de ontwikkeling van de wet waren betrokken.

Om die doelstellingen te realiseren heeft de wetgever een aantal centrale keuzes gemaakt die de structuur van de wet (en daarmee wellicht de werking) sterk bepalen. Die structuur hebben we uiteengezet in hoofdstuk 4. De hoofdlijnen daarvan zijn:

- de instelling van een aparte wet voor justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers;⁷⁷
- de onderscheiding in drie typen gegevens met elk een eigen regeling in de wet;⁷⁸
- de onderscheiding in verstrekkingssystemen naartypen van gegevensvragers;⁷⁹
- de onderscheiding van verantwoordelijkheden en de toedeling daarvan aan verschillende actoren.⁸⁰

De vooronderstellingen die ten grondslag lagen aan deze centrale keuzes hopen we terug te vinden in antwoorden op Kamervragen of in de memorie van toelichting en te achterhalen via interviews met personen die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet. Helaas leverden deze bronnen echter weinig

77 MvT, Inleiding (2 juni 2003).

78 Respectievelijk titel 2, art. 2-39, titel 2a, art. 39a-39r en titel 3, art. 40-51 Wjsg.

79 De gelaagdheid is overgenomen uit de voorloper van de Wjsg, de Wjg. *Kamerstukken II* 2001/02, 24 797, nr. 306b.

80 Art. 27 Wjsg.

gegevens op over causale vooronderstellingen. De respondenten konden wel verklaringen voor de genoemde structuurkenmerken (overnemen van elementen uit eerdere wetgeving, enzovoort) geven, maar geen causale vooronderstellingen. En ook de Kamerstukken boden ons weinig: wel de formulering van doelstellingen en de verwachting dat de wet zal werken, maar weinig uiteenzettingen over hoe en waarom dan precies.

We hebben er daarom voor gekozen, zoals al aangegeven in hoofdstuk 2, om niet alleen uit te gaan van expliciete vooronderstellingen, maar ook van gereconstrueerde, impliciete verwachtingen van de wetgever. Het gaat dan om verwachtingen die we redelijkerwijze mogen veronderstellen bij de wetgever, gezien zijn doelen en ambities.

Om die expliciete vooronderstellingen en impliciete verwachtingen systematisch bijeen te brengen zullen we hier kijken naar aspecten op micro-, meso- en macroniveau. Verwachtingen op microniveau betreffen het handelen van betrokkenen op uitvoerend niveau. Onder mesoverwachtingen scharen we de aspecten die te maken hebben met communicatie en samenwerking tussen verschillende organisaties (ketenpartners). Op macroniveau gaat het om de verwachting dat wetgeving aansluit bij wetgeving in het buitenland, bij de stand van de techniek en bij maatschappelijke verwachtingen (zie hoofdstuk 2 voor nadere uitleg).

In het reconstrueren van deze vooronderstellingen en verwachtingen van de wetgever zullen we in dit hoofdstuk de indeling naar wettelijke structuur volgen (par. 5.3-5.6). In paragraaf 5.7 kunnen we dan, zoals aangekondigd in de onderzoeksopzet, de interne consistentie van de beleidstheorie nader bekijken.

5.2 DE BELEIDSTHEORIE VAN DE WJSG: DE DOELSTELLING

Onderwerp van de Wjsg is de regeling van de verzameling, verwerking, opslag en verstrekking van gegevens die verzameld zijn in het kader van de strafrechtspleging. Het hoofddoel van de Wjsg is een regeling bieden die een optimale afweging kan realiseren tussen enerzijds de beschikbaarheid van die gegevens vanuit het oogpunt van algemeen belang en anderzijds de bescherming van privacy van de personen op wie deze gegevens betrekking hebben.⁸¹ Zoals we in het historische overzicht van hoofdstuk 3 zagen, is dit doel een constante in de wetsgeschiedenis vanaf de jaren vijftig. Aan de kant van het algemeen belang gaat het daarbij om waarden als adequate opsporing en strafrechtspleging en het voorkomen van recidive. Voor individuele betrokkenen staan bescherming van de persoonlijke levenssfeer en resocialisatie centraal. In de memorie van toelichting is niet nader aangegeven wat een optimale afweging tussen algemeen belang en privacy van betrokken burgers precies omvat. De plaatsing van de Wjsg binnen het kader van de WBP impliceert wel

⁸¹ MvT, 2c. Zie ook Aanwijzing Wjsg, ad 4.

dat de hoofdlijn is dat gegevens in beginsel beschermd moeten zijn, dat wil zeggen niet vrij mogen worden gebruikt en beschikbaar zijn. Alleen wanneer er een noodzaak met betrekking tot een ander zwaarwegend (maatschappelijk) belang mee gediend is, of een andere wettelijke regeling de beschikbaarheid van gegevens regelt, kunnen gegevens ten behoeve van dat belang beschikbaar komen.⁸² Het centrale beginsel is dus: 'geheimhouding, tenzij'.⁸³

De wetgever noemde ook nog een aantal randvoorwaarden of secundaire doelen:

- De wet dient een regeling te bieden die past bij nieuwe opslag- en verwerkingstechnologie.⁸⁴
- De wet dient uitdrukking te geven aan de Europese privacyrichtlijn.⁸⁵
- De wet dient in wettensystematisch opzicht beter in elkaar te zitten dan eerdere regelingen.⁸⁶

Dit onderzoek richt zich, zoals eerder aangegeven, niet op een juridische wets-evaluatie en het gaat ook niet om een onderzoek naar de gebruikte technologie (denk aan systemen als COMPAS/GPS of JDS). Het gaat hier immers om een onderzoek naar de werking van de wet in de praktijk. Toch zullen we deze randvoorwaarden of subdoelen op een andere manier meenemen in dit onderzoek. Onder het item 'macroveronderstellingen' zullen we namelijk een aantal verwachtingen opnemen die aan deze aspecten uitdrukking geven: we formuleren de veronderstelde verwachting dat de indelingen in de wet stroken met indelingen in gebruikte datasystemen, technologieën en regelingen en dat de bekeken aspecten van de wet in de praktijk geen problemen opleveren doordat ze worden doorkruist door de werking van andere (internationale) wetgeving.

De al genoemde structuurkeuzes van de wetgever vormen het stramien van de beleidstheorie. In de volgende paragrafen zullen we deze indeling volgen.

82 Meer precies: er moet voor de gegevensverstrekker altijd een grondslag zijn om gegevens te verstrekken en voor de ontvanger een grondslag om gegevens te ontvangen. Zie hoofdstuk 4 voor meer informatie.

83 Voor de verwerking van de gegevens in het kader van strafrechtspleging geldt dus het tegendeel van het centrale beginsel van transparantie voor de overheid (zie Bok, 1984, hoofdstuk XII 'Secrets of state', p. 171-190).

84 MvT, Inleiding (2 juni 2003). *Kamerstukken II 2002/03*, 28 886, nr. 3.

85 Art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

86 MvT, Inleiding (2 juni 2003). *Kamerstukken II 2002/03*, 28 886, nr. 3.

Doel	Een optimale afweging realiseren tussen enerzijds de beschikbaarheid van die gegevens vanuit het oogpunt van algemeen belang en anderzijds de bescherming van privacy van de personen op wie deze gegevens betrekking hebben		
Middel	Wettelijke regulering		
Instrumentering	Instelling van een sectorwet (par. 5.3)	Met onderscheiden verstrekingsregimes – naar type gegevens (par. 5.4) – naar doel van gegevensvrager (par. 5.5)	Met toezicht op verstrekingspraktijk – via toezichthouder op afstand – via recht op inzage en wijziging (par. 5.6)

Figuur 5.1 Overzicht van de doel-middelstructuur van de Wjsg

5.3 TWEE SECTORWETTEN EN EEN KADERWET

De WBP vormt de kaderwet als het gaat om de regulering van de omgang met gegevens over personen. Net als de Wpg regelt de Wjsg een deel terrein van de zogenoemde bijzondere persoonsgegevens (art. 16 WBP). Het betreft hier gegevens die zijn verzameld in het kader van strafvordering en strafrechtspleging. Twee samenhangende overwegingen achter de keuze om hier twee specifieke sectorwetten in het leven te roepen, laten zich veronderstellen:

- een inhoudelijke reden: bij de afweging omtrent het beschikbaar stellen van politieke gegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn er fundamenteel andere waarden in het geding dan bij veel andere gegevens (het ongepast ter beschikking stellen van persoonsgegevens dreigt hier de onschuldpresumptie en het resocialisatie-ideaal te doorkruisen);
- een praktische reden: op deze terreinen vraagt de werkpraktijk eenvoudige interne beschikbaarheid van gegevens en juist een extra strenge afscherming naar buiten; dat maakt een bijzondere regeling nodig.

Kortom, op het gebied van *justitie en strafrechtspleging* spelen specifieke waarden een rol en om daaraan goed recht te doen is een specificatie van de kaderwet nodig. Deze verwachting kunnen we uiteenleggen in een aantal meer specifieke verwachtingen. Op micro- of operationeel niveau is de veronderstelling kennelijk dat sectorale regelingen de specificering bieden die een kaderwet ontbeert. De verwachting op meso- of ketenniveau is dan dat het werkingsgebied van sectorwetten binnen de kaderwet helder is en voor de verschillende organisaties (in interactie) geen problemen oplevert. Op macro- of contextueel niveau is de veronderstelling dat specificatie in sectorwetten de algemene doeleinden van de kaderwet versterkt (en niet ondermijnt).

Op het terrein van *opsporing en strafvordering* is bovendien de keuze gemaakt om de bescherming van persoonsgegevens te regelen in twee verschillende sectorale wetten: de Wpg en de Wjsg. De verwachting van de wetgever was kennelijk dat twee aparte sectorale wetten leiden tot een goede beschikbaarheid van gegevens in de strafrechtsketen en een goede afweging bij verstrekking aan derden. Ook hier is onderscheid te maken in drie typen onderliggende

veronderstellingen. Op microniveau: de wetgeving leidt niet tot misverstanden. Voor uitvoerders is duidelijk welke wet van toepassing is. Verder valt het onderscheid in werkingsgebied van de wetten samen met organisatiegrenzen of met de verdeling van bevoegdheden en taakstellingen van organisaties, zodat het organisatorisch functioneren niet gehinderd wordt door juridische versnippering (mesovoorderstelling). De veronderstelling op macroniveau is dat de verdeling in twee sectorwetten adequate bescherming biedt, zoals past bij de kaderwet, en dat ze ook past bij internationale regelgeving en praktijk.

Instrumentering	Vooronderstellingen/verwachtingen	
Instelling van een aparte Wjsg naast de Wpg onder de kaderwet WBP	Sectorwetgeving leidt tot optimale beschikbaarheid van gegevens en vertrouwelijkheid in opsporing en strafrechtspleging én tot adequate bescherming van privacy van personen die in aanraking gekomen zijn met politie en justitie	<i>Micro</i> : sectorwetten bieden de specificering die betrokkenen nodig hebben
		<i>Meso</i> : het werkingsgebied van sectorwetten binnen de kaderwet is helder en levert voor verschillende organisaties (in interactie) geen problemen op
		<i>Macro</i> : deze specificatie biedt adequate bescherming/beschikbaarheid in relatie tot overige wetgeving
	Een aparte regeling voor politiegegevens en een voor justitiële en strafvorderlijke gegevens leiden tot optimale beschikbaarheid en verstrekking/afweging persoonsgegevens	<i>Micro</i> : de wetgeving leidt niet tot misverstanden. Voor uitvoerders is duidelijk welke wet van toepassing is
		<i>Meso</i> : het onderscheid in werkingsgebied van de wetten valt samen met organisatiegrenzen/bevoegdheden/taakstellingen
		<i>Macro</i> : de verdeling in twee sectorwetten biedt adequate bescherming in de praktijk en sluit aan bij overige (internationale) wetgeving

Figuur 5.2 Verwachtingen ten aanzien van één specifieke wet voor sectorale gegevens

5.4 HET ONDERSCHIED TUSSEN JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS EN PERSOONSDOSSIEREN

De Wjsg kent drie aparte regimes: voor justitiële gegevens, voor strafvorderlijke gegevens en voor persoonsdossiers. Voor elk van deze drie typen gegevens regelt de wet specifiek gegevensverzameling, bewerking en beheer en beschikbaarstelling, vernietiging en toezicht. De WBP vat dit alles samen in het begrip ‘verwerking’.⁸⁷ Met justitiële gegevens wordt bedoeld: ‘bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering’. Met strafvorderlijke gegevens wordt bedoeld: ‘persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een straf dossier of langs

87 Art. 1 WBP.

geautomatiseerde wet [sic] verwerkt'.⁸⁸ Met een persoonsdossier wordt bedoeld: 'een dossier waarin zijn opgenomen de aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken, de tenuitvoerlegging van aan hem opgelegde straffen of maatregelen of zijn reclas-sering'.⁸⁹

De zorg om datavergaring, beheer en verstrekking is bij elk van deze regimes aan andere actoren toebedeeld.

We kunnen hier een onderscheid maken tussen een centrale logische veronderstelling (dat het om drie verschillende typen informatie gaat) en een finale causale veronderstelling (dat de afweging omtrent beschikbaarheid bij elk van de drie het best op een andere manier kan gebeuren om het doel van de wet optimaal te realiseren).

De vooronderstelling dat het om drie typen informatie gaat, kunnen we verder uitwerken. Het onderscheid veronderstelt:

- Op micro-/actorniveau: dat het helder en toepasbaar is en aansluit bij de werkpraktijk. (Bijvoorbeeld: past het bij de informatievragen die men krijgt?)
- Op meso-/ketenniveau: dat verschillende actoren het onderscheid op dezelfde manier maken en onderling gegevens verstrekken op een manier waardoor het onderscheid kan blijven worden gemaakt.
- Op macro-/contextniveau: dat het aansluit op technische opslag- en verwerkingsmogelijkheden en dat het niet doorkruist wordt door andere wettelijke indelingen.

De indeling in drie regimes bevat verder de impliciete vooronderstelling dat zo'n onderverdeling van belang is voor het centrale doel van de wet. De regimes verschillen met name op twee punten:

1. Allereerst verschillen de regimes in de toedeling van de gegevensverwerkingstaak. De zorg voor de persoonsdossiers en de justitiële gegevens legt de wet bij de minister (in de praktijk: JustID). De verantwoordelijkheid voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens ligt bij het College van procureurs-generaal. (In de praktijk ligt de verwerking bij het OM, dat wil zeggen bij het hoofd van een arrondissementsparket, het landelijk parket, het functioneel parket of een ressortsparket.)
2. Een tweede opvallend punt van verschil is dat het afwegingskader voor verstrekkingen verschilt. De verschillen zitten met name in de zwaarte van een toets voor verstrekking aan derden, dat wil zeggen partijen buiten de strafrechtsketen. De partijen waaraan justitiële gegevens kunnen worden verstrekt, liggen min of meer vast (want beschreven in art. 8 Wjsg en het

⁸⁸ Art. 1 Wjsg.

⁸⁹ Art. 1 Wjsg. Verdere specificaties worden geboden in het Bjsj (hoofdstuk 2) en de Aanwijzing Wjsg.

Bjsg), en dat geldt ook voor de grondslag waarop deze gegevens worden verstrekt.⁹⁰ Bij strafvorderlijke gegevens zijn de voorwaarden voor gegevensverstrekking anders geformuleerd – hier wordt veel meer een afwegingskader geboden. Het College van procureurs-generaal heeft de mogelijkheid om ‘voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang strafvorderlijke gegevens te verstrekken’ en, kort gezegd, wanneer dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van het OM.⁹¹ In de *Aanwijzing Wjsg* worden verdere beginselen gegeven die leidend behoren te zijn bij de invulling van deze relatief open normstelling. Zo is gegevensverstrekking geen plicht maar een bevoegdheid, dient het noodzakelijk te zijn in het kader van een algemeen belang en niet om het enkele belang van een derde en dient rekening gehouden te worden met de beginselen van subsidiariteit, noodzakelijkheid, proportionaliteit en evenredigheid.⁹² Het justitiële-verstrekkingenregime laat zich daarmee kenschetsen als een meer gesloten regime, het strafvorderlijke als een meer open regime. Omdat een open regime meer vrijheid laat aan gegevensverstrekkers is het aannemelijk dat er dan minder sprake is van een gestandaardiseerde wijze van gegevensverstrekking (zoals het geval is bij justitiële gegevensverstrekking).

De gedachte dat een systematiek van onderscheiden regimes leidt tot een betere omgang met informatieverstrekking impliceert de volgende veronderstellingen:

- Op micro-/actorniveau: door in verschillende regimes te onderscheiden komt de zorg over beheer en verstrekkingen bij elk type gegevens te liggen bij de actor/instantie die dat gezien zijn ervaring en expertise en rol (in de strafrechtsketen) het best kan. Dit betekent meer concreet:
 - a. De bevoegdheden liggen nu bij actoren die het best in staat zijn goed geïnformeerde afwegingen te maken over gegevensverzameling, beheer, verstrekking en vernietiging.
 - b. De geboden afwegingskaders zijn zo helder en bieden zoveel vrijheid/richting dat beslissers passende afwegingen kunnen maken.
 - c. Er bestaat capaciteit voor uitvoeriger afweging waar dat wettelijk geboden is.
 - d. Actoren zijn in staat zich naar de gestelde bewaartermijnen te voegen.
- Op meso-/ketenniveau: door de verantwoordelijkheden zo te verdelen sluit de beheer- en verstrekkingpraktijk het best aan bij bestaande onderscheiden in de werkpraktijk. Dit betekent meer concreet:

90 Art. 9 Wjsg biedt overigens een uitzondering door te bepalen dat, op basis van de proportionaliteits- en subsidiariteitseis, in een algemene maatregel van bestuur personen of instanties die met een publieke taak zijn belast, kunnen worden aangewezen, waaraan justitiële gegevens worden verstrekt.

91 Afdeling 2 Wjsg.

92 Aanwijzing Wjsg.

- e. Het juridische onderscheid in drie typen gegevens past bij onderscheidingen in de praktijk tussen organisaties met verschillende taken en doelen.
- f. Het onderscheid in de wet past goed bij onderscheiden gegevensstromen (datasystemen).
- g. Actoren brengen elkaar op de hoogte van de afloop/voortgang van een strafproces, zodat de bewaartermijnen nageleefd kunnen worden.
- h. Het is voor gegevensvragers duidelijk waar ze moeten zijn.
- Op macro/contextniveau:
 - i. De indeling in verschillende typen gegevens en de gestelde bewaartermijnen stroken met de categorieën van datasystemen, van andere wetten of van buitenlandse actoren.

Instrumentering	Vooronderstellingen/verwachtingen	
Binnen Wjsg drie regimes onderscheiden voor drie typen gegevens	Justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers zijn (logisch of de facto) verschillende, te onderscheiden typen gegevens/informatie	<i>Micro:</i> het onderscheid is helder/toepasbaar en sluit aan bij de werkpraktijk
		<i>Meso:</i> verschillende actoren in de keten maken het onderscheid op dezelfde manier en kunnen uit de voeten met de gestelde bewaartermijnen
		<i>Macro:</i> het onderscheid sluit aan op technische mogelijkheden en doorkruist andere wettelijke indelingen niet
	Onderverdeling in drie regimes leidt tot optimale beschikbaarheid en verstrekingsafweging persoonsgegevens	<i>Micro:</i> de onderscheiding legt de verantwoordelijkheid voor beheer en verstrekking van gegevens telkens bij passende instanties. Deze voegen zich naar de gestelde bewaartermijnen
		<i>Meso:</i> de indeling in typen gegevens beheer-/verstrektingspraktijk sluit aan bij ketenprocessen. Instanties stellen elkaar op de hoogte van de afloop/voortgang van een strafproces
		<i>Macro:</i> de indeling in verschillende typen gegevens en de gestelde bewaartermijnen stroken met de categorieën van datasystemen, van andere wetten of van buitenlandse actoren

Figuur 5.3 Verwachtingen ten aanzien van drie onderscheiden regimes

5.5 EEN GEGRADÉERD SYSTEEM VAN GEGEVENSVERSTREKKING

Bij het vorige aspect is al aangegeven dat er verschil bestaat in de verstrekking van justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens (en persoonsdossiers). Er bestaat echter wel overeenstemming in het feit dat beide soorten gegevens worden verstrekt volgens een gegradeerd systeem van verstrekking.

Dit trapsgewijze systeem kent voor justitiële gegevens de beschreven treden 'gegevensverstrekking voor een goede (straf)rechtspleging',⁹³ 'gegevensverstrekking ten behoeve van screening, waarvoor in de regel kan worden volstaan met een verklaring omtrent het gedrag',⁹⁴ 'gegevensverstrekking ten behoeve van overige doeleinden',⁹⁵ incidentele verstrekkingen en (door)verstrekking. Indien het strafvorderlijke gegevens betreft, kent het systeem de treden 'gegevensverstrekking binnen de (straf)rechtspleging',⁹⁶ 'verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden',⁹⁷ incidentele verstrekkingen en verstrekking voor beleidsinformatie en wetenschappelijk onderzoek. Uit de verstrekkingssystemen voor de beide soorten gegevens blijkt dat de eisen voor verstrekking hoger worden naarmate de gegevensaanvragers (en bij/na verstrekking gegevensontvangers) personen of organisaties buiten de strafrechtspleging zijn, en het in sommige gevallen zelfs überhaupt personen of organisaties buiten de overheid of de strafrechtsketen betreft. Waar de Wjsg⁹⁸ de personen en instanties die voor binnen de strafrechtspleging gelegen doeleinden strafvorderlijke gegevens mogen ontvangen beschrijft, geldt voor gegevensverstrekking aan derden dat dit geen plicht, maar een bevoegdheid is.

De centrale gedachte van de wetgever is dat bij de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens onderscheid moet worden gemaakt naar type informatievrager en (daarmee) naar het doel waarvoor de informatie wordt gevraagd. De informatievrager van sommigen is gewichtiger (drukt duidelijker de noodzaak van een zwaarwegend algemeen belang uit) of is makkelijker te controleren dan die van anderen en dat rechtvaardigt dan een makkelijker verstrekking van gegevens. Op dit punt zouden we het eerdergenoemde uitgangspunt van regeling van persoonsgegevens kunnen aanvullen (het principe van 'geheimhouding, tenzij'). De ratio voor de omgang met justitiële en strafvorderlijke gegevens kan worden aangeduid met het 'need to know-principe' of het 'principle of least privilege' uit de informatietechnologie.

Ook hier impliceert de regeling weer een aantal verwachtingen bij de wetgever:

- Op microniveau: het onderscheid naar soorten aanvragers is helder en in de praktijk goed hanteerbaar. De taak om te oordelen en te beslissen over informatieverzoeken is in de praktijk neergelegd bij afdelingen met de capaciteit om verschillende aanvragen op gepaste wijze af te werken. Met name als er afwegingen moeten worden gemaakt, beslist men niet op basis van routines of standaardbeoordelingen.
- Op meso-/ketenniveau: de verstrekking naar soorten aanvragers houdt ook stand in ketens. Dat wil zeggen dat een en ander zo geregeld is dat gegevens

93 Art. 2 Wjsg.

94 Kamerstukken II 2001/02, 28 886, nr. 306b.

95 Niet zo geformuleerd, maar beschreven in art. 9 Wjsg.

96 Art. 39e en 39f Wjsg.

97 Aanwijzing Wjsg.

98 Art. 39e lid 1 Wjsg.

- bij verstrekking aan andere actoren (in of buiten de strafrechtspleging) niet alsnog ter beschikking komen aan actoren of voor doelen waarvoor ze onder de Wjsg niet verstrekt zijn.
- Op macroniveau: de gegradeerde verstrekking stemt overeen met andere (internationale) rechtsregels en strookt met de technologie.

Instrumentering	Vooronderstellingen/verwachtingen	
Bij justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt gewerkt volgens een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking	Onderscheid maken in verstrekkingssystemen naar verschillende typen gegevensaanvragers leidt tot goede afweging in verstrekking	<i>Micro</i> : een onderscheid naar soorten aanvragers is helder en in de praktijk goed hanteerbaar
		<i>Meso</i> : verstrekking naar soorten aanvragers houdt ook stand in ketens (geen doorverstrekking)
		<i>Macro</i> : gegradeerde verstrekking stemt overeen met andere rechtsregels en strookt met technologie

Figuur 5.4 Verwachting ten aanzien van gegradeerde gegevensverstrekking

5.6 EXTERN TOEZICHT EN CONTROLE

De Wjsg omvat verschillende manieren waarop de praktijk van verwerking en verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens gecontroleerd wordt. Het gaat dan om toezicht binnen de uitvoeringsorganisaties en inzagemogelijkheden van personen om wier gegevens het gaat (micro), het toezicht door de externe nationale toezichthouder (meso) en internationaal toezicht (macro).

Micro

De verantwoordelijkheid voor de verwerking van justitiële gegevens legt de wet bij de minister. Het College van procureurs-generaal is verantwoordelijk voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens.⁹⁹

Bij zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens hebben de betrokkenen (dat wil zeggen degenen om wier persoonsgegevens het gaat) verschillende rechten tot kennisneming en verbetering van de gegevens die over hen worden verwerkt. Wij interpreteren dat als een mogelijkheid tot horizontale controle.

De Wjsg¹⁰⁰ beschrijft hoe moet worden gehandeld als een betrokkene, of de advocaat van een betrokkene, een verzoek tot kennisneming doet en/of (onjuiste) gegevens wil verbeteren, aanvullen, verwijderen of afschermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking niet volledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Aangezien de verwerking van persoonsgegevens het risico meebrengt dat er fouten in de gegevens sluipen, hebben betrokkenen bij deze gegevens de mogelijkheid de

⁹⁹ Art. 27 en 39a lid 1 Wjsg. Zie ook *Kamerstukken II 2002/03*, 28 886, nr. 3.

¹⁰⁰ In het bijzonder op dit gebied de artikelen in afdeling 3.

‘rechtmatigheid van de verwerking van gegevens te toetsen’. Indien betrokkene fouten constateert, kan het College van procureurs-generaal worden verzocht deze te ‘verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen’.¹⁰¹

Een betrokkene kan zich verder wenden tot de civiele rechter wanneer hij schade heeft ondervonden van gegevensverstrekking. De rechtsgang uit de Awb staat voor hem open indien het OM zijn verzet tegen de verstrekking niet honoreert. Bovendien kan betrokkene het CBP om een onderzoek vragen naar de manier waarop gegevens zijn verstrekt. Een laatste aspect van rechtsbescherming (of horizontaal toezicht) bestaat uit de mogelijkheid om de Nationale ombudsman te vragen een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het OM zich ten opzichte van hem heeft gedragen.

De Wjsg wijkt af van het algemene regime van de WBP, waar de hoofdlijn is dat personen vooraf op de hoogte worden gebracht als hun gegevens worden verstrekt.

De verwachting op dit microniveau is kennelijk:

- met betrekking tot verantwoordelijken voor intern toezicht:
 - dat dezen een adequate interne-controlesystematiek ontwikkelen;
 - dat dezen zorg dragen voor voldoende deskundigheid en faciliteiten bij degenen die met interne controle belast zijn;
 - dat vastgestelde afwijkingen adequaat hersteld worden;
- met betrekking tot personen om wier gegevens het gaat:
 - dat dezen op de hoogte zijn van hun rechten;
 - dat dezen er ook gebruik van maken gezien de praktische wijze van organisatie;
 - dat aan hun verzoeken ook gevolg wordt gegeven.

Meso

De Wjsg wijst het CBP aan als externe (systeem)toezichthouder op de verwerking en verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Nadere eisen aan die toezichthoudende rol zijn niet gesteld.

De verwachtingen zijn kennelijk dat:

- de externe toezichthouder voldoende bevoegdheden en sanctiemogelijkheden heeft;
- de externe toezichthouder de materiële mogelijkheden, prioriteitsstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid heeft om toezicht te houden;
- de gekozen toezichtsvorm (systeemtoezicht, incidenteel toezicht, audits, enzovoort) inderdaad tot adequate borging leidt.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 886, nr. 3. We gaan hier voorbij aan mogelijkheden die burgers hebben om via een andere weg dan die uit de Wjsg (juridische) stappen te ondernemen (bijvoorbeeld via de Nationale ombudsman, de Awb of de civiele rechter). Deze meer juridische analyse valt buiten het bestek van deze rechtssociologische studie.

Macro

De Wjsg regelt wel internationale gegevensuitwisseling, maar kent verder geen aparte internationale toezichthouder. De verwachting is kennelijk dat de hier gegeven systematiek van intern toezicht en extern toezicht door het CBP ook voor internationale gegevensverstrekking adequaat is.

Instrumentering	Vooronderstellingen/verwachtingen	
Uitvoering, toezicht en controle is in verschillende handen	Verantwoordelijkheid bij minister en College van procureurs-generaal, toezicht door CBP, en inzagemogelijkheid van betrokkenen in eigen gegevens leidt tot adequate check op beheer en verstrekkingen	<p><i>Micro:</i> Personen wier gegevens het betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kunnen gebruik maken van hun rechten gezien de praktische organisatiewijze – kunnen verzoeken doen waaraan gevolg wordt gegeven <p>Verantwoordelijke instanties:</p> <ul style="list-style-type: none"> – hebben voldoende bevoegdheden en sanctiemogelijkheden – hebben materiële mogelijkheden, prioriteitsstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid om het interne proces van beheer, verstrekkingen en verwijdering te controleren <p><i>Meso:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Toezichthouder heeft voldoende mogelijkheden en sanctiemogelijkheden – Toezichthouder heeft materiële mogelijkheden, prioriteitsstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid om zijn taak uit te kunnen voeren – De gekozen toezichtsvormen leiden inderdaad tot een adequate borging <p><i>Macro:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Het interne en externe toezicht is ook adequaat als het gaat om internationale gegevensverstrekking

Figuur 5.5 Verwachtingen ten aanzien van toezicht en gegevenscontrole

5.7 KWALITEIT VAN DE BELEIDSTHEORIE

A priori kan er op grond van een kritische beschouwing van de beleidstheorie al het een en ander over de kwaliteit daarvan worden opgemerkt. Op basis van interviews, een vragenlijst en focusgesprekken zullen we in het volgende hoofdstuk onderzoeken of de empirische verwachtingen van de wetgever omtrent de werking van de wet in de praktijk ook bevestigd kunnen worden. Zoals eerder aangekondigd, kunnen we zonder al naar de praktijk te kijken beginnen met onze evaluatie.

5.7.1 *De volledigheid van de beleidstheorie*

Een van de criteria voor de kwaliteit van de beleidstheorie is haar volledigheid, dat wil zeggen de vraag of de beleidstheorie op alle punten aangeeft hoe en waarom de specifieke elementen van de wet tot bepaalde gewenste gevolgen zullen leiden. Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk al aangaven, is de wetgever weinig expliciet over de causale vooronderstellingen achter de Wjsg. In interviews met personen die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet werden ons vele verklaringen geboden voor elementen van de wet (zoals politieke opportuniteit). Causale vooronderstellingen die de basis zijn voor een goede beleidstheorie achter de Wjsg konden de respondenten echter zelden geven. Het 'oordeel' over de volledigheid moet daarmee zijn dat de wetgever geen poging heeft gedaan om de wet te baseren op een beschouwing van de causaliteit tussen wat men wilde bereiken en het gestelde in de wet.

Deze beperkte explicitering door de wetgever van de beleidstheorie hebben we in dit onderzoek, zoals boven uitgelegd, gecompenseerd door een eigen reconstructie te maken van de impliciete verwachtingen van de wetgever.

5.7.2 *(Logische) consistentie van de beleidstheorie*

Een ander criterium voor de kwaliteit van een beleidstheorie is haar (logische) consistentie. Hoewel de (expliciete) theorie incompleet is, kunnen we wel iets zeggen over de interne samenhang. Het gaat dan met name om een aspect dat wel expliciet is gemaakt, namelijk de manieren waarop gegevens in de wet gecategoriseerd worden.

De Wjsg wil de omgang met bijzondere persoonsgegevens regelen. Ze maakt daarbij – in de naamgeving van de wet al – onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze twee typen gegevens worden in de wet dan weer onderscheiden van persoonsdossiers. De wet maakt dan verder onderscheid naar gegevens die makkelijker (volgens een lichter regime) en gegevens die minder makkelijk behoren te worden verstrekt.

Al deze onderscheidingen roepen de vraag op wat eigenlijk de basis of bases voor deze onderscheidingen zijn. Vooral het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens roept vragen op.

Er zijn meerdere logische categorieën om gegevens te onderscheiden denkbaar: onderscheid naar de manier waarop gegevens verzameld zijn (bron), naar manieren waarop gegevens worden opgeslagen, en naar doelen (of soorten gebruikers) van gegevens. In de wet lijkt elk van deze drie indelingen aan de orde, maar tegelijk kunnen ze geen van alle het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens dragen:

- Door justitiële en strafvorderlijke gegevens in de wet op één lijn te plaatsen met persoonsdossiers wordt de suggestie gewekt dat het ook bij die eerste

twee om een bepaalde opslagcategorie gaat. Bij persoonsdossiers gaat het echter om alle gegevens die betrekking hebben op één natuurlijk persoon, terwijl zo'n soort opslagcategorie niet ten grondslag ligt aan justitiële en strafvorderlijke gegevens.

- Men zou kunnen denken dat justitiële en strafvorderlijke gegevens verschillen naar bron. Strafvorderlijke gegevens kunnen van opsporingsinstanties zoals de politie komen en justitiële gegevens niet. Maar tegelijk kunnen zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens voortkomen uit rechtbankgegevens.
- Men zou, gezien de systematiek van de wet, kunnen denken dat het onderscheid samenhangt met (kenmerken van) informatievragers. Ook die indeling blijkt echter niet werkelijk bepalend. Actoren binnen en buiten de strafrechtsketen kunnen informatievraager zijn van justitiële gegevens en ook strafvorderlijke gegevens.

De wetgever kiest ervoor om strafvorderlijke gegevens ruim te definiëren als 'persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde wet [sic] verwerkt' (art. 1 onder b Wjsg). Justitiële gegevens worden volgens de wet bij algemene maatregel van bestuur omschreven (art. 1 onder a Wjsg). In het Bjsg is gekozen voor een opsomming – een strikte definitie ontbreekt ook daar.

De grondslag voor de onderscheiding tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens is daarmee niet helder. In de bewoordingen van het onderscheid in de wet blijkt de distinctie vervolgens ook niet erg strikt. Er worden weliswaar twee regimes onderscheiden voor de omgang met elk van de twee typen gegevens, maar tegelijk zijn de artikelen voor de twee regimes opvallend vaak identiek.

Dit alles roept op voorhand de vraag op of het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens wel zo'n zinvol onderscheid is voor het doel dat de wet wil realiseren. Deze kanttekening onderstreept een al eerder gekozen aandachtspunt van deze evaluatie: nader bekijken of het onderscheid in twee typen gegevens in de praktijk werkbaar is en voordelen heeft boven een andere systematiek.

5.8 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk hebben we de beleidstheorie achter de Wjsg gereconstrueerd. Omdat de wetgever de causale vooronderstellingen nauwelijks heeft geëxpliciteerd, is gekozen voor een reconstructie van de impliciete verwachtingen.

De centrale doelstelling van de wet is de verstrekking van persoonsgegevens uit opsporing en vervolging zodanig te reguleren dat ze terughoudend, dat wil zeggen alleen op een 'need to know'-basis, beschikbaar zijn. De wetgever heeft

daartoe een aparte sectorwet in het leven geroepen (Wjsg), waarin onderscheid wordt gemaakt tussen drie typen gegevens, met elk een eigen regeling en elk een gedifferentieerd verstrekkingregime. Personen om wier gegevens het gaat, worden niet automatisch op de hoogte gesteld van verstrekkingen, maar hebben wel de mogelijkheid om hun opgeslagen gegevens in te zien en zo nodig om correctie te vragen. Er is gekozen voor een vorm van systeemtoezicht (met het CBP als toezichthouder).

Voor al deze structuurkenmerken van de Wjsg zijn door de onderzoekers de impliciete verwachtingen geconstrueerd op micro- of uitvoerendenniveau, op meso- of ketenpartnersniveau, en op macro- of contextniveau.

Een eerste blik op de kwaliteit van de beleidstheorie roept vragen op ten aanzien van de interne consistentie en over de wijze waarop in de wet gegevens worden gecategoriseerd. De Wjsg hanteert verschillende categorieën. Die onderscheidingen roepen vragen ten aanzien van logica op, maar ook vragen over de hanteerbaarheid in de praktijk.

In het volgende hoofdstuk gaat het om de praktijk van de Wjsg. De gereconstrueerde beleidstheorie biedt aan dat praktijkonderzoek focus: strookt de werkelijkheid met de verwachtingen en hoe hanteerbaar zijn de onderscheidingen uit de wet?

6 | DE WJSG IN DE PRAKTIJK

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd: de antwoorden van de respondenten (in de interviews en de enquête) op de gestelde onderzoeksvragen en de uitkomsten van de focusgroepen. We hebben de antwoorden van de respondenten steeds voorgelegd aan volgende respondenten en bevindingen uit de interviews getoetst in de focusgroepen (zie voor de onderzoeksopzet hoofdstuk 2). Voor de leesbaarheid noemen we niet steeds alle bronnen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke vooronderstellingen en verwachtingen van de wetgever in de praktijk uitkomen en waar de praktijk van de wet en de verwachtingen van de wetgever afwijken. Voor de leesbaarheid, en om deze weergave niet onnodig lang te maken, wordt hier vooral ingegaan op aspecten waarin de praktijk volgens de respondenten afwijkt van de verwachtingen en bedoelingen van de wetgever.

Bij de weergave van de bevindingen wordt het stramien van het vorige hoofdstuk gevolgd. Daarin worden de verschillende structuuraspecten van de wet langsgelopen en wordt telkens stilgestaan bij de diverse micro-, meso- en macroaspecten. De bevindingen uit dit hoofdstuk vormen de basis voor de analyse, conclusies en aanbevelingen in latere hoofdstukken.

6.2 TWEE SECTORWETTEN EN EEN KADERWET

In deze paragraaf komt de relatie tussen de Wpg, de Wjsg en de WBP aan de orde. In deze bespreking wordt ook rekening gehouden met de (eventuele) effecten van andere wettelijke regimes, zoals de WOB en het Sv. Bij deze bespreking is niet zozeer de juridische samenhang van deze wetten leidend, maar worden juist de consequenties van de wettelijke regimes in de praktijk behandeld.

6.2.1 *Micro: is voor betrokkenen duidelijk welke wet wanneer geldt?*

Vanuit het perspectief van de Wjsg is voor de betrokken organisaties op operationeel niveau over het algemeen duidelijk welke wet in welke situatie van toepassing is. De verschillende respondenten op parketten en bij JustID geven

duidelijk aan de relatie tussen de Wpg, Wjsg, WBP en WOB te kennen. Wanneer een strafproces het traditionele idee van de strafrechtsketen volgt (waarin kort gezegd de politie belast is met de opsporing, het OM met vervolging, de rechtbanken met de berechting en het CJID, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), enzovoort met de tenuitvoerlegging van straffen), dan zijn de wettelijke regimes voor de betrokkenen voldoende specifiek. Vooral in situaties waarin het proces van de strafrechtsketen minder van toepassing lijkt te zijn, ontstaan problematische situaties. Op dit belangrijke punt wordt in paragraaf 6.3 dieper ingegaan. Desalniettemin is het volgens respondenten bij het OM soms 'even zoeken' naar het wettelijk kader dat van toepassing is. (Ze maken daarbij naar eigen zeggen in de meeste gevallen gebruik van de proportionaliteits- en subsidiariteitseis.) In het algemeen is het onderscheid volgens hen echter voldoende specifiek. Op zichzelf is dat niet verwonderlijk: bij parketten en JustID werken professionals met een juridische achtergrond.¹⁰² Van hen mag worden verwacht dat zij met dergelijke complexe situaties om kunnen gaan.¹⁰³

6.2.2 Meso: zijn er onduidelijkheden bij de interactie tussen organisaties?

De werkingsgebieden van de Wpg en de Wjsg zijn onder andere ingericht aan de hand van voorgaande wetgeving, zoals de Wet politieregisters en de Wet justitiële documentatie. Hierdoor zijn bepaalde vooronderstellingen die ten grondslag lagen aan de oude wetgeving overeind gebleven in de huidige situatie, met als gevolg dat de wetgeving vooral is toegespitst op het traditionele onderscheid tussen politie, justitie, minister (JustID) en rechtbank. In standaard-situaties waarin dit onderscheid gehandhaafd blijft, is het werkingsgebied van de sectorwetten voor de betrokkenen helder en levert dit voor de verschillende organisaties in interactie geen noemenswaardige problemen op.

In de praktijk staat deze traditionele situatie echter steeds meer onder druk door allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden, die als doel hebben de efficiëntie en de effectiviteit van de strafrechtsketen te bevorderen. Respondenten noemen vaak Veiligheidshuizen als voorbeeld, maar ook de ZSM-werkwijze en gemeenschappelijke BOB-kamers (naar 'bijzondere opsporingsbevoegdheden'). Een van de respondenten vat deze ontwikkeling als volgt samen: '[H]et wettelijk stelsel dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens regelt bevindt zich wat sommige ideeën betreft nog in de negentiende eeuw.' Er is hier volgens respondenten van het OM en de politie die ervaring hebben met verschillende vormen van samenwerking, sprake van een algemenere problematiek in nieuwe samen-

102 Uit de uitgevoerde interviews blijkt dat er bij de politie geen sprake is van deze vanzelfsprekendheid. Voor politiemensen geldt veelal dat het juridische kader omtrent politiegegevens veelal 'achteraf om de hoek komt kijken', aldus een van de respondenten. De gevolgen van deze constatering zullen hieronder worden besproken.

103 Hiermee is overigens niet gezegd dat beide wettelijke regimes in samenhang 'goed' worden toegepast. Volgens meerdere respondenten van politie en justitie leeft bij de politie veel minder het besef 'dat tijdens een lopend onderzoek gegevens niet zomaar verstrekt mogen worden'.

werkingsvormen binnen en buiten de strafrechtsketen. Hieronder worden drie nieuwe samenwerkingsverbanden als voorbeeld nader besproken.

Veiligheidshuizen

Duidelijkheid omtrent het werkingsgebied van de Wjsg in relatie tot andere wetgeving staat het meest onder druk in het geval van Veiligheidshuizen. Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband 'tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden'.¹⁰⁴ In de praktijk delen OM, reclassering, jeugdzorg, politie en gemeenten structureel informatie over burgers. Veiligheidshuizen richten zich onder andere op jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld en veelplegers.

Aan samenwerking in een Veiligheidshuis ligt altijd een convenant ten grondslag dat door alle organisaties die in een Veiligheidshuis deelnemen, wordt ondertekend. In dat convenant is onder andere de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van de WBP geregeld. Het convenant moet worden aangemeld bij het CBP en bevat op grond van artikel 28 WBP in ieder geval de volgende informatie:¹⁰⁵

- de naam en het adres van de verantwoordelijke;
- het doel of de doeleinden van de verwerking;
- een beschrijving van de categorieën van betrokkenen en van de gegevens of categorieën van gegevens die daarop betrekking hebben;
- de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt;
- een algemene beschrijving om een voorlopig oordeel te kunnen geven over de gepastheid van de voorgenomen maatregelen om, ter toepassing van artikel 13 en 14 Wjsg, de beveiliging van de verwerking te waarborgen.

Respondenten van politie, OM en gemeenten (met werkervaring in Veiligheidshuizen) gaven aan dat de kans dat 'gegevens op een ongefundeerde wijze worden verspreid vrij groot is'. Daarvoor zijn volgens hen twee redenen. Ten eerste is het voor betrokken medewerkers die in een Veiligheidshuis zijn gedetacheerd niet altijd duidelijk wanneer gegevens onder de Wpg, Wjsg of de WBP vallen. Daarmee bestaat bij hen onduidelijkheid over de status (en het regime dat van toepassing is) van de gegevens die worden samengebracht. Ten tweede hebben respondenten van het OM aangegeven moeite te hebben met de interpretatie van grondslagen en verstrekkingmogelijkheden die uit de Wjsg volgen. Voor hen is echter 'een uitweg' om de relevante gegevens door de politie, die de betreffende gegevens ook 'bezit', te laten verstrekken. Het antwoord op de vraag of en in hoeverre gegevens (mogen) worden doorverstrekt nadat ze zijn verkregen in het kader van bijvoorbeeld een casusoverleg, varieert als gevolg daarvan per Veiligheidshuis.

¹⁰⁴ www.veiligheidshuis.nl.

¹⁰⁵ Aanwijzing Wjsg, *Stcr.* 2012, nr. 26870.

Een ander probleem met de gegevens die in een Veiligheidshuis worden opgeslagen (hetgeen formeel niet is toegestaan), is dat informatie niet altijd up-to-date is. Geen van de betrokken instanties acht zich daarvoor verantwoordelijk. Het kan overigens voorkomen dat er gegevens in een Veiligheidshuis worden opgeslagen die bij aanlevering al verouderd zijn. Hiernaast geldt dat de digitalisering van gegevens het lastig maakt om de verspreiding ervan op grote en structurele schaal tegen te gaan; wanneer gegevens eenmaal gedeeld zijn, is het welhaast onmogelijk ze definitief te vernietigen.

Werken op basis van vertrouwen

In een Veiligheidshuis werken actoren van verschillende instanties (zoals OM, politie, jeugdzorg en gemeenten) op een nauwe manier met elkaar samen. Het doel van de samenwerking is om met betrekking tot bijvoorbeeld een specifiek persoon, gezin, bende of wijk een gezamenlijke aanpak op te starten. Er staat in een Veiligheidshuis dus niet zozeer één zaak centraal, maar één of meerdere personen tegen wie wellicht allerlei strafrechtelijke zaken lopen. Het idee van een Veiligheidshuis is dat 'complexe casuïstiek die vraagt om een aanpak die de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de zorg- of de justitieketen overstijgt' daarin thuishoort. Concreet betekent dit dat allerlei gevoelige 'harde' en 'zachte' gegevens in een Veiligheidshuis worden gedeeld. Het OM levert niet alleen 'harde' justitiële gegevens aan, maar zal in sommige gevallen ook ingaan op de voortgang van een nog lopend strafproces, zodat bijvoorbeeld een gemeente of de reclassering op de uitkomst ervan kan anticiperen.

Dit leidt ertoe dat personen in een Veiligheidshuis elkaar op basis van vertrouwen moeten benaderen en er zodoende, soms onbewust, een soepele overdracht van informatie plaatsvindt. Respondenten geven bovendien aan 'dat er soms onbegrip bij partijen zichtbaar is op het moment dat gegevens niet worden uitgewisseld, en dat dit onbegrip ook uitgesproken wordt'. Vooral gemeenten vragen zich af waarom gegevens niet 'gewoon' verstrekt worden, volgens een respondent van het OM. (Vanuit het OM gaat het dan bijvoorbeeld om de justitiële gegevens van een betrokkene, die in principe niet zomaar integraal doorverstrekt mogen worden.) Dit duidt erop dat sommige actoren zich niet of niet voldoende bewust zijn van de beperkingen die de Wjsg aan de partners binnen een samenwerkingsverband als een Veiligheidshuis oplegt. Om interne spanningen te voorkomen kan dit ertoe leiden dat gegevens toch worden gedeeld, ook indien de Wjsg daarin niet voorziet. Het beeld dat uit het onderzoek is ontstaan, is dat vertegenwoordigers van het OM op een dubbelhartige wijze stringenter zijn dan vertegenwoordigers van de politie. Respondenten vanuit het OM zeggen enerzijds dat er nog 'zeer veel te verbeteren' valt, maar anderzijds dat ze blij zijn dat de politie gegevens deelt, zodat de vraag niet meer bij het OM ligt. Om (niet-gerechvaardigde) doorverstreking van gegevens tegen te gaan worden in de meeste Veiligheidshuizen dossiers overigens vaak digitaal aan de deelnemers aan een vergadering getoond. Dit neemt niet weg dat gegevens voor alle betrokkenen bij een casus meestal ook digitaal te raadplegen zijn; eventuele onrechtmatige verspreiding van gegevens is in een Veiligheidshuis zodoende lastig tegen te gaan.

Tussen verschillende Veiligheidshuizen bestaan grote verschillen met betrekking tot de (door)verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Zo kwamen de onderzoekers in Veiligheidshuizen situaties tegen waarin het OM alle justitiële gegevens integraal deelt, maar ook situaties waarin alleen een selecte hoeveelheid informatie wordt verstrekt (specifiek in relatie tot één casusoverleg).¹⁰⁶ De oorzaak voor deze verschillen ligt enerzijds in onwetendheid (zelfs medewerkers van het OM weten niet altijd dat het op grond van de Wjsg niet zomaar is toegestaan om alle justitiële gegevens met ketenpartners te delen) en anderzijds in verschillen in bereidwilligheid om gegevens te delen. De gesloten convenanten laten ruimte voor deze verschillen van inzicht en handelen. Daarnaast speelt de in bovenstaand kader beschreven interne druk in bepaalde gevallen ook een belangrijke rol.

Gemeenschappelijke BOB-kamers

Sinds dit jaar heeft elke regionale politie-eenheid een zogenoemde Gemeenschappelijke BOB-kamer. In een BOB-kamer werken politie, OM en het rechter-commissariaat samen op het gebied van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Respondenten van de politie en het OM geven aan dat het voor hen onduidelijk is welk wettelijk regime precies van toepassing is (Wpg, Wjsg of WBP). Het grootste probleem is dat in de BOB-kamer beslissingen worden genomen door alle betrokken partijen. In een normale situatie maakt de officier van justitie een eigen dossier, op basis waarvan hij een beslissing neemt. In een BOB-kamer blijven echter alle gegevens in het systeem van de politie, waardoor bijvoorbeeld een betrokkene maar moeilijk op basis van de Wjsg kan toetsen in hoeverre de beslissing van de officier van justitie op de juiste gronden is uitgevoerd. Deze situatie bemoeilijkt volgens privacyfunctionarissen bij de politie en het OM de handhaving van het regime van de Wjsg. Feitelijk is een officier van justitie verplicht zijn beslissing in de computersystemen van het OM te registreren. Dit gebeurt volgens privacyfunctionarissen bij parketten echter niet of nauwelijks. Daarmee verschilt het probleem dat bij BOB-kamers speelt met dat van Veiligheidshuizen in de zin dat bij Veiligheidshuizen meestal te veel informatie wordt gedeeld en dat bij BOB-kamers gegevens niet op de juiste manier worden verwerkt.

ZSM-werkwijze

Respondenten van het OM en de politie ervaren een vergelijkbare problematiek met de ZSM-werkwijze. Met de ZSM-werkwijze wordt in samenwerking tussen politie en justitie (en eventueel andere betrokken ketenpartners) *zo snel mogelijk* na de aanhouding van een verdachte besloten over een afdoeningstraject. Hiervoor wordt een beslissing genomen op het politiebureau. Als de officier van justitie op het politiebureau een afdoeningsbeslissing neemt en een zaak

¹⁰⁶ Omdat wij in deze evaluatie Veiligheidshuizen niet structureel hebben onderzocht, kunnen we niet beoordelen in hoeverre de geconstateerde situaties in alle Veiligheidshuizen van toepassing zijn. Onze respondenten bij politie en OM gaven echter wel aan dat ze hun eigen ervaringen terugzagen bij andere Veiligheidshuizen waarmee ze contact hadden.

seponeert, dan zijn de gegevens 'feitelijk' een politiegegeven gebleven, terwijl het OM wel bij het nemen van de beslissing betrokken was. Meerdere geïnterviewde respondenten van de politie en het OM geven aan dat ze niet goed begrijpen welk wettelijk regime in zo'n situatie van toepassing is. Hierbij speelt het probleem dat gegevensverwerking in deze samenwerkingsverbanden vaak buiten het zicht van een privacyfunctionaris plaatsvindt, zodat deze er geen advies over kan geven.

Naast deze onduidelijkheden die voortvloeien uit nieuwe samenwerkingsvormen, zorgt de verhouding tussen de sectorwetten en de kaderwet op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens (de WBP) enerzijds en de WOB anderzijds voor onduidelijkheden in de praktijk. Volgens respondenten bij het OM komt het steeds vaker voor dat wanneer een informatieverzoek op grond van de Wjsg wordt afgewezen, burgers een nieuw verzoek op grond van de WOB indienen. Deze respondenten geven aan dat het kader van de WOB veel breder is, en niet is ingericht voor strafvorderlijke gegevens. Inmiddels is er jurisprudentie waaruit blijkt dat als een strafdossier bij de rechter ligt, de WOB niet meer van toepassing is, maar in de fase daarvoor nog wel.¹⁰⁷ Dan zijn situaties denkbaar waarin op basis van de WOB gegevens moeten worden verstrekt die op basis van de Wjsg niet zouden zijn verstrekt, omdat daarvoor een grondslag ontbreekt. 'Er is hier duidelijk een onhandige samenloop van wetgeving', aldus een van de respondenten bij het OM. En: 'Telkens zal dan een arbeidsintensieve slag worden gemaakt om te bezien of de belangen van de in de stukken genoemde personen en het belang van opsporing en vervolging, dan wel andere weigeringsgronden, zich niet tegen openbaarmaking van bepaalde informatie verzetten.'

Een geïnterviewde advocaat zegt de route via de WOB te herkennen, maar daarbij ook op nadelen te stuiten. 'Voor je het weet krijg je toegang tot een kamer met veertig vuistdikke ordners en een uur om er doorheen te bladeren.'

Samengevat is er volgens respondenten van het OM sprake van een 'versnippering van wettelijke regimes'. Zelfs voor goed ingevoerde betrokkenen is het daarom niet altijd duidelijk welk wettelijk kader van toepassing is. In Veiligheidshuizen wordt nog wel eens geroepen: '[E]r is een convenant getekend, dus wij mogen gegevens delen.' Dit volgt echter niet zonder meer uit de Wpg of de Wjsg. Een stelregel die in het onderzoek is tegengekomen, is: '[S]taan gegevens in het systeem [van het parket] dan beoordelen we in principe op basis van de Wjsg, tenzij andere wetgeving zoals het Wetboek van Strafvordering van toepassing blijkt te zijn.' Niet overal wordt volgens deze regel gehandeld. Zoals we bijvoorbeeld hierboven hebben geconstateerd, blijkt er in de nieuwe BOB-kamers sprake van een in de perceptie van betrokkenen ingewikkelde en onpraktische samenhang van wettelijke regimes. Aangezien de praktische werkbaarheid van een wet van belang is, is dit een punt dat aandacht verdient.

¹⁰⁷ ECLI:NL:RVS:2010:BK9881.

Shopper

Vanuit de advocatuur wordt handig gebruik gemaakt van de verschillende regimes met betrekking tot gegevensverwerking: strafvorderlijke informatie is namelijk zeer gewild. Advocaten hebben het liefst toegang tot alle gegevens die politie en justitie verzamelen. Vanzelfsprekend krijgen zij toegang tot alle processtukken, maar dit is slechts een 'uittreksel' van de informatie die de politie in eerste instantie heeft verzameld. Vanuit respondenten in de advocatuur, politie en justitie komt het beeld naar voren dat sommige advocaten (succesvol) bij ketenpartners op zoek gaan naar informatie. Lukt het niet bij JustID of een parket, dan wordt standaard de politie benaderd. Een respondent in de advocatuur gaf aan dat hij, wanneer de inzage van justitiële gegevens via JustID te lang op zich liet wachten, de politie of bevriende advocaten belde om sneller toegang tot gewenste gegevens te krijgen.

De gevolgen van het kennisnemingsrecht

De verwachting is dat het aantal aanvragen voor gegevensverstrekkingen door slachtoffers in de toekomst fors zal dalen. Reden hiervan is de uitbreiding van het kennisnemingsrecht voor slachtoffers – sinds januari 2013 – gaven respondenten van het OM aan.¹⁰⁸ 'Door die verandering is de poort naar informatie voor slachtoffers opengegaan. Daarom zal de Wjsg steeds minder worden ingezet om bepaalde gegevens te verkrijgen.' Tegelijkertijd komt hier opnieuw het probleem van het lastig te maken onderscheid tussen verschillende gegevens en verschillende regimes aan de orde. 'Waar zit de overgang tussen het kennisnemingsrecht van het slachtoffer enerzijds en de verstrekking aan slachtoffers op grond van de Wjsg anderzijds? Het is onduidelijk waar het ene recht ophoudt en het andere recht begint', aldus een respondent bij het OM.

6.2.3 Macro: leidt dit onderscheid in verschillende wetten tot adequate bescherming van gegevens in internationale verstrekkingen?

Het aantal verstrekkingen tussen landen is de afgelopen jaren toegenomen. Vergeleken met het aantal binnenlandse gegevens dat in Nederland wordt verwerkt, is het aantal internationale verstrekkingen zeer gering. JustID verwacht echter een verdere toename.

In de praktijk komen verzoeken uit het buitenland tot verstrekking van gegevens veelal terecht bij de politie. Op grond van de Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken is de politie bevoegd om verzoeken om gegevens zonder tussenkomst van het

¹⁰⁸ Het kennisnemingsrecht is vanuit de Wet versterking positie slachtoffer uitgebreid in 2011. Per 1 januari 2013 zijn de weigeringsgronden voor de officier van justitie in art. 51b Sv om slachtoffers processtukken te weigeren, verder beperkt.

OM zelfstandig af te handelen (art. 552i Sv).¹⁰⁹ Aangezien strafvorderlijke (en justitiële) gegevens veelal afkomstig zijn van de politie, zijn zulke gegevens ook aanwezig in haar datasystemen. Deze aanwijzing biedt daarmee een makkelijke internationale toegang tot zulke gegevens via de politie. De naburige regeling van de Wjsg is dan in de praktijk in wezen irrelevant.

6.3 HET ONDERSCHIED TUSSEN JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS EN PERSOONSDOSSIEREN

De Wjsg maakt onderscheid tussen drie typen gegevens. Voor elk van deze drie biedt ze een apart verwerkingsregime.

6.3.1 *Micro: is het onderscheid tussen de verschillende typen gegevens en de bijbehorende regimes voor betrokkenen helder en werkbaar?*

In de gesprekken met respondenten is op verschillende plekken gebleken dat het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor veel actoren niet helder is te maken (persoonsdossiers vallen buiten dit punt van onduidelijkheid). Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt aangegeven dat het onderscheid 'te gedetailleerd' is en daardoor 'voor de praktische behandeling en het gebruik van de wet' niet handig is. Operationele medewerkers van Reclassering Nederland 'weten niet dat er een verschil bestaat tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens'. En bij verschillende parketten wordt aangegeven dat 'het in de praktijk zichtbaar is dat mensen het verschil tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens moeilijk kunnen maken'. Een aspect dat dit onderscheid verwarrend maakt voor operationeel betrokkenen buiten de strafrechtsketen, is dat het OM weliswaar toegang heeft tot justitiële gegevens over personen, maar slechts strafvorderlijke gegevens mag verstrekken, dat wil zeggen dat een vraag die alleen over de justitiële gegevens van een persoon gaat, niet door het OM maar door JustID beantwoord moet worden.

Tegelijkertijd moet de vraag worden gesteld of dit ook tot problemen leidt op het gebied van de omgang met gegevens, zoals tijdens de verstrekking. Immers, pas dan moet het moeilijk te maken onderscheid ook daadwerkelijk als een probleem worden beschouwd. Hierop wordt in paragraaf 6.4 verder ingegaan.

6.3.2 *Meso: houdt de indeling in verschillende typen gegevens ook stand bij interactie tussen verschillende actoren?*

Onderscheid tussen de gegevens

Persoonsgegevens worden in een strafzaak als een 'pakketje' (of dossier) doorgestuurd. Dit betekent dat de politie gegevens verzamelt over één of meerdere

¹⁰⁹ Aanwijzing inzake de informatie-uitwisseling in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (art. 552i Sv).

verdachten met betrekking tot een strafbaar feit (of strafbare feiten) en dat deze gegevens gebundeld aan een officier van justitie worden doorgestuurd. De officier van justitie stelt op basis hiervan een strafdossier op, dat naar de rechter en de verdachte als onderdeel van de processtukken wordt gestuurd. In dit proces zijn drie regimes van toepassing: de Wpg, de Wjsg en de WBP. Toch is een groot gedeelte van de informatie identiek (de personalia, de bewijslast, enzovoort) en bevindt de informatie zich tijdens verschillende fasen van het strafproces in verschillende computersystemen. Uit onze interviews blijkt dat een van de redenen dat het onderscheid tussen gegevenstypen zo moeilijk hanteerbaar is, te maken heeft met het feit dat een politieel, justitieel of strafvorderlijk gegeven afhankelijk is van het systeem waarin het is opgeslagen en het moment waarop het is opgeslagen, en dat het een specifieke status krijgt toegekend. Als bijvoorbeeld de reclassering uit de justitiële documentatie put om een rapport op te stellen en opschrijft dat een persoon meerdere malen voor een strafbaar feit is vervolgd, dan komt de inhoud van de justitiële gegevens in het rapport terecht. Respondenten bij de reclassering geven echter aan niet te begrijpen welke kwalificatie deze informatie dan heeft en of het om een persoonsdossier, een justitieel gegeven of iets anders gaat. De gesprekken in de focusgroepen geven aan dat dit voorbeeld exemplarisch is voor situaties die van toepassing zijn bij de samenwerking binnen en buiten de strafrechtsheten.

Deze ervaringen uit de praktijk weerspiegelen de onduidelijkheid die al eerder kon worden geconstateerd op basis van de beleidstheorie: de indelingen naar bron of naar opslagwijze blijken niet goed te stroken met de wettelijke driedeling in justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers.

Bij JustID leeft de verwachting dat het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens in de toekomst nog verder onder druk komt te staan. Vooral nog kunnen betrokkenen voor zichzelf de volgende 'stelregel' gebruiken: gegevens die in JDS staan, zijn justitieel, en gegevens die in COMPAS/GPS staan, zijn strafvorderlijk. In het digitale archief van JustID (CDD+) gaat naar verwachting van JustID het OM ook strafdossiers en processen-verbaal opslaan. Hoewel de verschillende applicaties in eerste instantie nog naast elkaar zullen bestaan (en het daarmee duidelijk is wat het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens is), vermoedt JustID dat in de toekomst alle gegevens onder de naam van één persoon (en een parketnummer) kunnen worden geraadpleegd: 'de technische ontwikkelingen gaan door', aldus een respondent bij JustID, die toeziet op deze ontwikkelingen.

Persoonsdossiers

Een probleem waarmee JustID worstelt, is het feit dat er tegenwoordig steeds meer 'prejustitie'-rapportages worden gemaakt, door bureau HALT, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en vergelijkbare instanties. In veel gevallen bestaat er dan nog geen strafrechtelijk traject. Toch worden er rapportages van kinderen jonger dan 12 in de systemen van JustID geplaatst. Wat er bijvoorbeeld gebeurt, is dat van één gezin (concreet voorbeeld) rapportages van

verschillende kinderen online worden gezet. Een van de kinderen die meerderjarig is, zit al in het strafrecht, maar voor de rest geldt dit niet. De worsteling is waar de grens moet worden gelegd. Deze mensen hebben nu dus allemaal een 'aantekening', die ook zichtbaar kan zijn voor een persoon die niet toegang heeft tot de gegevens 'achter' de aantekening. Sommige mensen trekken op basis van alleen die aantekening een conclusie over de persoon. Er bestaat zodoende nog veel onduidelijkheid over de vraag wat nu precies onder een persoonsrapportage zou moeten vallen.

Bewaartermijnen

Een opvallende constatering is dat tijdens dit onderzoek is gebleken dat justitiële gegevens voorsnog 'oneindig' worden opgeslagen bij JustID. De reden is volgens JustID 'onduidelijkheid over de start van de bewaartermijn' en de mogelijkheid dat personen onder de verkeerde naam in het systeem staan. Onder de Wjd was de start van de bewaartermijn het moment dat een vonnis onherroepelijk werd. Nu is dat de datum van de beslissing geworden. Voor JustID is dit vanwege technische complicaties 'lastig' door te voeren. Het is 'geen eenduidig' veld. Wat betreft het tweede punt komt het voor dat personen niet 'volledig uniek' in het systeem staan. Daardoor kan het voorkomen dat de justitiële gegevens van bijvoorbeeld een tweeling onder de verkeerde persoon staan geregistreerd. Overigens kunnen deze gegevens niet meer worden geraadpleegd: de 'informatieverstrekking is geblokkeerd'.

De afhankelijkheid van de datasystemen

JustID is afhankelijk van parketten en andere gegevensverzamelaars die direct informatie voor de databases van JustID aanleveren. Deze *batches* data worden elektronisch verstuurd en verwerkt. In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat er hierbij systematisch fouten ten nadeel van personen worden gemaakt, dat wil zeggen dat personen hierdoor met een onjuiste juridische geschiedenis worden opgescheept.

Er bestaat één controlemechanisme: de data zijn 'logisch geordend' via XML. Als er in die logische ordening een fout wordt gemaakt, door bijvoorbeeld een parketmedewerker, dan sturen de systemen van JustID een automatische foutmelding terug. Er wordt vervolgens niet door medewerkers bezien wat de inhoudelijke fout nu was, noch wordt gecontroleerd of er een inhoudelijke correctie wordt gepleegd na de automatische foutmelding.

Er ontbreken (voorsnog) andere controlemechanismen: zo wordt er niet in samenwerking met parketten gecontroleerd of alle gegevens wel in de databases van JustID worden opgenomen. 'Zelfs' de check of ten minste alle zaken zijn aangemeld, door een boekhoudkundige check waarbij wordt vergeleken hoeveel zaken een parket heeft verwerkt en hoeveel daarvan in de systemen van JustID staan, bestaat nog niet. Volgens een respondent van JustID zijn er 'vooral orga-

nisatorische problemen' om dit van de grond te krijgen. In de praktijk gebeurt het volgens JustID inderdaad dat er gegevens niet binnenkomen. Een recent voorbeeld betreft de bestuurlijke strafbeschikkingen vanuit gemeenten. Deze gaan direct naar het CJIB voor een incasso. Het CJIB kwalificeert ze (meestal) onder een APV-overtreding met het relevante artikelnummer. De APV-artikelen variëren echter per gemeente, waardoor JustID ze niet kan verwerken in zijn systemen. Een detail daarbij is dat wanneer de bestuurlijke strafbeschikking een misdrijf betreft en daarom in het kader van Europese regelgeving (via het European Criminal Records Information System; ECRIS) met het buitenland moet worden gedeeld, er in het buitenland niemand begrijpt over welke overtrekking het precies gaat.

6.3.3 Macro: strookt de indeling van de Wjsg met indelingen van buitenlandse actoren?

Andere Europese lidstaten kennen geen onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens en hebben ook geen regeling voor de VOG. In verreweg de meeste gevallen worden alle gegevens onder de noemer van strafrechtelijke gegevens gekwalificeerd. Binnen Europa worden hoofdzakelijk justitiële gegevens – in de betekenis die er in Nederland aan wordt gegeven – verstrekt, namelijk een 'samenvatting van de geschiedenis van het justitiële verleden van een persoon'. Hoewel andere lidstaten het Nederlandse onderscheid niet altijd begrijpen, zorgt dit niet voor problemen. De gegevens die moeten worden uitgewisseld, kunnen worden uitgewisseld. Vanzelfsprekend heeft het Nederlandse onderscheid dan in het buitenland geen betekenis meer.

De verstrekking van justitiële gegevens verloopt binnen de Europese Unie via ECRIS. Dat is een 'gedecentraliseerd informatietechnologiesysteem', wat inhoudt dat 'gegevens uit de justitiële documentatie alleen worden opgeslagen in door de lidstaten beheerde databanken; de centrale autoriteiten van de lidstaten hebben geen rechtstreekse toegang tot de strafregisters van andere lidstaten'.¹¹⁰ In Nederland vindt toegang tot ECRIS via JustID plaats.¹¹¹ Bij JustID zijn vier medewerkers belast met de internationale gegevensverwerking. Hun werkzaamheden beslaan zowel de verstrekking van Nederlandse gegevens richting EU-lidstaten als ook de aanvraag vanuit Nederland voor gegevens vanuit EU-lidstaten.

Gegevensuitwisseling vindt zo veel mogelijk via een gestandaardiseerd Europees format plaats. Aan de hand van dat format krijgen (Nederlandse) wetsartikelen een bepaalde code toegekend. Met die code begrijpen buitenlandse instanties om wat voor delict het precies gaat: bijvoorbeeld diefstal of moord. Informatie als de onderbouwing van het vonnis wordt niet in codes vertaald. De informatie die via ECRIS wordt gedeeld, moet volgens respondenten bij JustID dan ook worden gezien als 'samenvatting' van iemands justitieel verleden.

110 *Stb.* 2012, 130.

111 Sinds 2012 maken alle lidstaten gebruik van deze manier van verstrekking.

Strafvorderlijke gegevens, in de vorm van bijvoorbeeld een strafdossier, worden niet gestandaardiseerd binnen de Europese Unie verstrekt. Uitwisseling vindt ad hoc tussen Nederlandse parketten en buitenlandse overheden plaats. JustID faciliteert vaak wel het eerste contact tussen Nederland en het buitenland.

Voor strafvorderlijke gegevens moet een lidstaat altijd een vertaalbureau inschakelen, zodat alle gegevens op de juiste manier worden geïnterpreteerd. In Nederland wordt dit soms door JustID en soms door een parket gedaan. 'Het kan soms lastig zijn als bepaalde begrippen moeten worden vertaald', zo laat een respondent van JustID weten. 'Bepaalde woorden zijn voor meerderlei uitleg vatbaar, en als het om het recht gaat, kan dat gevoelig liggen.'

6.4 EEN GEGRADDEERD SYSTEEM VAN GEGEVENSVERSTREKKING

Voor zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens biedt de Wjsg een gegradeerd systeem voor de verstrekking van gegevens. Gegevensvragers binnen de strafrechtsketens moeten eenvoudig over gegevens kunnen beschikken. Actoren daarbuiten kunnen dat slechts onder veel striktere voorwaarden.

6.4.1 *Micro: is de gegradeerde verstrekkingssystematiek voor betrokkenen duidelijk en werkbaar?*

Allereerst dient aandacht te worden besteed aan het onderscheid tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens, zoals dat in de dagelijkse werkpraktijk wordt beleefd. Strafvorderlijke gegevens worden ruimer (dat wil zeggen in meer soorten situaties) verstrekt dan justitiële gegevens, zo wordt gesteld door medewerkers van het tegenwoordige ministerie van Veiligheid en Justitie, die aan de basis hebben gestaan van de invoering van de Wjsg. 'Een probleem dat hierin kán worden gezien is het feit dat strafvorderlijke gegevens minder definitief zijn dan justitiële gegevens en gevoeliger informatie bevatten. In feite is die verdeling dus vreemd.' Daar wordt wel aan toegevoegd: 'een officier van justitie, of een privacyfunctionaris bij een parket, maakt meer een afweging dan JustID. Al met al wordt bij strafvorderlijke gegevens meer per geval bekeken of mag/kan worden verstrekt.' Deze (afweging leidend tot een) ruimere verstrekking zijn wij in de loop van dit onderzoek ook tegengekomen op de verschillende parketten.

Voor verreweg de meeste gegevensaanvragers staat in het Bjsg of de Aanwijzing Wjsg vermeld op welke grondslag ze al dan niet justitiële of strafvorderlijke gegevens mogen ontvangen. Deze verstrekking is in het geval van justitiële gegevens grotendeels geautomatiseerd. Als een burgemeester bijvoorbeeld een informatieverzoek doet, dan stuurt hij een brief met daarin de grondslag op basis waarvan hij toegang tot gegevens wil. Een medewerker van JustID zet deze informatie in een computersysteem. Het systeem filtert vervolgens op

basis van het doel van de verstrekking en de grondslag van de te verstrekken informatie. (Zo krijgt de burgemeester, bijvoorbeeld, andere informatie als hij een verzoek doet voor een naturalisatieproces dan wanneer hij dit doet in het kader van de Drank- en Horecawet.) In de meeste gevallen werkt dit systeem goed, hoewel de wet niet altijd goed op de praktijk aansluit. In het kader van wetsartikelen met betrekking tot jeugdigen (zoals art. 12, Wjsg) staat bijvoorbeeld de uitleg van de artikelen intern ter discussie. Volgens een respondent bij JustID zijn de wetsartikelen zo ingewikkeld geformuleerd dat het voor JustID, maar ook voor officieren van justitie, onbegrijpelijk is welke verantwoordelijkheden/verplichtingen uit deze artikelen volgen.¹¹²

Bij strafvorderlijke gegevens neemt in principe een officier van justitie (eventueel in samenwerking met een privacyfunctionaris) de beslissing om strafvorderlijke gegevens te verstrekken. De Aanwijzing Wjsg vormt bij deze beslissing een soort 'spoorboek'. Het feit dat de gegevensaanvragers staan vermeld, maakt het volgens respondenten bij het OM en JustID eenvoudiger om te beslissen of gegevens mogen worden verstrekt. Strafvorderlijke gegevens worden in principe pas verstrekt als er een veroordelend vonnis is. Slechts in zeer specifieke gevallen worden gegevens verstrekt als dat vonnis er nog niet is: denk aan de situatie dat een verdachte in een zedenzaak een bekentenis heeft afgelegd, maar nog wel met kinderen werkt.

Desgevraagd geven respondenten aan dat in sommige gevallen justitiële gegevens volgens bestaande regelingen (moeten) worden verstrekt, maar dat ze dat zelf eigenlijk minder wenselijk achten. Zoiets geldt bij geautomatiseerde verstrekking van justitiële gegevens. De verstrekking van de gegevens *an sich* is dan gerechtvaardigd (bijvoorbeeld wanneer het om een burgemeester gaat), maar de persoon die de gegevens ontvangt, is soms onvoldoende geëquipeerd om ze te begrijpen. Een voorbeeld is de situatie dat in de justitiële gegevens een aantekening met betrekking tot een sepotcode is opgenomen. Het is de inschatting van verschillende respondenten dat dergelijke (lastige) juridische termen onvoldoende door leken worden begrepen. Zij achten, kort gezegd, de kans groot dat een ambtenaar in een gemeente informatie zoals een sepotcode buiten beschouwing laat wanneer hij op basis van de toegezonden gegevens een beslissing over een bepaalde persoon neemt.

Voor strafvorderlijke gegevens is deze situatie niet van toepassing, omdat verstrekking geen plicht is: een officier van justitie of een privacyfunctionaris kan er dus altijd voor kiezen gegevens niet te verstrekken (of slechts een uittreksel te verstrekken).

NB Voorbeelden van het voorkomen van de tegengestelde situatie, dat wil zeggen dat de verantwoordelijke het gepast achtte om gegevens te verstrekken maar de wet dit niet toestaat, zijn tijdens dit onderzoek niet zichtbaar geworden.

¹¹² Wij hebben uitsluitend kunnen constateren dat dit problematisch is voor JustID, en niet voor anderen.

Hoewel medewerkers op het parket (waar de enige niet-geautomatiseerde verstrekkingen plaatsvinden) van mening zijn dat het veel tijd kostte om aanvragen te behandelen, leidt dit bij hen niet tot een wens tot automatisering. Gegevensverstrekking is volgens de respondenten van het OM nu eenmaal maatwerk en situaties kunnen zoveel verschillen dat zulk maatwerk geboden is. Daarnaast geven respondenten bij het OM aan dat 'het OM historisch gezien liever niet naar buiten treedt met opsporings- of onderzoeksgegevens, omdat het een gesloten organisatie is'. Men verstrekt dus liever geen gegevens, 'tenzij' dit noodzakelijk is met betrekking tot een specifiek doel (zoals die in de Wjsg zijn omschreven).

Kader helpdesk privacy

Vanuit het PaG probeert de helpdesk privacy eenheid (tussen parketten) met betrekking tot gegevensverstrekking te bevorderen. Dit gebeurt onder andere via gezamenlijke bijeenkomsten, maar ook via een onlineplatform waarin ervaringen tussen privacyfunctionarissen en de helpdesk privacy worden gedeeld.

Gegevensverstrekking werkt als volgt: in eerste instantie wordt gegevensverstrekking op het OM (via een privacyfunctionaris) afgehandeld. Komt deze er niet uit, dan wordt contact opgenomen met de helpdesk privacy. In de meeste gevallen krijgt de helpdesk een e-mail. De e-mails worden wekelijks intern besproken. Ingewikkelde verzoeken worden door alle helpdeskmedewerkers (vier in totaal) besproken, anders vindt beoordeling door twee personen plaats. Spoedgevallen worden soms telefonisch gecommuniceerd. Als beoordelingskader wordt in principe geen andere regelgeving en/of documentatie gehanteerd dan de Wjsg en de Aanwijzing Wjsg. De helpdesk privacy behandelt zeer uiteenlopende zaken. Het is dus niet zo dat een bepaald type strafzaak de overhand heeft.

De respondenten van het PaG zijn van mening dat de Wjsg een helder kader biedt. Binnen dat kader is er voor het OM voldoende ruimte om beslissingen te nemen. Voor medewerkers van het OM levert dit ook geen problemen op. Deze zijn gewend het type afwegingen te maken die aan de wet ten grondslag liggen. Voor mensen zonder juridische achtergrond is dit soms lastiger. Die begrijpen het niet altijd. Ook zullen er altijd discussiegevallen zijn, waarbij vooral het moment van verstrekken ter discussie staat. Volgens de respondenten valt dit echter niet met regelgeving dicht te timmeren en dus te voorkomen.

6.4.2 Meso: houdt de verstrekkingssystematiek stand bij contacten en samenwerking tussen verschillende actoren?

Volgens veel van de respondenten schuurt het wettelijk verstrekkingssysteem met name daar waar meerdere organisaties of ketenpartners betrokken zijn. Vooral in samenwerkingsverbanden, zoals het al eerder genoemde Veiligheidshuis, kunnen organisaties in de praktijk op verschillende manieren toegang krijgen tot justitiële en strafvorderlijke gegevens en deze ook met elkaar delen. Respondenten geven voorbeelden waarbij de gehele justitiële documentatie van een verdachte in het GCOS (het computersysteem van de Veiligheidshuizen) wordt geplaatst, terwijl alleen een uittreksel zou mogen worden geplaatst. Politie, reclassering en het OM hebben in Veiligheidshuizen ook moeite met de opstelling van gemeenten: gemeenteambtenaren zijn zich onvoldoende bewust van de wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensverstrekking.

Het datasysteem van Veiligheidshuizen (zoals GCOS) faciliteert hoofdzakelijk de (eenvoudige) uitwisseling van persoonsgegevens en is niet zo ingericht dat het voor medewerkers van het OM en de politie duidelijk is op welke gronden ze bepaalde gegevens al dan niet mogen uitwisselen.

Op alle (ondervraagde) parketten is zichtbaar dat wordt gehandeld volgens de denkwijze 'wij verstrekken, tenzij'. Dat wil zeggen: alle privacyfunctionarissen en informatieofficieren van het OM zeggen het belang in te zien van het verstrekken van strafvorderlijke gegevens, en onderschrijven daarmee de gedachte achter de Wjsg. 'Wij zijn zeker bereidwillig om informatie te verstrekken.' Tegelijkertijd wordt de hoeveelheid van de verstrekte informatie zo beperkt mogelijk gehouden. 'Bij gegevensverstrekking aan derden wordt zo min mogelijk informatie verstrekt', zo geeft een privacyfunctionaris aan. En: '[W]at ik verstrek, is altijd een zeer summier gedeelte uit het hele dossier.' Telkens, zo wordt aangegeven, wordt de afweging gemaakt tussen enerzijds het doel van een aanvraag en anderzijds hetgeen noodzakelijk is te weten om dat doel te kunnen dienen. Vanwege deze 'terughoudendheid' van het OM komt het niet zelden voor dat aanvragers van gegevens *shoppen* langs verschillende instanties. Een partij waar veelal meer informatie kan worden verkregen, is de politie, die informatieaanvragen beoordeelt aan de hand van de Wpg. Een voor dit onderzoek geraadpleegde advocaat zei ons: '[D]e informatie die het OM heeft is niet altijd even interessant. De politie heeft, bruto, immers de grootste hoeveelheid informatie.' Door veel respondenten wordt onderscheid tussen 'harde en zachte informatie' gemaakt. Een gesproken medewerker van de politie zegt hierover: '[U]iteindelijk zijn de feiten die wij verstrekken het meest interessant.'

Twee bijzondere rollen voor verzekeringsmaatschappijen

Voor privacyfunctionarissen van parketten is het niet altijd duidelijk of een advocaat strafvorderlijke gegevens opvraagt namens zijn cliënt, en daarmee de verdachte in een bepaalde zaak, of dat hij in werkelijkheid de advocaat van de verzekeringsmaatschappij van het slachtoffer blijkt te zijn, die een bepaalde claim op de dader wil doen. Bij verschillende respondenten komt dit punt aan de orde. 'De mogelijkheden om dit goed te kunnen checken zijn beperkt', aldus een privacyfunctionaris van een parket. 'Enerzijds vanwege het instrumentarium, anderzijds uit tijdgebrek.' Van deze mogelijkheid wordt dan ook gebruik gemaakt. De respondenten bij verzekeringsmaatschappijen zeggen overigens zich in deze praktijk niet te herkennen: 'Dat is een kwalijke zaak.' In gevallen waarin sterk de indruk ontstaat dat een advocaat niet het slachtoffer vertegenwoordigt – bijvoorbeeld als het verzoek op briefpapier van de verzekeringsmaatschappij wordt aangeleverd – wordt vrijwel altijd om een machtiging gevraagd. Immers, gegevens mogen slechts worden verstrekt aan een betrokkene of een gemachtigde advocaat, (normaliter) niet aan een verzekeringsmaatschappij of aan de advocaat van een verzekeringsmaatschappij. In de casus van een aansprakelijkheidsclaim van de verzekeraar van een afgebrand buurbedrijf van Chemie-Pack versus de gemeente Moerdijk heeft een van de onderzoekers zelf kunnen constateren dat de processen-verbaal van de gemeentelijke medewerkers uit de strafzaak tegen Chemie-Pack beschikbaar waren voor de zaak tegen de eigen gemeente. Dat hun verklaringen op een dergelijke wijze zouden worden gebruikt, was hun of de gemeente niet bekend.

Overigens zijn er actoren die dit laatste aspect het liefst veranderd zouden willen zien. Een gesproken informatieofficier (officier van justitie) geeft aan dat er zijns inziens een lacune bestaat tussen de positie van het slachtoffer enerzijds en de rol van de verzekeringsmaatschappij van het slachtoffer anderzijds. 'Omdat verzekeringsmaatschappijen niet als belanghebbende in een strafproces worden beschouwd, is het voor hen niet mogelijk zich vroegtijdig te voegen in het proces. Terwijl, als ze in rechte treden van een benadeelde partij, [ze] regres willen nemen op bijvoorbeeld een verdachte van vermogenscriminaliteit. Verzekeringsmaatschappijen spelen een belangrijke rol, maar komen hierdoor niet tijdig aan hun gegevens en soms zelfs helemaal niet. Als we zeggen: we willen criminaliteit aan de voorkant aanpakken, dan lukt dat niet op basis van deze regeling.' Een respondent van een verzekeringsmaatschappij: 'Het is recent twee keer voorgekomen dat bestuurders met drank op in het verkeer veel schade veroorzaakten, maar waarbij wij zelfs het proces verbaal niet ter inzage kregen. Zodoende hebben wij dan geen juiste tool of juridisch bewijs om verhaal te halen op de bestuurder van de door ons betaalde WA schade. Indirect worden onze verzekerden, zij die premie betalen, gedupeerd. Er wordt een beroep gedaan op artikel 39f van de Wjsg waarin staat dat wij geen slachtoffer zijn. Strikt genomen klopt dat, maar wij zijn wel de benadeelde partij die de slachtoffers heeft moeten betalen.' Overigens zien respondenten op het ministerie van Veiligheid en Justitie de verstrekking aan verzekeraars wel als 'in het zwaarwegend algemeen belang'. 'Immers, op het moment dat zij geen schade kunnen verhalen, zullen de premies stijgen. Dat is een negatief effect dat (vrijwel) iedereen voelt.'

Volledige eenduidigheid in de behandeling van gevallen lijkt respondenten een onmogelijke wens. Immers, de persoon die verstrekt, speelt hierin ook een rol, hoewel getracht wordt deze zo klein mogelijk te houden. Als beoordelingskader voor de verstrekking wordt geen andere regelgeving of documentatie gehanteerd dan de Wjsg en de Aanwijzing Wjsg. Om bepaalde discussiepunten te overbruggen komen verschillende functionarissen van parketten eens in de zoveel tijd bijeen in een zogeheten privacyplatform van het OM, waar lastige kwesties worden besproken. Een illustratief voorbeeld hiervan, dat tijdens een van de interviews bij parketten is aangegeven: toen de Aanwijzing slachtofferzorg in werking trad, een aanwijzing die ruimere verstrekkingmogelijkheden biedt binnen de strafvordering, werd binnen het platform besproken wat hiervan de gevolgen zijn voor verstrekking via de Wjsg.

6.4.3 Macro: sluit de inrichting van de wet aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en onderscheidingen die in het buitenland worden gehanteerd?

Maatschappelijke ontwikkelingen

Het aantal verstrekkingen van justitiële en strafvorderlijke gegevens neemt jaarlijks toe door een grotere maatschappelijke behoefte aan informatie. Deze ontwikkeling is bij het grootste deel van de ketenpartners waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, geconstateerd. Het resultaat hiervan is dat justitiële en strafvorderlijke gegevens op steeds meer plaatsen beschikbaar komen. Via Veiligheidshuizen en andere samenwerkingsverbanden worden gegevens gedeeld. Een gedeelte van die gegevens wordt vervolgens door bijvoorbeeld gemeenten verspreid voor andere doeleinden dan waarvoor de gegevens zijn verstrekt (zoals een casuoverleg over huiselijk geweld). Tijdens dit onderzoek is veelvuldig het signaal naar voren gekomen dat personen die het 'systeem' goed kennen meestal aan de gegevens kunnen komen waar ze naar op zoek zijn. Hiervan wordt niet alleen, zoals eerder besproken, door advocaten handig gebruik gemaakt, maar ook door parket- of politiemedewerkers.

Het is de verwachting van veel respondenten dat er in de toekomst een nog grotere (politieke en maatschappelijke) behoefte zal zijn aan het delen en uitwisselen van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Recente voorbeelden die veel worden genoemd, betreffen de database van mensen die in de jeugdzorg werken en de database van mensen die in de taxibranche werken. Los van het feit dat het volgens respondenten erg ingewikkeld blijkt dit type databases up-to-date te houden, is hierin de ontwikkeling zichtbaar dat steeds meer instanties en organisaties toegang krijgen tot justitiële en strafvorderlijke gegevens. Aan de originele 'toetsen en waarborgen' die ten grondslag liggen aan het gegradeerde verstrekkingregime zou dan minder waarde worden gehecht.

Uit de nota die de minister van Justitie in 2005 naar de Tweede Kamer stuurde naar aanleiding van het verslag van de vaste Kamercommissie van Justitie blijkt dat er door het OM honderden tot maximaal duizend verstrekkingen per jaar

plaatsvinden.¹¹³ In de praktijk ligt dit aantal tegenwoordig veel hoger. De meeste parketten behandelen tegenwoordig enkele honderden aanvragen, terwijl dit er enkele jaren geleden nog tientallen waren. Het merendeel van de aanvragen wordt gedaan door slachtoffers binnen een strafzaak of door advocaten die door slachtoffers gemachtigd zijn een aanvraag te doen en vallen dus onder de categorie ‘aanvragen binnen de strafrechtsketen’. De stijging van het aantal aanvragen (en het aantal verstrekkingen) lijkt niet los te kunnen worden gezien van de tijdsgesest. Immers, met de verschuiving van prioriteiten van aanvankelijk de privacy van verdachten naar tegenwoordig de positie van slachtoffers (zie ook hoofdstuk 3) is het aantal verstrekkingen op basis van de Wjsg toegenomen.

Gegevensverstrekking aan het buitenland

In het buitenland wordt het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens zoals we dat in Nederland kennen niet gehanteerd. Vaak bestaat er ook geen regeling die kan worden vergeleken met de VOG. Via ECRIS wordt, zoals eerder opgemerkt, vooral een ‘samenvatting’ van de justitiële gegevens verstrekt (en ontvangen). Het is volgens respondenten bij JustID niet in alle gevallen voor buitenlanders onmiddellijk duidelijk hoe het Nederlandse onderscheid moet worden geïnterpreteerd. Door buitenlanders te informeren over de Nederlandse praktijk ontstaan er echter geen noemenswaardige problemen.

6.5 TOEZICHT EN CONTROLE

6.5.1 *Micro: hoe verloopt het interne toezicht en wat is de rol van de direct betrokkenen?*

Intern toezicht

Voor justitiële gegevens is het interne toezicht georganiseerd via het hoofd Justitiële Documentatie van JustID. Dit betekent onder meer dat deze in bepaalde (meer gevoelige of ingewikkelde) situaties wordt geconsulteerd of justitiële gegevens al dan niet aan een betrokkene of organisatie kunnen worden verstrekt of dat verwerking (opname in het eigen systeem) gerechtvaardigd is. Bij strafvorderlijke gegevens is het interne toezicht gelegd bij het PaG. Zoals eerder besproken, heeft elk parket een privacyfunctionaris en een informatieofficier van justitie. Deze personen staan in contact met de landelijke helpdesk privacy. Bij de landelijke helpdesk werken vier personen die zogenoemde niet-standaardverstrekkingen beoordelen, en kunnen worden geraadpleegd bij allerhande kwesties die spelen bij gegevensverstrekkingen. De binnengekomen meldingen worden afhankelijk van de complexiteit door een twee- of viertal besproken.

De helpdesk privacy van het PaG speelt vooral een faciliterende en adviserende rol met betrekking tot het toezicht op de wet. De helpdesk privacy ondersteunt

¹¹³ *Kamerstukken II 2005/06, 30 171, nr. 5.*

privacyfunctionarissen en andere parketmedewerkers en geeft hun advies over (onder andere) gegevensverstrekking. Vanuit de verschillende parketten zijn respondenten enthousiast over deze ondersteuning en de mogelijkheid die enkele malen per jaar wordt geboden om met alle privacyfunctionarissen te reflecteren op specifieke casussen.

Het hoofd Justitiële Documentatie heeft een vergelijkbare rol als de helpdesk privacy. Respondenten hebben de indruk dat deze interne-controlefunctie goed wordt uitgevoerd. Deze indruk is bijvoorbeeld gebaseerd op het feit dat JustID zelf bij het OM en de politie heeft aangekaart dat het OM op een bepaald moment de politie alleen nog maar toestond justitiële gegevens op te vragen onder artikel 39f lid 1 onder a ('het voorkomen en opsporen van strafbare feiten') Wjsg, terwijl de doelstelling ook regelmatig (gezien de historie van opvragen) een andere was. Dat is JustID toen tegengegaan.¹¹⁴

De praktijk van controle op de juistheid van gegevens in datasystemen

Door het gebruik van datasystemen kunnen verkeerde gegevens verspreid (en verstrekt) raken. In het digitale datasysteem van JustID (JDS) worden tegenwoordig alle justitiële gegevens opgeslagen. De gegevens worden direct aangeleverd door de parketadministraties. Een gevolg van deze directe input is dat eventuele invoerfouten door een parketmedewerker automatisch leiden tot de verspreiding van foute gegevens door JustID. JustID controleert wel op fouten, maar het lukt JustID niet alle foute informatie eruit te filteren. Zogenoemde 'logische fouten' of 'doorgezette fouten' zijn relatief gemakkelijk via *queries*¹¹⁵ te controleren en te herstellen (wanneer bijvoorbeeld een verkeerd gegeven, zoals een gevangenisstraf van 100 jaar, wordt ingevuld), maar op het moment dat een parketmedewerker onder het kopje 'gevangenisstraf' zes dagen in plaats van zes weken invult, wordt een fout pas achteraf (en soms nooit) ontdekt. Verder is er het 'piepsysteem', waarbij betrokkenen vanzelf bij JustID aankomen als er gegevens niet kloppen. Via bestandsvergelijking met de parketadministratie lukt het na 'piepen' meestal wel om de gegevens te corrigeren. Volgens verschillende respondenten zijn er in het algemeen echter onvoldoende controle mogelijkheden om de juistheid (de inhoud) van gegevens te controleren.

Door de computersystemen waarmee de verschillende instanties werken, is het makkelijker om de door de wet gestelde eisen van bewaartermijnen te hanteren, tenminste wanneer die worden geïnterpreteerd als verstrekkingstermijnen. Toegang tot gegevens wordt namelijk na verloop van tijd automatisch geblokkeerd. Slechts in samenwerkingsverbanden als Veiligheidshuizen (zie kader)

114 De politie kan formeel niet eigenstandig justitiële gegevens opvragen, maar moet dat via de lijn van het OM doen. Het OM moet dan een grond uit art. 39f Wjsg gebruiken om de justitiële gegevens die het kan opvragen, verder te verstrekken. In de praktijk heeft de politie ook directe toegang tot de systemen van JustID.

115 Een *query* is een opdracht binnen een database, bijvoorbeeld: 'verzamel alle justitiële gegevens van personen met een gevangenisstraf van dertig weken'.

ontstaan problemen door het in sommige gevallen te lang bewaren van gevoelige informatie. We kunnen hier vaststellen dat de wettelijke systematiek als impliciet uitgangspunt heeft dat aanvragers van gegevens geen schaduwdatabase onderhouden, maar elke keer opnieuw een verzoek voor gegevens indienen. Dat uitgangspunt wordt in de praktijk gelogenstraft.

Gegevens bij JustID en het OM worden echter, ook als ze zijn geblokkeerd in het systeem en dus niet langer kunnen worden verstrekt, oneindig bewaard. Een belangrijke reden waarom het, volgens respondenten, een slechte zaak zou zijn als gegevens slechts voor een (te) beperkte termijn zouden (kunnen) worden opgeslagen, is dat gegevens bij een (te) snelle verwijdering ook niet meer in een VOG van een persoon terechtkomen. Daartegenover staan gevallen zoals in onderstaand kader beschreven, waarin mensen op minderjarige leeftijd worden geregistreerd in het JDS en daar hun leven lang last van houden.

Gegevens van minderjarigen

‘Een voorbeeld van een jongere die geregistreerd is in het Justitieel Documentatiesysteem is Bas. Hij is op veertienjarige leeftijd veroordeeld voor een zedendelict. Hij kreeg hiervoor een PIJ-maatregel opgelegd. Als Bas zeventien is, wordt hij overgeplaatst naar een open groep. Zijn PIJ-maatregel is afgerond. Hier wordt hij voorbereid op een leven buiten de instelling. Toch begint hij eenmaal buiten en nog steeds minderjarig, niet helemaal met een schone lei. Bij de inschrijving van opleidingen of het solliciteren naar werk kan hij zijn verdere leven moeilijkheden verwachten. Aan iemand die dertig jaar voor de aanvraag van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is veroordeeld voor een zedenmisdrijf, wordt geen VOG afgegeven. Daar komt bij dat de informatie over een zedendelict in het justitieel documentatiesysteem zichtbaar blijft tot iemands overlijden of tachtigste levensjaar.’ (Bruning & Berger, 2008)

Controle door personen om wier gegevens het gaat

Toezicht wordt in de Wjsg indirect uitgeoefend door betrokken personen die bijvoorbeeld tijdens de procesgang of op een ander moment inzage krijgen in de justitiële of strafvorderlijke gegevens die over henzelf zijn verzameld en constateren dat de gegevens niet helemaal kloppen. In de beleidstheorie is de vooronderstelling omschreven dat deze betrokkenen op de hoogte zijn van hun rechten, dat deze betrokkenen gebruik kunnen maken van die rechten en dat aan hun verzoeken gevolg wordt gegeven.

Op de verschillende parketten en bij JustID komen regelmatig inzageverzoeken van betrokkenen (of hun advocaten) binnen. Het gaat onder meer om betrokkenen die het idee hebben dat ze niet goed verdedigd zijn, om advocaten van de verzekeringsmaatschappij van een betrokkene die schade proberen te verhalen, maar ook om verzoeken van personen die – al dan niet vanuit een ziektebeeld – menen dat de overheid hen in de gaten houdt en gegevens registreert.

Voor toegang tot justitiële gegevens moet een betrokkene (of zijn advocaat) een inzageverzoek doen bij JustID. Hiervoor moet de betrokkene zijn personalia inclusief een kopie van zijn identiteitsbewijs naar JustID sturen. Als er gegevens over een betrokkene bestaan, en een inzageverzoek gerechtvaardigd is, dan worden deze beschikbaar gemaakt op de arrondissementsrechtbank in de buurt van het adres van de betrokkene. Hier krijgt hij de mogelijkheid om gegevens in te zien. De gegevens mogen niet worden meegenomen en er mogen ook geen foto's van worden gemaakt. Het is wel mogelijk om er aantekeningen van te maken.

Bevindingen telefonische bevraging personen die hun justitiële gegevens hebben opgevraagd

We hebben gesproken met 28 personen die hun eigen gegevens of die van hun cliënten hadden opgevraagd.

De betrokkenen gaven aan dat de reden voor hun inzageverzoek lag in de 'onbekendheid met hun justitiële historie' (n = 20) of het 'vermoeden dat er sprake was van een fout in de justitiële gegevens' (n = 11). Bij nadere bevraging bleek de laatste categorie vooral te gaan om mensen die geen VOG hadden gekregen en geen zicht hadden onder welke criteria die wel/niet wordt verstrekt (dit valt overigens buiten de scope van deze evaluatie). Helderheid over bewaartermijnen had vrijwel niemand van de betrokkenen.

De gegevens die waren verkregen, werden in een aantal gevallen (n = 5, de advocaten met wie gesproken is) gebruikt in een aankomende civiele of strafrechtelijke procedure. Overigens was er geen duidelijke opvatting over wat men met de gegevens na inzage ging doen. Tenminste was geen van de betrokkenen van plan een bezwaar in te dienen vanwege onjuistheden (die waren niet geconstateerd) of had dat ooit gedaan.

Een veelgehoord bezwaar (n = 21) is dat het lang duurt voordat personen hun gegevens kunnen inzien. Hiermee wordt bedoeld op de tijdspanne tussen enerzijds het moment waarop wordt aangegeven dat de wens bestaat om gegevens in te zien en anderzijds het moment waarop daadwerkelijk inzage wordt gedaan. Dit vindt vaak plaats bij een arrondissementsparket, omdat de reis naar Almelo voor veel mensen te ver en niet praktisch is.

De respondenten hebben in meerderheid (n = 18) het gevoel dat er secuur met hun gegevens wordt omgegaan. Deze indruk ontstaat uit de wijze waarop de procedure verloopt vanaf het moment van aanvraag tot het moment van inzage. Het feit dat gegevens nooit worden meegegeven maar slechts kunnen worden ingezien, leidt daarbij zowel tot irritatie (alle respondenten vinden dit ouderwets) als tot een basis voor vertrouwen in het systeem.

Overigens gaan de respondenten er allen van uit dat de gegevens breed worden gedeeld binnen de overheidsdiensten waarmee zij contact hebben. Er bestaat bij een ruime meerderheid een zorg dat hun gegevens ook te breed met private aanvragers worden gedeeld. Wij wijzen hier echter op het effect van de zelfselectie, omdat het hier vooral ook respondenten betrof die zorgen hadden over een aan te vragen of niet-verleende VOG.

Correctieverzoeken op basis van een inzage komen bij justitiële en strafvorderlijke gegevens maar zeer beperkt voor. Door onze respondenten was een dergelijk verzoek (nog) niet gedaan. Voor justitiële gegevens geldt dat het om enkele tientallen tot maximaal honderd gevallen per jaar gaat. Voor strafvorderlijke gegevens kan hiervan geen landelijke indicatie worden gegeven. Bij de geraadpleegde parketten zijn dergelijke verzoeken echter slechts een enkele maal binnengekomen.

Kijkend naar het aantal klachten dat ontstaat over de verstrekking van strafvorderlijke gegevens, lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat de verstrekking in de meeste tot vrijwel alle gevallen goed verloopt. Navraag bij zowel verschillende parketten als het PaG leert dat het aantal klachten niet tot zorgen stemt. (Hoewel de vraag kan worden gesteld in hoeverre burgers voldoende bekend zijn met de klachtprocedure. Op dit punt gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.) ‘Bij ons zijn zeer weinig gevallen van klachten bekend’, is een veelgehoorde reactie. Dit beeld is tijdens het gesprek bij het CBP bevestigd.

Het CBP heeft wel de ‘algemene indruk dat privacy en de bescherming van persoonsgegevens door betrokkenen als vrij ingewikkeld wordt gezien en dat het niet wordt beschouwd als een grondrecht waar belangen bij (moeten) worden afgewogen, maar meer als een sluitstuk na een besluitvormingsproces’.

Waar het gaat om de controle op de uitvoering van de Wjsg via de weg van de Nationale ombudsman, het civiel recht of het algemeen bestuursrecht geldt het volgende:

- Er zijn geen voorbeelden van processen tegen de Staat op grond van overtreding van de Wjsg.
- De Nationale ombudsman behandelde maar zes gevallen van klachten met betrekking tot de Wjsg; het gaat hier in alle gevallen om de verstrekking van strafvorderlijke gegevens. In drie gevallen werden die gegrond verklaard, waarvan het in één geval om een evidente individuele misdraging ging.

6.5.2 Meso: hoe vervult de toezichthouder zijn rol?

Het externe toezicht wordt uitgevoerd door het CBP. Het CBP is daarvoor gedeels afhankelijk van de signalen die uit de maatschappij komen. Dit kunnen

meldingen van burgers zijn of meldingen van betrokkenen bij ketenpartners als het OM of JustID.

‘Met behulp van deze bevoegdheden is het College onder meer in staat om bij de arrondissementsparketten, het landelijk parket en de ressorts parketten zogenaamde privacy-audits te houden met behulp waarvan bijvoorbeeld kan worden vastgesteld of de strafvorderlijke gegevens op rechtmatige wijze zijn verstrekt en tijds worden vernietigd.’¹¹⁶

Het CBP zelf geeft aan dat het voldoende mogelijkheden en bevoegdheden heeft om een goede invulling te geven aan zijn toezichtstaak. Het enige punt van aandacht is de boetebevoegdheid die het CBP op dit moment heeft. Die is namelijk beperkt tot maximaal € 4500. Dit bedrag wordt echter eind 2013 verhoogd tot maximaal € 1 miljoen.

Desondanks zijn er volgens respondenten van het CBP twee problemen met het toezicht op de Wjsg. Allereerst heeft het CBP onvoldoende materiële middelen om toezicht te houden op de Wjsg. Onder de ‘sector publiek’ vallen 22 mensen. Deze houden toezicht op de verwerking van alle persoonsgegevens door de overheid. Ze houden dus onder meer toezicht op de WBP, de Wpg en de Wjsg, wat betekent dat er toezicht wordt gehouden op detentiegegevens, patiëntgegevens, opgeslagen kentekens, persoonsdossiers, justitiële en strafvorderlijke gegevens, enzovoort. Naast dat sommige controles via audits door externen worden uitgevoerd, ziet het CBP zich daarom genoodzaakt prioriteiten te stellen. Dit gebeurt op basis van meldingen uit de maatschappij. Een hiermee samenhangend probleem is echter dat het CBP nauwelijks meldingen vanuit de maatschappij met betrekking tot de Wjsg ontvangt. Het is aannemelijk, zoals het CBP erkent, dat signalen het CBP niet bereiken vanwege de geringe betrokkenheid van personen bij de verwerking van de eigen justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast hebben individuele klachten meestal betrekking op zaken waarbij ook andere wettelijke regimes relevant zijn; misstanden omtrent de Wjsg kunnen zo wellicht onderbelicht blijven.

In de praktijk blijkt ook uit meerdere voorbeelden dat het toezicht van het CBP onvoldoende effect heeft en dat signalen het CBP niet bereiken:

- JustID slaat in tegenstelling tot de wettelijke bewaartermijnen justitiële gegevens onbeperkt op.
- Het is de inschatting van verschillende respondenten dat de geheimhoudingsbepaling voor buiten de strafrechtketen gelegen doeleinden verstrekte gegevens onvoldoende wordt nageleefd. In bepaalde situaties zou dit uit de eigen ervaring van betrokkenen blijken.
- In nieuwe samenwerkingsverbanden worden justitiële en strafvorderlijke gegevens soms op een wijze gedeeld die binnen de wetgeving niet is toegestaan.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3.

- Het CBP weet niet in hoeverre er (veel) fouten in justitiële en strafvorderlijke gegevens voorkomen en wat de gevolgen hiervan zijn.
- Advocaten van onder andere verzekeringsmaatschappijen lijken soms betrokkenen te vertegenwoordigen, maar in de praktijk zijn ze er slechts op uit om schade bij de betrokkene te achterhalen.
- Parketten en JustID geven aan nauwelijks contact te hebben met het CBP en al helemaal niet bekend te zijn met externe toezichtsactiviteiten.

Database Raad voor de rechtspraak

Bij JustID signaleert men de ontwikkeling dat er parallelle databases ontstaan met justitiële gegevens. Een voorbeeld dat een van de respondenten van JustID geeft, is de database van de Raad voor de rechtspraak met een overzicht van rechterlijke vonnissen. De Raad heeft op grond van artikel 15 Wjsg toegang tot de relevante justitiële gegevens gekregen. Volgens JustID komt dit type processen ‘vaker voor’, waarbij ‘je het risico loopt dat er een tweede JDS ontstaat’.

Veel van de gesproken respondenten hebben sterk de indruk dat verschillende organisaties die justitiële en strafvorderlijke gegevens krijgen aangeleverd deze niet tijdig vernietigen en in sommige gevallen zelfs doorverstrekken. Hoewel wij in het onderzoek geen concrete voorbeelden zijn tegengekomen, hebben verschillende respondenten de indruk dat vooral verzekeraars databestanden met justitiële en strafvorderlijke gegevens opbouwen en daarmee te lang tot hun beschikking hebben.

De toezichtssystematiek die het CBP hanteert, is er een van ‘systeemtoezicht’, waarbij ‘hoofdzakelijk op basis van de klachten die vanuit de maatschappij binnenkomen’ toezicht wordt uitgeoefend. De verschillende respondenten bij JustID en de parketten zijn van mening dat er in ieder geval geen extra toezicht op de eigen organisatie hoeft te worden uitgeoefend, hoewel er regelmatig kritiek is op samenwerkingsverbanden als Veiligheidshuizen.¹¹⁷

Desondanks zijn enkele respondenten van mening dat het CBP een meer actieve rol als toezichthouder zou moeten innemen. Deze respondenten stellen dat het CBP bijvoorbeeld bij JustID ‘random’ dossiers zou moeten doorlichten om de kwaliteit ervan te beoordelen. De verdergaande technologische ontwikkelingen en het gemak waarmee grote hoeveelheden data tegenwoordig worden uitgewisseld, maken het volgens verschillende respondenten noodzakelijk dat de kwaliteit van deze data is gewaarborgd door een andere instantie dan de beheerder van de data. Daarnaast komen eventuele problemen nu pas aan het licht als het kwaad al geschied is: dus als gegevens ten onrechte zijn

117 Onder andere het CBP heeft kritiek op Veiligheidshuizen. Het CBP constateerde in 2011 dat Veiligheidshuizen ‘onzorgvuldig met gegevens van minderjarigen’ omgaan (Persbericht, 30 maart 2011). Het CBP voert ook in 2013 onderzoek uit naar Veiligheidshuizen.

doorverstrekt. Een kritiekpunt op het piepsysteem, dat een van de respondenten in de advocatuur naar voren bracht, is dat veel betrokkenen zich er niet van bewust zijn dat hun gegevens door verschillende instanties worden verwerkt. Zelfs als ze negatieve gevolgen van die verwerking ondervinden, hoeft het niet zo te zijn dat ze de oorzaak zelf kunnen achterhalen, waardoor een klacht uitblijft en het piepsysteem niet in werking treedt.

6.5.3 *Macro: is de toezichtssystematiek adequaat in de internationale context?*

Er vindt op dit moment weinig tot geen toezicht plaats op de internationale verwerking van strafvorderlijke en justitiële gegevens. Hoewel dit binnen de taakstelling van de Europese databeschermingsautoriteit (EDPS) zou passen, voert die deze taak niet uit. Deze taak valt niet binnen de bevoegdheden van het CBP. Gevolg hiervan is dat er geen zicht bestaat op het gebruik van de verstrekte (Nederlandse) gegevens, behalve dan eventueel door de toezichthouders van andere landen. Overigens hebben veel lidstaten volgens een respondent bij JustID helemaal geen behoefte aan Europees toezicht op gegevensuitwisseling: toezicht zou namelijk ‘veel zeggen over de vraag of een lidstaat wel voldoende gegevens uitwisselt, en dat is iets wat lidstaten zelf willen bepalen’.

De bevindingen die we in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd, zullen we in het volgende hoofdstuk nader analyseren om tot conclusies en een antwoord op de onderzoeksvraag te komen.

6.6 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk hebben we een systematische presentatie geboden van de praktijk van de Wjsg. We hebben daartoe vragen gesteld aan respondenten uit alle betrokken geledingen en hun antwoorden telkens gecheckt bij anderen. De vragen zelf kwamen voort uit de reconstructie van de beleidstheorie achter de Wjsg. Nu we dit bredere overzicht hebben, kunnen we overstappen naar een nadere analyse van die praktijk en deze vergelijken met de verwachtingen van de wetgever.

7.1 INLEIDING

De Wjsg beoogt een kader te bieden voor het bewaren, verstrekken en vernietigen van gegevens uit de strafrechtspraktijk op een manier waarin een adequate balans wordt gevonden tussen (zwaarwegende) maatschappelijke belangen en privacy van individuen (die op de een of andere manier onderwerp zijn geworden in strafrechtspleging). Meer precies: ze wil een regeling bieden die garandeert dat gegevens alleen verstrekt worden als en in zoverre er een zwaarwegend (maatschappelijk) belang mee gediend is. De wetgever wilde bovendien een wet in het leven roepen die standhoudt bij of kan anticiperen op verschillende ontwikkelingen, zoals technische en internationale ontwikkelingen (zie par 5.2).

In eerdere hoofdstukken hebben we de beleidstheorie achter de Wjsg gereconstrueerd. Op basis van de verwachtingen uit de beleidstheorie hebben we vragen geformuleerd die we aan respondenten hebben voorgelegd. De antwoorden daarop zijn gegeven in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk zullen we nader bekijken wat de antwoorden op die vragen zeggen over de wijze en mate waarin de doelen van de wet in de praktijk worden gerealiseerd.

Om de beleidstheorie en de dagelijkse praktijk van de Wjsg systematisch te vergelijken volgen we weer de vier thema's die ook de structuur van de voorgaande hoofdstukken bepaalden. En net als in de eerdere hoofdstukken zal ook in deze analyse onderscheid worden gemaakt tussen de wet op micro-, meso- en macroniveau. Per paragraaf komt de analyse terug in een samenvattende tabel.

Aan het eind van dit hoofdstuk zullen we een aantal eerste conclusies trekken. Deze conclusies blijken goed te begrijpen tegen de achtergrond van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen.

7.2 TWEE SECTORWETTEN EN EEN KADERWET

7.2.1 *Micro: voor betrokkenen is duidelijk wanneer de wet voor hen geldt*

Op microniveau is duidelijk geworden dat geïnterviewde respondenten bij parketten en JustID, die dagelijks met de sectorwetten en kaderwet werken, voldoende kennis hebben van de wettelijke regimes waaraan ze zich moeten houden. Zij hebben in veel gevallen een juridische opleiding genoten en zijn zodoende voldoende uitgerust om een goede inschatting te maken van de wettelijke eisen en verantwoordelijkheden die de Wjsg met zich meebrengt. Respondenten erkennen dat het wettelijk systeem ingewikkeld is opgezet, maar weten uiteindelijk in de dagelijkse praktijk binnen hun eigen organisatie goed hun weg te vinden. Hiermee wordt voldaan aan de uitgangspunten op microniveau die (mede) ten grondslag hebben gelegen aan het opstellen en invoeren van de Wjsg.

7.2.2 *Meso: er bestaan geen onduidelijkheden bij de interactie tussen organisaties*

De problemen met de keuze voor twee sectorwetten naast een kaderwet ontstaan hoofdzakelijk op mesoniveau: namelijk in de interactie tussen ketenpartners in nieuwe samenwerkingsverbanden. Als een strafproces het originele 'idee' van de strafrechtsketen volgt, dan lijkt er niet veel aan de hand te zijn. (Hierin is, kort gezegd, de politie belast met de opsporing, het OM met vervolging, de rechtbanken met de berechting en het CJIB, DJI, enzovoort met de tenuitvoerlegging van straffen.) Om de efficiency en de effectiviteit van de strafrechtsketen te bevorderen, wordt er steeds meer gebruik gemaakt van nieuwe samenwerkingsverbanden, waarbij bijvoorbeeld politie en justitie samen (en tegelijkertijd) aan een zaak werken. Het meest prominente voorbeeld hiervan dat in dit onderzoek aan de orde is gekomen, zijn de Veiligheidshuizen, waarin ook reclasseringsorganisaties en gemeenten partners zijn. Andere genoemde voorbeelden zijn BOB-kamers en de ZSM-werkwijze. De kans dat gegevens vanuit samenwerkingsverbanden op een 'ongefundeerde' en daardoor ook op een 'onrechtmatige' wijze worden verwerkt, en dus verspreid, wordt door respondenten groot genoemd. Het verschil in kennis (over privacywetgeving) en belangen tussen de verschillende ketenpartners is aanzienlijk. De conclusie kan worden getrokken dat de Wjsg niet voldoende aansluit op de samenwerkingsverbanden van tegenwoordig. De vooronderstelling op mesoniveau, dat er geen onduidelijkheden ontstaan bij de interactie tussen organisaties, gaat hiermee niet op.

Van de onduidelijkheden tussen ketenpartners wordt onder andere door de advocatuur gebruik gemaakt: justitiële en strafvorderlijke gegevens worden regelmatig via een omweg bij de politie verkregen.

7.2.3 Macro: het onderscheid in verschillende wetten leidt niet tot problemen in de omgang met gegevens in internationaal verband

Het feit dat gebruik wordt gemaakt van verschillende wetten, leidt in beginsel niet tot problemen in de internationale gegevensuitwisseling. Verstrekking tussen landen binnen de Europese Unie betreft voornamelijk justitiële gegevens en in beperkte mate strafvorderlijke gegevens. De verstrekking van justitiële gegevens verloopt via een gestandaardiseerd Europees format via JustID, de verstrekking van strafvorderlijke gegevens via een direct rechtshulpverzoek. Doordat gegevens slechts worden verstrekt voor de doeleinden waarvoor ze worden aangevraagd, is het onderscheid tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens minder van belang, alsook het eventuele onderscheid met politiegegevens.

De indeling die Nederland kent, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen politiegegevens binnen de Wpg en justitiële en strafvorderlijke gegevens binnen de Wjsg, wordt door veel landen niet gedeeld. Dit kan tot problemen leiden wanneer gegevens vanuit Nederland aan actoren in het buitenland worden verstrekt of wanneer binnen Nederland gegevens uit het buitenland worden aangevraagd en gebruikt. De vraag is namelijk in hoeverre gegevens die naar het buitenland gaan ook daadwerkelijk slechts voor de bij de aanvraag aangegeven doeleinden worden gebruikt, en in hoeverre dit kan worden gecontroleerd. Het gegeven dat politiegegevens eenvoudig internationaal gedeeld mogen worden, ondermijnt dan in de praktijk ook nog de relevantie van de Wjsg.

Schematisch worden de resultaten van de analyse in tabel 7.1 gepresenteerd:

Tabel 7.1 schematische weergave beleidsuitgangspunt Wjsg aanvullend aan Wpg en Wob

Niveau	Vooronderstelling	Wet in de praktijk	Analyse
Microniveau	Voor betrokkenen moet duidelijk zijn wanneer welke wet geldt.	Medewerkers bij JustID en de parketten geven aan te weten wanneer welke wet van toepassing is. Vanwege voldoende kennis is het verschil en de relatie tussen Wpg, Wjsg, WBP en WOB bekend. Dit komt door ervaring en expertise.	Er bestaat voldoende helderheid over het verschil tussen wetten en wanneer welke van toepassing is. Maar dit geldt vooral als de keten van het strafrecht wordt gevolgd, d.w.z. via politie, justitie, minister en rechter. Afzonderlijke personen die direct betrokken zijn bij de verwerking van gegevens hebben voldoende kennis over wanneer de Wjsg wel of niet van toepassing is.
Mesoniveau	Er bestaan geen onduidelijkheden bij de interactie tussen organisaties.	Tussen organisaties ontstaat geen onduidelijkheid, zolang de positie van de organisaties in de keten duidelijk is. Echter, bij nieuwe samenwerking tussen organisaties ontstaan wel onduidelijkheden. Betrokkenen noemen als voorbeelden de Veiligheidshuizen, de ZSM-werkwijze en BOB-kamers. Verschillen in kennis, werkwijzen en belangen tussen ketenpartners leiden tot frictie en onduidelijkheid over wat wel en niet (onderling) mag worden verstrekt.	Wanneer de strafrechtsketen niet langer wordt gevolgd, zoals hierboven beschreven, ontstaat er onduidelijkheid volgens welk regime gegevens moeten worden verwerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Veiligheidshuizen en de ZSM-werkwijze. Zulke samenwerkingsverbanden komen steeds vaker voor om criminaliteit sneller op te kunnen lossen. Nieuwe ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds vaker onduidelijkheid ontstaat bij interactie tussen organisaties.
Macroniveau	Het onderscheid in verschillende wetten leidt niet tot problemen in de omgang met gegevens in internationaal verband.	In andere landen binnen de Europese Unie worden gegevens op een andere manier gerangschikt/gelabeld dan in Nederland. Dit betekent echter niet dat de verschillende wetten in Nederland tot problemen voor de internationale gegevensuitwisseling leiden. Door de vaste Europese formats is de gegevensverstrekking qua vorm (niet per se qua kwaliteit) uniform. Politiegegevens komen in sterke mate overeen met strafvorderlijke en justitiële gegevens. Politiegegevens worden internationaal makkelijk ter beschikking gesteld.	De Wjsg regelt internationale verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens. Omdat een deel van die gegevens ook eenvoudig beschikbaar is als politiegegevens kan het verstrekkingregime van de Wjsg in de praktijk makkelijk doorkruist worden.

7.3 HET ONDERSCHIED TUSSEN JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS EN PERSOONSDOSSIEREN

7.3.1 *Micro: het onderscheid tussen de verschillende typen gegevens en de bijbehorende regimes is voor betrokkenen helder en werkbaar*

Veel respondenten hebben tijdens de interviews en focusgroepen aangegeven dat het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens (persoonsdossiers blijven hier buiten beschouwing) voor hen lastig te maken is. Het onderscheid is 'te gedetailleerd', 'niet handig', en uit veel gesprekken blijkt dat het verschil voor operationele medewerkers op de werkvloer 'moeilijk te maken' is. In de normale interactie tussen ketenpartners is dit niet direct een probleem: de computersystemen van het OM (met strafvorderlijke gegevens) en JustID (met justitiële gegevens) zijn van elkaar gescheiden en in de bestaande werkprocessen en -procedures van ketenpartners mag veel zonder meer worden gedeeld. Ondanks het feit dat medewerkers het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens lastig vinden, en dat daarmee de vooronderstelling onjuist is gebleken, hoeft dit niet automatisch te betekenen dat er in de praktijk op microniveau significante problemen ontstaan binnen de gegevensverwerking.

7.3.2 *Meso: de indeling in verschillende typen gegevens houdt ook stand bij interactie tussen verschillende actoren*

Hoewel de verschillende wetten duidelijk onderscheid maken tussen gegevens, komen veel van de data overeen. Bijvoorbeeld personalia en justitiële geschiedenis zijn zowel in politiegegevens als in justitiële en strafvorderlijke gegevens terug te vinden. Het hangt sterk af van het moment waarop en het systeem waarin een gegeven wordt opgeslagen welk label aan een gegeven of aan een groep gegevens wordt gekoppeld: politieel, justitieel of strafvorderlijk. Dit vergroot de duidelijkheid voor betrokkenen niet. Voorlopig zullen verschillende technische applicaties nog naast elkaar blijven bestaan, wat de duidelijkheid van het onderscheid tussen gegevens ten goede komt. Immers, verschillende soorten gegevens zijn over verschillende systemen verdeeld. Maar als, zoals de verwachting van JustID is, gegevens in de toekomst onder de naam van een persoon kunnen worden geraadpleegd, zal het onderscheid in de interactie met verschillende actoren komen te vervallen. Conclusie op dit moment is dan ook dat de indeling in typen gegevens, naarmate de tijd en de technologische ontwikkelingen vorderen, in de toekomst geen stand zal houden bij interactie tussen de verschillende actoren.

7.3.3 *Macro: de indeling van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens strookt met andere wettelijke indelingen, opslagmethoden en indelingen van buitenlandse actoren*

In de werking van de (gekoppelde) datasystemen is op macroniveau zichtbaar dat de Wjsg niet altijd goed aansluit op de huidige stand van de techniek en opslagmethoden. Enerzijds is de Wjsg ingericht om de hedendaagse digitalisering te faciliteren en gegevensuitwisseling te vergemakkelijken, anderzijds ondervindt bijvoorbeeld JustID hinder, omdat wettelijke eisen niet een-op-een kunnen worden ‘vertaald’ naar computercodes in een opslagsysteem. (Hoewel dit niet aan de kwaliteit van de wet kan worden toegeschreven, leidt dit wel tot problemen in de praktijk.) Dat dit problematische consequenties heeft, is onder andere zichtbaar in het feit dat JustID justitiële gegevens oneindig bewaart. (Voor strafvorderlijke gegevens lijkt dit probleem een stuk minder pregnant, omdat de computersystemen van het OM de variëteit aan strafvorderlijke gegevens faciliteren, terwijl JustID gebonden is aan die gegevens die in het Bjsg zijn aangemerkt als justitiële gegevens.)

Schematisch worden de resultaten van de analyse in tabel 7.2 gepresenteerd:

Tabel 7.2 schematische weergave beleidsuitgangspunt er is onderscheid tussen justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens.

Niveau	Vooronderstelling	Wet in de praktijk	Analyse
Microniveau	Het onderscheid tussen verschillende typen gegevens en de bijbehorende regimes is voor betrokkenen helder en werkbaar.	Het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens blijkt voor de meeste (operationele) functionarissen niet geheel helder te zijn. Het onderscheid wordt als 'te gedetailleerd', 'niet handig' en 'moeilijk te maken' omschreven.	Waar de wet een duidelijk onderscheid maakt tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens, kunnen actoren die met de wet werken dit niet. In plaats van hiermee een gewenst effect te bereiken, leidt het nu slechts tot extra onduidelijkheid. Zolang medewerkers het onderscheid tussen soorten gegevens niet kennen, maar wel op de hoogte zijn van de voorwaarden voor verwerking binnen hun organisatie, is dit geen probleem. Echter, dit kan bij samenwerkingsverbanden – waar beide soorten gegevens worden gehanteerd – wel tot onwenselijke situaties leiden.
Mesoniveau	De indeling in verschillende typen gegevens houdt ook stand bij interactie tussen verschillende actoren.	Naarmate de technische mogelijkheden toenemen en actoren meer samenwerken, zal het onderscheid in gegevens alsmaar verder afnemen. Ook nu al kan niet worden gesproken over gegevens die of justitieel of strafvorderlijk zijn. Veel onderdelen binnen de gegevens, zoals personalia, komen overeen. Dit komt het onderscheid tussen de gegevens niet ten goede.	Bij het opstellen van de Wjsg lijkt niet te zijn voorzien dat actoren zouden gaan interacteren in de mate waarin dat nu geschiedt. Ook de technische mogelijkheden zijn toegenomen. Door deze ontwikkelingen is het door de wet gemaakte onderscheid tussen soorten gegevens sterker onder druk komen te staan. Respondenten voorspellen dat het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens in de toekomst nog minder duidelijk zal zijn dan nu al het geval is. Dat zal de onduidelijkheid voor actoren slechts nog doen toenemen.
Macroniveau	De indeling van de Wjsg strookt met andere wettelijke indelingen, opslagmethoden en indelingen van buitenlandse actoren.	Voor wat betreft justitiële gegevens (opgeslagen bij JustID) geldt dat het verschil in regimes niet voldoende kan worden verwerkt binnen de huidige informatiesystemen. Dit is een praktisch probleem, maar zegt wel iets over hoe de wet kan worden gehanteerd. Voor strafvorderlijke gegevens (bij parketten) geldt dit in veel minder mate. Buitenlandse actoren gebruiken het onderscheid tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens niet.	Kijkend naar de te gebruiken opslagmethoden en naar indelingen van buitenlandse actoren moet worden gesteld dat het onderscheid tussen verschillende regimes niet bevorderlijk werkt voor de hanteerbaarheid van de wet. Dit zet het onderscheid tussen de verschillende regimes onder druk.

7.4 EEN GEGRADDEERD SYSTEEM VAN GEGEVENSVERSTREKKING

7.4.1 *Micro: de gegradeerde verstrekkingssystematiek is voor betrokkenen duidelijk en werkbaar*

Bij de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn respectievelijk JustID en de parketten betrokken. Strafvorderlijke gegevens (verstrekkt door de parketten) worden ruimer (dat wil zeggen voor meer doeleinden) verstrekt dan justitiële gegevens, maar er wordt wel meer een afweging bij gemaakt dan bij de gestandaardiseerde verstrekkingen van justitiële gegevens door JustID. Beoogd is dat de eisen strenger worden naarmate het gaat om actoren die zich verder van de strafrechtsketen, of in sommige gevallen zelfs helemaal buiten de overheid, bevinden en derhalve om actoren die gegevens opvragen voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen. In de praktijk blijkt deze keuze weinig problemen op te leveren. Aangezien verstrekking van strafvorderlijke gegevens veelal 'handmatig' en 'afgewogen' verloopt, biedt de Aanwijzing Wjsg een handleiding voor de te nemen beslissingen. Dat de meeste respondenten op parketten aangeven dat het in de aard van het OM zit om niet naar buiten te treden met opsporings- en/of onderzoeksgegevens, geeft aan dat er een rem op het aantal verstrekkingen zit. Indien vanwege de in de Wjsg omschreven doelen wordt overgegaan tot het verstrekken van gegevens, wordt de hoeveelheid beperkt gehouden tot 'het strikt noodzakelijke'. Het telkens opnieuw uitzoeken van informatie kost tijd, maar omdat elke verstrekking volgens betrokkenen maatwerk dient te zijn, bestaat er geen wens tot automatisering.

Alles overziend kan de conclusie worden getrokken dat betrokkenen goed met het systeem van gegradeerde verstrekkingen voor strafvorderlijke gegevens weten om te gaan en dat de indeling voor hen ook begrijpelijk is.

Justitiële gegevens worden veelal geautomatiseerd door JustID aan ketenpartners verstrekt. In het merendeel van de gevallen functioneert de automatische verstrekking goed. JustID zelf ervaart alleen problemen met de wetsartikelen over jeugdigen. Daardoor is het voor JustID onduidelijk welke verplichtingen hier nu exact uit volgen.

7.4.2 Meso: de verstrekkingssystematiek houdt stand bij contacten en samenwerking tussen verschillende actoren

Zolang gegevens alleen aan een aanvrager worden verstrekt voor gebruik voor een door hem aangegeven doel, wordt de verstrekkingssystematiek van de Wjsg niet als problematisch beschouwd. Anders is dit wanneer de verstrekking plaatsvindt binnen samenwerkingsverbanden, zoals Veiligheidshuizen (uitgebreid belicht in dit onderzoek), de ZSM-werkwijze of BOB-kamers. Het komt in alle drie de gevallen volgens respondenten die daarin gefunctioneerd hebben of functioneren met regelmaat voor dat gegevens binnen een dergelijk samenwerkingsverband onrechtmatig tussen verschillende ketenpartners worden verspreid. Zo geeft het datasysteem dat binnen Veiligheidshuizen wordt gebruikt onvoldoende aan op welke gronden bepaalde gegevens wel of niet mogen worden gedeeld. Daarnaast is een veelvoorkomend verschijnsel dat personen die gegevens willen opvragen, 'shoppen' tussen verschillende instanties. Als een parket geen strafvorderlijke gegevens verstrekt, kan het vervolgens worden geprobeerd bij de politie, op basis van de Wpg. Hoewel dit niet direct aan de Wjsg kan worden toegeschreven, is de totale verstrekkingssystematiek hiermee wel in het geding. Al met al kan de conclusie worden getrokken dat de verstrekkingssystematiek (meer precies de geheimhouding die de wet wil waarborgen) onvoldoende standhoudt indien actoren nauw met elkaar samenwerken. Aangezien dit een verschijnsel van de afgelopen jaren is dat in de toekomst vermoedelijk alleen nog maar vaker zal plaatsvinden, lijkt het een gerechtvaardigd advies om aanpassing van de Wjsg op dit vlak te onderzoeken.

7.4.3 Macro: de inrichting van de wet sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en onderscheidingen die in het buitenland worden gehanteerd

De behoefte aan informatie in de samenleving neemt toe. Waar bij een van de parketten in 2005 ongeveer vijftig aanvragen waren binnengekomen, was dit aantal vorig jaar gestegen naar 'zeker vierhonderd aanvragen'. Hoewel dit geen zekerheid biedt voor een algehele stijging van het aantal aanvragen, geeft het wel een zekere trend weer. Door deze ontwikkeling en door de steeds verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden komen justitiële en strafvorderlijke gegevens op steeds meer plaatsen beschikbaar. Bovendien neemt de kans toe dat gegevens ook op plekken aanwezig zijn en door actoren worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze aanvankelijk zijn verstrekt.

De vraag moet worden gesteld of de manier van verstrekking zoals in de Wjsg beschreven nog wel past bij een tijd waarin de vraag naar informatie toeneemt en waarin de rol van het slachtoffer steeds vaker wordt geprevaleerd boven de privacy van de verdachte. De vraag naar informatie neemt toe, en zo ook de bereidheid om te delen. Tegelijkertijd stroken het feit dat bewaartermijnen veelal niet worden nageleefd (geen tijdige verwijdering van de gegevens) en het ontstane idee dat verstrekte gegevens soms helemaal niet worden verwijderd, niet met de resocialisatiegedachte van de rechtsstaat.

Schematisch worden de resultaten van de analyse in tabel 7.3 gepresenteerd:

Tabel 7.3 schematische weergave beleidsuitgangspunt gegradeerde gegevensverstrekking

Niveau	Vooronderstelling	Wet in de praktijk	Analyse
Microniveau	De gegradeerde systematiek van verstrekkingen is voor betrokkenen duidelijk en werkbaar.	Betrokkenen weten goed met het systeem van verstrekkingen om te gaan. Met het automatisch verstrekken van justitiële gegevens gaat weinig mis. Verzoeken om strafvorderlijke gegevens worden telkens opnieuw afgewogen. Hierbij wordt niet meer verstrekt dan nodig.	Het verschil in aanpak tussen strafvorderlijke (afgewogen) en justitiële gegevens (automatisch) sluit aan op de vooronderstellingen achter de Wjsg. Bovendien leidt deze werkwijze zowel voor medewerkers als voor betrokkenen tot een gewenste situatie.
Mesoniveau	De systematiek van verstrekkingen houdt stand bij contacten en samenwerking tussen verschillende actoren.	Samenwerkingsverbanden leveren een probleem op voor het systeem van verstrekkingen zoals dat door de Wjsg is opgesteld. Doordat gegevens op verschillende plaatsen en door verschillende actoren worden gedeeld, verdwijnt de zekerheid dat verstrekking in alle gevallen via de toetsen en waarborgen uit de Wjsg verloopt.	De systematiek die door de Wjsg is opgesteld, houdt geen stand op het moment dat actoren nauw met elkaar samenwerken en informatie delen, zoals in de genoemde Veiligheidshuizen.
Macroniveau	De inrichting van de wet sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen en onderscheidingen die in het buitenland worden gehanteerd.	De behoefte aan informatie in de samenleving neemt toe, ook voor justitiële en strafvorderlijke gegevens. Dat blijkt uit de toename van het aantal aanvragen naar strafvorderlijke gegevens bij parketten en uit de toename in het aantal screenings (bijv. in de taxibranche en kinderopvang).	De maatschappelijke ontwikkelingen hebben enkele vooronderstellingen achter de Wjsg ingehaald. De toegenomen vraag naar informatie vraagt om een systematiek die voldoet aan deze maatschappelijke vraag. Aan de andere kant botst dat met het resocialisatie-ideaal voor verdachten/daders.

7.5 TOEZICHT EN CONTROLE

7.5.1 *Micro: direct betrokkenen kunnen hun wettelijke rol in voldoende mate uitvoeren/vervullen*

Een van de manieren waarop controle wordt uitgeoefend op de verstrekkingpraktijk bestaat uit de verzoeken van betrokkenen om inzicht te krijgen in gegevens die over henzelf zijn verzameld. Om dit te doen is een belangrijke voorwaarde dat ze op de hoogte zijn van hun rechten. Uit gesprekken bij zowel JustID als de parketten ontstaat het beeld dat betrokkenen (of hun advocaten) weten dat en hoe zij hun gegevens mogen inzien. Het aantal klachten of correctieverzoeken ligt laag. Ook het aantal malen dat betrokkenen zich tot de Nationale ombudsman wenden om te klagen over de verwerking van hun gegevens, is zeer gering, zo wordt daar bevestigd. Indien burgers zich wel tot de Nationale ombudsman wenden, worden klachten bovendien vaak ongegrond verklaard.

De 23 betrokken burgers en 5 advocaten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, bevestigen het beeld. Klachten bestaan er bij de meesten van deze respondenten (slechts) over de snelheid van de reactie en het feit dat men slechts ter plekke de eigen gegevens mag inzien en geen kopie mag maken.

Het lage aantal klachten kan erop duiden dat de interne controle, bij JustID uitgevoerd door het hoofd Justitiële Documentatie en bij de parketten uitgevoerd door de helpdesk privacy, functioneert. Aanvragen die bijzondere aandacht verdienen, worden door meerdere personen besproken. Uit gesprekken met betrokkenen ontstaat het beeld dat dit naar tevredenheid verloopt.

7.5.2 Meso: de toezichthouder kan zijn rol in voldoende mate uitvoeren/vervullen

Het CBP is de toezichthouder voor de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens, zo staat in de Wjsg beschreven. De over dit toezicht gesproken betrokkenen stellen los van elkaar dat de wet de toezichthouder voldoende mogelijkheden biedt om toezicht te houden. Zeker met de aankomende substantiële verhoging van de boetebevoegdheid van het CBP, van € 4500 naar maximaal € 1 miljoen, kan het CBP invulling geven aan zijn toezichtstaak en heeft deze taak ook nut.

Ondanks de geschapen voorwaarden blijkt dat het toezicht niet intensief of omvangrijk van aard is. Aangezien het CBP systeemtoezicht uitoefent en daarvoor pas in actie komt bij een voldoende aantal klachten, beperkt het toezicht zich vooral tot audits bij Veiligheidshuizen (waarover wel klachten bij het CBP binnenkomen).

Hoewel de invulling die het CBP aan zijn taken geeft niet als een probleem van de Wjsg kan worden beschouwd, geven verschillende opmerkingen wel reden tot aandacht voor het (gebrek aan) toezicht. Dit moet worden meegewogen in een eventuele herziening van de wet, omdat de verhouding tussen uitvoering en toezicht vaak invloed heeft op de kwaliteit van de wetsnaleving.

7.5.3 Macro: de toezichtssystematiek is adequaat in technologische en internationale context

Nieuwe technologische ontwikkelingen leiden ertoe dat gegevens gemakkelijker worden doorverstrekkt en hierdoor op meerdere plaatsen terecht kunnen komen. Dit vraagt om extern toezicht boven de interne controle die zowel bij de parketten als bij JustID wordt uitgevoerd. Het gebrek aan capaciteit en prioriteit bij het CBP zorgt ervoor dat er in het algemeen onvoldoende zicht bestaat op de verwerking en in het bijzonder de verspreiding van gegevens.

Doordat bij de internationale gegevensuitwisseling verschillende landen zijn betrokken en de kwaliteit van de verwerking van de gegevens tussen deze landen varieert, kan niet over eenduidige kwaliteit worden gesproken. Toezicht op de verwerking is van belang als de kwaliteit en de daarmee gepaard gaande

belangen in het geding zijn. Hoewel toezicht binnen de taakstelling van de Europese databeschermingsautoriteit (EDPS) zou passen, voert die deze taak niet uit. Het CBP, dat sowieso geen prioriteit geeft aan het toezicht op de Wjsg, heeft geen taak in het toezicht op de internationale gegevensuitwisseling.

Schematisch worden de resultaten van de analyse in tabel 7.4 gepresenteerd:

Tabel 7.4 schematische weergave beleidsuitgangspunt adequaat toezicht op uitvoering Wjsg

Niveau	Vooronderstelling	Wet in de praktijk	Analyse
Microniveau	Direct betrokkenen kunnen hun wettelijke rol in voldoende mate vervullen/ uitvoeren.	Direct betrokken personen van wie gegevens zijn opgeslagen en worden verstrekt, lijken voldoende op de hoogte te zijn van hun rechten en maken hier ook gebruik van. Met regelmaat worden gegevens ingezien, maar het aantal klachten ligt laag (ook bij de Nationale ombudsman). Intern vindt er zowel bij JustID als bij de verschillende parketten met regelmaat controle plaats op de verwerking van gegevens.	Gezien het aantal keren dat betrokkenen inzage in hun gegevens aanvragen, lijken ze voldoende op de hoogte van hun wettelijke rechten. Dat het aantal klachten laag is, lijkt voor een deel te kunnen worden toegeschreven aan een goed werkend intern systeem van toezicht.
Mesoniveau	De toezichthouder kan zijn rol in voldoende mate vervullen/uitvoeren.	Hoewel het CBP over voldoende wettelijke bevoegdheden beschikt om zijn toezichtsrol te kunnen uitvoeren, ontbreekt het aan (personele) middelen. Hierdoor wordt slechts toezicht op basis van het aantal klachten uitgevoerd; dit beperkt zich nu vooral tot de Veiligheidshuizen.	Als er alleen intern toezicht is, is dat, gezien gedeelde belangen, niet voldoende om de kwaliteit van de verwerking van gegevens te waarborgen. Hoewel het niet aan de Wjsg kan worden toegeschreven dat het CBP slechts sporadisch toezicht houdt, moet dit wel als probleem worden gezien.
Macroniveau	De systematiek van toezicht is adequaat in technologische en internationale context.	Respondenten zijn van mening dat het huidige systeemtoezicht van het CBP niet voldoende waarborgen biedt. Zeker bij JustID zou meer extern toezicht moeten plaatsvinden. De technologische ontwikkelingen (zeker op het vlak van systemen) maken uitwisseling makkelijker, zodat gegevens eerder op plekken terecht komen waar dit niet hoort. Bij de internationale uitwisseling van gegevens vindt geen toezicht door een internationale toezichthouder plaats. Zodoende wordt de kwaliteit van de internationale verwerking niet gewaarborgd.	Om het toezicht op de verwerking van gegevens, en dan vooral op verstrekking, te waarborgen lijkt het van belang dat het CBP meer middelen tot zijn beschikking heeft om dit toezicht uit te kunnen voeren. Anderzijds noopt het aantal klachten (zeer laag), zowel bij JustID en de parketten als bij de Nationale ombudsman, op dit vlak niet tot grootschalige veranderingen. Toezicht op de internationale uitwisseling zou passen binnen het takenpakket van de Europese privacywaakhond EDPS.

7.6 EEN ANALYSE IN HET LICHT VAN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

In de voorgaande paragrafen hebben we de huidige praktijk van de Wjsg nader bekeken. We hebben onze bevindingen gepresenteerd naar de indeling die we ook in eerdere hoofdstukken gebruikten. We hebben daarmee een overzicht verkregen van de verwachtingen van de wetgever en of die in de praktijk konden worden bevestigd. In deze slotparagraaf zullen we, bij wijze van samenvatting en als brug naar het laatste hoofdstuk, hiervan een beknopt overzicht bieden.

Voor deze samenvatting zullen we afwijken van de beproefde indeling. De resultaten laten zich namelijk ook goed weergeven en begrijpen tegen de achtergrond van eerder (in par 3.6) onderscheiden maatschappelijke ontwikkelingen. (Om het anders te zeggen: de sterkste afwijkingen van impliciete verwachtingen tonen zich onder de kopjes 'Meso' en 'Macro' in het voorgaande overzicht.) Met name door de vier ontwikkelingen lijkt de Wjsg in de praktijk onder druk te staan:

1. technologische ontwikkelingen;
2. veranderingen in maatschappelijke opvattingen ten aanzien van gegevensverstrekking;
3. nieuwe vormen van samenwerking in opsporing en strafrechtspleging;
4. toenemende internationale samenwerking in de strafrechtspleging.

Deze vier veranderingen, en hun impact op de Wjsg-praktijk, worden hier achtereenvolgens besproken.

7.6.1 Technologische ontwikkelingen

De gestage overgang van papieren naar digitale gegevensopslag heeft een aantal gevolgen:

- Dossiers schuiven niet langer fysiek door van de ene ketenpartner naar de volgende ketenpartner, maar gegevens worden eenvoudig gekopieerd en doorgegeven. De data blijven daarmee ook volledig beschikbaar bij de organisatie waar ze aanvankelijk lagen. Aparte regelgeving voor gegevensbeheer voor elke ketenpartner wordt daarmee steeds minder gepast: het gaat vaak voor een belangrijk gedeelte om dezelfde gegevens, waarvoor logischerwijs dezelfde verwerkings- en verstrekkingregels zouden moeten bestaan.
- Het combineren (en beheren en toegankelijk maken) van vele gegevens wordt steeds minder bewerkelijk. Dit leidt enerzijds tot initiatieven om steeds meer typen gegevens in één systeem onder te brengen (zoals JustID van plan is). Anderzijds zorgt het voor een toename van databases van organisaties en samenwerkingsverbanden, zoals Veiligheidshuizen, die voor eigen gebruik worden ontwikkeld. De eerste ontwikkeling maakt dat de indeling tussen gegevenstypen (strafvorderlijk – justitieel) minder relevant wordt. Immers, de gegevens bevinden zich binnen gelijke systemen. De

tweede ontwikkeling is een verdere reden om te stellen dat aparte regelgeving voor ketenpartners steeds minder nodig is.

- De eenvoudige opslag van data en de ontwikkeling van parallelle data-systemen dragen het gevaar in zich dat gegevens veel langer worden bewaard dan wettelijk is toegestaan. Fysieke beperkingen geven niet langer een prikkel tot vernietiging van gegevens. Aangezien niet-verwijderde gegevens in de toekomst (per ongeluk) kunnen worden verstrekt, is de privacybescherming van verdachten en veroordeelden, zoals de Wjsg wil regelen, in het geding.

7.6.2 Maatschappelijke opvattingen

In de jaren vijftig werd al vastgesteld dat de vraag om data toenam en die toename lijkt – zowel binnen de strafrechtsketen als daarbuiten – nog altijd voort te duren. Dat heeft een aantal gevolgen:

- De toenemende vraag om data lijkt mede oorzaak van een gedeeltelijke automatisering van verstrekkingen, wat vooral bij de verstrekking van justitiële gegevens het geval is. Deze automatisering geeft op zichzelf geen aanleiding tot problemen in het licht van de Wjsg. Automatisering in verstrekkingen heeft echter wel tot gevolg dat onjuiste gegevens die in de databanken terecht zijn gekomen zonder verdere check worden verstrekt. Respondenten geven aan dat de bestaande controlesystematiek niet optimaal is en ook niet optimaal kan zijn, omdat een betrokkene zijn gegevens in één bestand kan controleren, maar dat eventuele fouten in het bestand dat aan anderen is verstrekt, als zodanig blijven geregistreerd.
- De grotere vraag naar gegevens brengt ook een grotere druk met zich mee op 'de zwakste schakel'. Gegevensvragers 'shoppen' bij verschillende organisaties die over de relevante gegevens beschikken. In de praktijk blijken met name politiediensten toegankelijk voor bijvoorbeeld advocaten die naar gegevens zoeken, als zij bij parketten nul op het rekest krijgen. Het wettelijk regime van verschillende sectorwetten verzwakt de veronderstelling dat bij de verstrekking van gegevens één duidelijke lijn moet worden getrokken.
- De grotere maatschappelijke vraag naar gegevens leidt ook tot het fenomeen van doorverstrekken, dat wil zeggen het gebruik van gegevens voor een andere reden dan waarvoor ze verstrekt zijn. De Wjsg verbiedt zulke doorverstrekking, maar in de praktijk lijkt dit lang niet altijd belemmerend te werken. Toezicht hierop is ontoereikend.

Een andere maatschappelijke verandering betreft de verhouding tussen enerzijds maatschappelijke veiligheid en de belangen van slachtoffers en anderzijds privacy van verdachten en veroordeelden en hun resocialisatie. Eerder werd al gememoreerd aan het feit dat de balans in deze verhouding de afgelopen vijftig jaar verschoven is. Zulke verschuivingen verlopen in golfbewegingen. Sinds de introductie van de Wjsg lijken met name maatschappelijke veiligheid en de belangen van slachtoffers meer prioriteit te hebben gekregen. In dit onderzoek kwam dit met name terug in het geval van gegevensverstrekking rond

zedemisdrijven. Op minstens één punt lijkt dit tot minder wenselijke effecten vanuit de Wjsg te leiden:

- Persoonsgegevens uit de strafrechtspleging worden nog wel eens verstrekt aan personen die zich buiten de strafrechtsketen bevinden, die eigenlijk de juridische kennis ontberen om de status van de gegevens goed te (kunnen) begrijpen.

7.6.3 Nieuwe vormen van samenwerking

Op het gebied van opsporing, openbare orde en strafrechtspleging zijn de laatste jaren vele nieuwe samenwerkingsvormen in het leven geroepen, zoals Veiligheidshuizen, BOB-kamers en de ZSM-werkwijze. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden staan haaks op de veronderstelling dat er sprake is van ketens van actoren op dit gebied:

- In samenwerkingsverbanden is de werkpraktijk er vaak mee gediend om intern makkelijk gegevens door te geven of zelfs gezamenlijke databestanden aan te leggen. Binnen deze praktijk werkt het onderscheid tussen een dataregime voor de politie (Wpg) en het OM (Wjsg) niet goed. Het sluit niet aan op de dagelijkse werkpraktijk en vergroot ook de onduidelijkheid als het gaat om de vraag wat het passende regime is voor eventuele verstrekkingen.
- Door een gebrek aan kennis bij sommige betrokkenen binnen samenwerkingsverbanden (vooral het geval in Veiligheidshuizen) worden de door de Wjsg aan samenwerkingsverbanden gestelde eisen niet altijd nageleefd. Bovendien ontstaat er door de gezamenlijke aanpak een sfeer waarin alles gedeeld *moet* worden. Wie zich hier niet aan houdt, wordt daarop aangesproken of aangekeken.

7.6.4 Internationale samenwerking

Als gevolg van de steeds toenemende internationale samenwerking in de strafrechtspleging is de internationale uitwisseling van gegevens de afgelopen jaren toegenomen. Hoewel het aantal verstrekkingen vergeleken met het aantal binnenlandse verstrekkingen nog altijd zeer gering is, wordt de internationale uitwisseling steeds meer een proces om rekening mee te houden. Dit kan de volgende gevolgen hebben:

- Waar het in Nederland vaak al onduidelijk is wat er met gegevens gebeurt nadat deze zijn verstrekt, is dit in het buitenland veelal nog lastiger vast te stellen. Zeker in landen waar aan privacy relatief minder waarde wordt gehecht, bestaat het risico dat minder vertrouwelijk met de gegevens wordt omgegaan.
- Er bestaat geen toezicht op de internationale uitwisseling van gegevens door een internationale toezichthouder. Hierdoor kan niet worden bepaald of gegevensverstrekking en gegevensgebruik altijd gebeuren volgens de bedoelingen van de Wjsg.

7.7 TOT SLOT

We kunnen stellen dat de uitvoering van de Wjsg op microniveau in veel opzichten goed aan de gereconstrueerde verwachtingen van de wetgever voldoet. De regelgeving is voor uitvoerenden veelal helder en werkbaar en biedt volgens hen een goed kader om te komen tot een evenwichtige afweging van belangen bij verstrekkingen als het gaat om aanvragen die binnen de klassieke strafrechtsketen vallen.

Dat de bedoelingen van de wetgever in de praktijk toch vaak anders uitwerken, wordt met name duidelijk als we de bevindingen plaatsen tegen de achtergrond van recente maatschappelijke ontwikkelingen. Op meso- en macroniveau blijkt de Wjsg tegenwoordig veel minder te passen. De conclusie moet dan zijn dat er aanpassingen nodig zijn om de bedoelingen van de wetgever in de veranderende praktijk blijvend te kunnen realiseren. In de historische keten van wetten op het vlak van bescherming van persoonsgegevens op dit gebied is een discussie over een vervolg op de Wjsg gewenst. In het volgende hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

8 | HET GEHEEL OVERZIEND: SAMENVATTENDE ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELENDE SLOTBESCHOUWING¹¹⁸

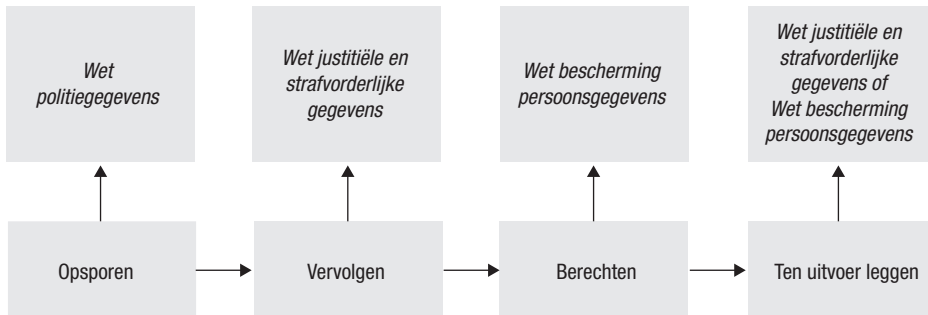
In dit onderzoek concluderen we dat de Wjsg een sinds 1955 organisch gegroeide wet is. De principiële uitgangspunten en de uitvoeringspraktijk van toen zijn beide niet meer die van het heden, zodat een fundamentele herijking van uitgangspunten en uitvoeringsinstrumenten noodzakelijk is om de Wjsg geïntegreerd met ten minste de Wet politiegegevens tot een betekenisvolle wettelijke regeling van de verwerking van gegevens uit de strafrechtsketen te laten zijn.

8.1 INLEIDING OP EN AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De Wjsg regelt de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Over de spanning tussen het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de noodzaak van het kennen van het crimineel verleden van personen wordt echter al sinds de jaren vijftig gediscussieerd. De directe aanleiding voor dit onderzoek is artikel 76 Wjsg, dat bepaalt dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de werking van de wet in de praktijk naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van de veroordeling van aan strafbare handelingen schuldige personen brengen met zich mee dat allerlei gegevens verzameld worden over personen en organisaties. Deze ‘strafrechtelijke gegevens’ worden vaak bewaard en bewerkt om ze later voor opsporing of andere doelen te (kunnen) gebruiken. Bij het verwerken van de gegevens dienen echter ook de (privacy)belangen van degenen die de gegevens betreffen, gewaarborgd te worden. Verschillende wetten regelen de verhouding tussen de genoemde twee belangen: de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In de literatuur wordt deze verdeling in wetgeving in relatie tot de fasen van de strafrechtsketen wel als volgt verbeeld:

¹¹⁸ Leeswijzer: dit hoofdstuk biedt een zelfstandig leesbare samenvattende analyse. In dit hoofdstuk wordt elke paragraaf voorafgegaan door een korte samenvattende alinea die cursief gedrukt is.



Figuur 8.1 Wettelijk kader informatieverstrekking uit de strafrechtketen

Wij presenteren het schema als illustratie, maar merken hier al op dat dit onderzoek laat zien dat het schema een te simpele weergave is van de werkelijkheid.

De Wjsg regelt specifiek de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. Onder verwerking wordt, naar de WBP, verstaan 'elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder 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'.¹¹⁹

De Wjsg is in 2004 in werking getreden als uitbreiding van de Wet justitiële gegevens (Wjg). Artikel 76 Wjsg vereist dat na vijf jaar een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk door de minister van Veiligheid en Justitie naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de Radboud Universiteit Nijmegen de opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren.

8.2 ONDERZOEKSVRAAG EN -OPZET

De centrale onderzoeksvraag is of de Wjsg in de praktijk de door de wetgever beoogde doelstelling realiseert. Het onderzoek reconstrueert daartoe de doelstellingen van de wet (de beleidstheorie) en confronteert die met de werking in de praktijk volgens respondenten.

119 Art. 1 WBP.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is het op een rechtssociologische¹²⁰ wijze in kaart brengen van de werking in de praktijk van de Wjsg in relatie tot de door de wetgever beoogde doelstellingen van de wet. Daarbij was door de opdrachtgever het verstrekken van de verklaring omtrent het gedrag (VOG) buiten de opdracht gehouden omdat daarnaar al in 2006 een separate evaluatie was verricht (Valk e.a., 2006). Overigens is er onvermijdelijk wel aandacht voor de VOG in deze beschouwing, omdat een primair doel van de Wjsg als geheel is het ter beschikking stellen van (vooral) justitiële gegevens aan derden via de VOG.

Dit onderzoek richt zich daarmee op de relatie tussen de inzet van juridische instrumenten en het gedrag van actoren. Dit onderzoek is daarmee met nadruk geen detailstudie naar de juridische kwaliteit van de Wjsg, bijvoorbeeld door toetsing aan de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De onderzoeksopzet bestond uit drie stappen:

1. In de eerste stap zijn de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever gereconstrueerd uit de wetgeschiedenis, de wet zelf en met behulp van interviews met betrokken beleidsambtenaren.
2. In de tweede stap is door middel van interviews met 22 respondenten uit de uitvoeringspraktijk van de Wjsg en twee multidisciplinaire sessies de werking in de praktijk in beeld gebracht en beschreven. Ook is met 28 personen of hun advocaten gesproken die inzage in hun justitiële gegevens hebben gevraagd.
3. In de derde stap zijn de doelstellingen en de uitvoeringspraktijk met elkaar geconfronteerd. De resultaten zijn getoetst in een derde multidisciplinaire sessie.

In deze samenvattende analyse staan de vier thema's centraal die aldus in het onderzoek als meest relevant voor een nadere beschouwing naar voren zijn gekomen:

1. nut en noodzaak van de Wjsg als één specifieke wet voor de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens in relatie met de andere wetten die verwerking van informatie uit de strafrechtsketen regelen (Wpg en WBP);
2. nut en noodzaak van drie aparte regimes binnen de Wjsg voor de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en de omgang met persoonsdossiers;¹²¹
3. nut en noodzaak van het gebruik van een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking in de Wjsg;
4. werking van het toezicht op de uitvoering van de Wjsg.

120 Rechtssociologie is het wetenschapsgebied dat zich bezighoudt met de sociaalwetenschappelijke bestudering van de verhouding tussen recht en samenleving.

121 Met daarbij de aantekening dat er in deze evaluatie gezien de beschikbare onderzoekstijd in samenspraak met de begeleidingscommissie voor gekozen is geen aandacht te besteden aan de persoonsdossiers.

De in de opsomming van de thema's gehanteerde begrippen worden hierna in de behandeling per thema geïntroduceerd.

8.3 DE GROEI VAN DE WJSG IN HAAR MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

De Wjsg is het product van een serie van wijzigingswetten sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw. Maatschappelijke uitgangspunten zijn veranderd zonder dat dit echter duidelijk zichtbaar is in de wet of in een 'nieuwe', allesomvattende memorie van toelichting. Twee maatschappelijke en tegenstrijdige ontwikkelingen resulteren in een soort van spagaat: meer aandacht voor bescherming van privacy en meer wens tot deling van strafrechtelijke gegevens. De laatste wijzigingen laten zien dat de wetgevende macht weinig aandacht meer heeft voor het privacyaspect en vooral voor het beschikbaarheidsaspect van tenminste de justitiële en strafvorderlijke gegevens, zodat het opvallend genoeg de uitvoerende macht is die de grenzen van beschikbaarheidsstelling moet bewaken.

Drie maatschappelijke behoeften leidden volgens de memorie van toelichting in 1955 tot de eerste wet die de verwerking van justitiële gegevens regelt, de Wet justitiële documentatie (Wjd):

1. Burgers kennen elkaar minder, dus de overheid heeft behoefte aan betrouwbare persoonsgegevens die beschikbaar zijn op een centrale plaats.
2. De verdergaande arbeidsspecialisatie vraagt om betrouwbare functionarissen op sleutelposities (en dus om een VOG als bewijs van betrouwbaarheid).
3. Anderzijds betekent de 'resocialisatie-idee die centraal staat in het strafrecht dat iemands verleden hem niet oneindig wordt nagedragen'.

Deze gedachten uit 1955 staan nog steeds overeind, maar er is een continue ontwikkeling geweest in de groeiende hoeveelheid sleutelposities en de steeds 'langere' eindigheid van het verleden. Zo bedraagt die eindigheid momenteel tachtig jaar voor zedendelicten.

Een andere, daarmee samenhangende, technische ontwikkeling is de automatisering van gegevensverwerkingsprocessen die, vanaf de jaren tachtig, de praktijk van gegevensverwerking ingrijpend veranderde. Enerzijds werd hierdoor snellere verwerking mogelijk van de toegenomen hoeveelheid gegevens en verstrekingen, anderzijds gaf juist de automatisering de mogelijkheid steeds meer gegevens centraal op te slaan en te verstrekken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de vorming van de Justitiële Informatiedienst (JustID) als centrale verwerker van de justitiële gegevens.

Maatschappelijk contrasteerde de toenemende aandacht voor privacy (zichtbaar in nationale wetgeving zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en Europese richtlijnen, de oprichting van de registratiekamer – nu College bescherming persoonsgegevens (CBP) geheten – en veel parlementaire discussie, vooral in de Eerste Kamer) met de gevoelde groeiende behoefte van

screening, niet alleen meer ten behoeve van arbeidscontracten, maar ook bijvoorbeeld ten behoeve van het afsluiten van huurovereenkomsten.

Deze ontwikkelingen leidden in 2002 tot de Wet justitiële gegevens als wijzigingswet van de Wet justitiële documentatie na een langdurig wetgevings-traject dat startte in 1995.

Een cruciaal begrip in de parlementaire discussie over de Wjg is wat nu precies het 'zwaarwegend algemeen belang' is dat het noodzakelijk maakt om justitiële gegevens aan derden te verstrekken. Daar waar opeenvolgende ministers van Justitie willen kiezen voor een beperkte invulling van dat begrip, wordt onder druk van de Raad van State en de Tweede Kamer uiteindelijk gekozen voor een constructie waar naast een 'zwaarwegend maatschappelijk belang' ook 'zwaarwegende belangen van derden' een reden voor verstrekking van justitiële gegevens zijn. Tot die laatste categorie wordt nu bescherming van het 'recht in rechte' gerekend. In de Eerste Kamer bestaat hiertegen bij een grote minderheid verzet.

Het is overigens de Tweede Kamer die in 2002 per (door de minister ontraden) amendement afdwingt dat er specifiek voor zedenmisdrijven veel langere termijnen worden opgenomen.

In al die jaren is er voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens, dat wil zeggen gegevens die het Openbaar Ministerie (OM) opslaat ten behoeve van de (besluitvorming over) vervolging, geen apart wettelijk kader beschikbaar. Deze verwerking vindt 'slechts' plaats op basis van interne richtlijnen, hetgeen ook als 'natuurlijk' kan worden beschouwd omdat het OM direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Echter, de WBP geeft in artikel 79 lid 2 aan dat binnen drie jaar na invoering van de WBP (1 september 2001) een wettelijke regeling tot stand diende te zijn gekomen die waarborgen omvat voor een zorgvuldige omgang met strafvorderlijke gegevens door het OM. Omdat de Wjg al regels kende voor justitiële gegevens is ervoor gekozen de regeling voor strafvorderlijke gegevens toe te voegen, zodat de Wjsg ontstond.

Ook tijdens dat laatste wetwijzigingstraject speelt de discussie over de vraag welk belang nu verstrekking van strafvorderlijke gegevens mogelijk moet maken. Hoewel de minister stelt dat 'een gerechtvaardigd belang van een derde onvoldoende is voor beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', blijft het feitelijke criterium van 'een zwaarwegend belang van derden' net zo ruim interpretabel als eerder voor de justitiële gegevens. Nu wordt hierover geen discussie gevoerd in de Eerste Kamer.

Overigens is als gevolg van de internationale onderkenning van de toenemende internationalisering, op het vlak van zowel mobiliteit van personen als criminaliteit, een EU-richtlijn vastgesteld om ook over de grens justitiële en strafvorderlijke gegevens te kunnen delen. Dit heeft ertoe geleid dat het wettelijk

kader voor internationale gegevensuitwisseling uiteindelijk in 2011 aan de Wjsg is toegevoegd.

8.4 THEMA: ÉÉN SPECIFIEKE WET VOOR JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS

Het onderscheid tussen enerzijds de Wpg en anderzijds de Wjsg werkt in de praktijk niet: daar waar feitelijk alle historische strafrechtelijke en alle opsporingsgegevens uit een lopende zaak onderdeel van de politiegegevens zijn, doet alleen de beschikbaarheid van de politiegegevens er in de praktijk van samenwerkingsverbanden en advocatuur toe.

De kaderwet met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wjsg regelt het deelterrein dat betrekking heeft op justitiële en strafvorderlijke gegevens, daar waar de Wpg regelingen kent voor de verwerking van politiegegevens. Twee veronderstellingen gaan schuil achter de keuze om de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens niet onder de WBP te laten vallen, maar om dit binnen een eigen sectorwet te regelen. Ten eerste biedt een toegespitste wet ruimte voor adequate beschikbaarheid van gegevens voor organisaties die betrokken zijn bij de strafrechtspleging en voor de mate van geheimhouding die nodig is voor opsporingstaken. Ten tweede spelen bij dit soort gegevens niet louter algemene overwegingen van privacy, maar ook specifieke overwegingen over de verstrekking van persoonsgegevens mee. Dit bijzondere aspect zit in het feit dat onangepaste verstrekking van gegevens de onschuldpresumptie van verdachten en het resocialisatie-ideaal van daders kan doorkruisen.

Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan het feit dat de keuze is gemaakt om politiegegevens enerzijds en justitiële en strafvorderlijke gegevens anderzijds (beide soorten gegevens op het gebied van justitie en strafrechtspleging) verschillende sectorwetten toe te kennen. Om beide wetten naast elkaar te kunnen laten bestaan, is het belangrijk dat er geen verwarring ontstaat voor zowel de uitvoerders als de betrokkenen over welke wet in welk geval relevant is en dat de onderscheiding in wetten samenvalt met onderscheiden werkprocessen. Daarnaast is het van belang dat er door de sectorale wetgeving adequate bescherming wordt geboden die niet in tegenspraak is met de bescherming vanuit de WBP.

De praktijk toont aan dat, vanuit het perspectief van de Wjsg, voor de betrokkenen binnen organisaties het over het algemeen (voldoende) duidelijk is welke wet voor hen in een bepaalde situatie van toepassing is. De respondenten bij de parketten en JustID, waar respectievelijk de strafvorderlijke en justitiële gegevens worden verwerkt, geven aan de verschillen tussen en de relatie met de kaderwet WBP, de sectorwetten Wpg en Wjsg en de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) te kennen. Het verschil tussen strafzaken die de traditionele

strafrechtsketen volgen en zaken die dat niet of minder doen, is echter van belang. Als het reguliere proces van de strafrechtsketen niet goed van toepassing is, is het een stuk lastiger om te bepalen volgens welk regime gegevens moeten worden verwerkt. Nieuwe situaties rond samenwerkingsverbanden als Veiligheidshuizen, BOB-kamers en de ZSM-werkwijze leiden ertoe dat zelfs voor goed ingelichte betrokkenen vaak niet duidelijk is of gegevens nu via de Wpg, de Wjsg of zelfs via de WBP moeten worden verwerkt. In deze samenwerkingspraktijk worden gegevens gewoon gedeeld onder druk van de dagelijkse taakuitoefening. Een heel andere situatie die wij aantreffen, was dat in dergelijke samenwerkingsverbanden functionarissen van het OM informatie zelf niet deelden, maar daarvoor de in hun perceptie wel toegestane weg via de politie gebruikten. Dit wordt mede veroorzaakt door de onvermijdelijke hoge druk binnen samenwerkingsverbanden om (informeel) informatie te delen.

Het punt dat strafrechtelijke informatie via de politiekkanalen wordt gedeeld, speelt breder. De politiegegevens bevatten alle historische en feitelijke gegevens behalve in een lopende zaak de tenlastelegging en de uitspraak. Daar waar OM en JustID bij verstrekkingen hun best doen om het formeel juiste procesmatige regime te hanteren, is dat in de praktijk betekenisloos als bijvoorbeeld de advocatuur relatief eenvoudig de gewenste informatie via de politie op grond van het ruimer geïnterpreteerde verstrekkingregime ex artikel 4:2 lid 1 onder n van het Besluit politiegegevens kan verkrijgen.

Verder is de afgelopen jaren het inzagerecht van slachtoffers sterk uitgebreid door bijvoorbeeld aanpassing van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Voor verstrekking van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van schadeverhaling van slachtoffers op de dader is de Wjsg daarmee steeds minder noodzakelijk.

In zijn algemeenheid kan dus worden gesteld dat het heldere schema waarmee dit hoofdstuk begon geen adequate weergave is van de wetspraktijk.

Deelconclusie

Op basis van bovenstaande trekken we op deze plaats de volgende deelconclusies:

- Betrokkenen aan de zijde van JustID en het OM kunnen het onderscheid tussen het regime van de Wjsg en de andere relevante wetten goed maken in situaties van reguliere verstrekkingen. Voor andere actoren en in situaties van samenwerkingsverbanden geldt dat minder.
- In de praktijk van samenwerkingsverbanden wordt strafrechtelijke informatie gewoon gedeeld, bijvoorbeeld onder het ruimere regime van de Wpg, en dit is onvermijdelijk in dergelijke situaties van intensieve samenwerking. Ook richting slachtoffers van misdrijven wordt veel informatie gedeeld op grond van de steeds uitgebreidere informatierechten van slachtoffers volgens het Wetboek van strafvordering.

8.5 THEMA: DRIE REGIMES BINNEN DE WJSG

De Wjsg maakt onderscheid tussen aparte verwerkingsregimes voor justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. Dit onderscheid is formeel gesproken helder: in wet en aanwijzing is uitputtend bepaald welke soorten persoonsgegevens uit de strafrechtspleging als justitieel moeten gelden. In de praktijk is het onderscheid voor uitvoerenden echter soms moeilijk te hanteren, bijvoorbeeld als het gaat om de inhoudelijke vraag of justitiële gegevens onderdeel kunnen zijn van een persoonsdossier. Daarnaast is het onderscheid in de praktijk, zoals al gesteld, grotendeels een illusie: vrijwel alle strafrechtelijke gegevens zijn te vinden in de politiegegevens (anders dan 'afloop' in de zin van tenlastelegging en veroordeling in de lopende opsporingszaak) en deze informatie wordt breed gedeeld.

In de Wjsg zijn aparte verwerkingsregimes beschreven voor justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers:

- Justitiële gegevens zijn 'bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering'. Het gaat hier om, wat simpel gesteld, de veroordelingen door een rechtbank.
- Strafvorderlijke gegevens zijn 'persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het Openbaar Ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt'. Het gaat hier dus om de gegevens die het OM voor de vervolging bijhoudt.
- Persoonsdossiers zijn 'dossiers waarin zijn opgenomen de aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken, de tenuitvoerlegging van aan hem opgelegde straffen of maatregelen of zijn reclassering'.¹²²

Voor justitiële gegevens vindt verwerking plaats door JustID in opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie. Er bestaat een 'gesloten' verstrekkingregime, dat wil zeggen dat in de onderliggende regelgeving uitputtend is beschreven wie recht heeft op justitiële gegevens.

De verantwoordelijkheid voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens is bij het College van procureurs-generaal neergelegd, maar wordt in de praktijk op parketten uitgevoerd. Het verstrekkingregime is gebaseerd op de afwegingsgrondslag 'noodzaak met het oog op een zwaarwegend belang', zoals in paragraaf 4.2.2 is beschreven.

¹²² Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al aangegeven, is de verwerking van de persoonsdossiers in dit evaluatieonderzoek minder diepgaand onderzocht dan de verwerking van de strafvorderlijke en justitiële gegevens.

De principiële grondslag voor het verschil in verstrekkingssystemen is dat strafvorderlijke gegevens ‘allerlei’ informatie over een onderzoek naar een persoon bevatten en justitiële gegevens ‘concrete’ informatie over een vonnis. Er is derhalve een duidelijk verschil in de ‘hardheid’ van de informatie. Justitiële gegevens zijn feitelijk, want zij geven de uitkomst van een strafproces weer. Strafvorderlijke gegevens kunnen interpretaties bevatten, want deze worden opgesteld gedurende een onderzoek. Bovendien komen elementen uit politiegegevens in de strafvorderlijke gegevens terecht, waardoor deze in beginsel subjectiever van aard zijn.

Het verschil in verstrekkingssystemen is zichtbaar in de verschillende organisatievormen van de verstrekkingssystemen. Waar JustID vooral een uitvoeringsdienst is, zijn de verwerking en verstrekking van strafvorderlijke gegevens neergelegd bij hoger opgeleide professionals van de parketten van het OM, die telkens een eigen afweging moeten maken.

De praktijk geeft een dubbel beeld. Enerzijds hebben uitvoerders binnen het OM en JustID zelf een scherp beeld over wat ‘hun’ gegevens zijn, dat zijn namelijk de gegevens in hun eigen systemen waarvoor zij al dan niet geautomatiseerde verstrekkingssystemen hebben. Anderzijds is het inhoudelijke onderscheid tussen justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers voor veel uitvoerders niet goed te maken. Een deel van de gegevens is immers hetzelfde: zo zijn de justitiële gegevens in de praktijk onderdeel van de strafvorderlijke gegevens. De politiegegevens omvatten in de praktijk dan weer de strafvorderlijke gegevens. De strikte verstrekking van justitiële gegevens door JustID via zijn digitale systeem lijkt in de praktijk procesmatig dan wel goed te werken, maar, terugkerend naar de bevindingen uit de vorige paragraaf, waar het gaat om gemeentelijke samenwerkingsverbanden geldt dat alle strafrechtelijke gegevens in de praktijk gedeeld worden.

Deelconclusie

Op basis van het bovenstaande trekken wij de volgende deelconclusies:

- De Wjsg maakt onderscheid tussen aparte verwerkingsregimes voor justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. Dit onderscheid is formeel gesproken deels helder, bijvoorbeeld bij de verstrekking van justitiële gegevens door JustID, maar deels ook onduidelijk voor uitvoerders, als het bijvoorbeeld gaat om de vraag of justitiële gegevens onderdeel kunnen zijn van een persoonsdossier.
- In de praktijk is het onderscheid grotendeels een illusie: alle strafrechtelijke informatie is te vinden in de politiegegevens (anders dan de ‘afloop’ van zaken in de zin van tenlastelegging en veroordeling in de lopende opsporingszaak) en deze informatie wordt (onvermijdelijk) breed gedeeld.

8.6 THEMA: GEGRADEERD SYSTEEM VAN VERSTREKKING NAAR AARD VAN STRAFBAAR FEIT EN NAAR ACTOR

De Wjsg bepaalt dat of er justitiële of strafvorderlijke gegevens verstrekt worden en gedurende welke periode afhangt van de aard van het strafbare feit. Hoe zwaarder het strafbare feit, hoe 'sneller' en 'langer' er gegevens verstrekt mogen worden. In vergelijking met de vroegere Wjd is zichtbaar dat er meer en langer verstrekt mag worden. Deze ontwikkeling vergroot de spanning met de resocialisatiekerngedachte van het strafrecht. In de praktijk worden strafvorderlijke gegevens onbeperkt bewaard, maar niet meer verstrekt na de aangegeven periode. Politiegegevens, en daarmee ook de justitiële en strafvorderlijke gegevens, blijven echter in de praktijk onbeperkt bewaard wanneer de politie daar reden toe ziet. Deze politiegegevens worden vervolgens in de praktijk ook ten minste binnen samenwerkingsverbanden ruim gedeeld.

Om de afweging tussen enerzijds het privacybelang van een verdachte en anderzijds het zwaarwegend algemeen belang (waaronder het belang van het slachtoffer) vorm te geven, heeft de wetgever voor een gegradeerd systeem van verstrekking gekozen. Dit geldt zowel voor strafvorderlijke als voor justitiële gegevens. Hiermee wordt beoogd verstrekking waar noodzakelijk mogelijk te maken, maar tegelijkertijd een begrenzing aan de verstrekking te verbinden. Enerzijds geldt dit voor de gronden waarop gegevens worden verstrekt, oftewel voor de actoren die gegevens kunnen ontvangen. Beoogd is dat de eisen strenger worden naarmate het gaat om actoren die zich verder van de strafrechtsketen, of in sommige gevallen zelfs helemaal buiten de overheid bevinden, en derhalve om actoren die gegevens opvragen voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen. Anderzijds geldt er onderscheid tussen de zwaarte van verschillende strafbare feiten. Dit laatste aspect komt onder andere terug in de vastgestelde bewaartermijnen van gegevens.

Binnen de Wjsg is duidelijk onderscheid gemaakt voor de verstrekkingen op verschillende gronden. Voor zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens beoogt de wet de verstrekking aan meer voorwaarden te verbinden, naarmate aanvragende (en na eventuele ontvangst de ontvangende) actoren verder van de keten van (straf)rechtspleging afstaan. Waar verstrekking binnen de (straf) rechtsketen veelal een wettelijke verplichting is, is verstrekking aan actoren daarbuiten geen plicht maar een bevoegdheid. Op dit onderscheid is ook het in de Aanwijzing Wjsg genoemde verschil tussen standaard- en niet-standaardverstrekingen van toepassing. De manier waarop hiermee dient te worden omgegaan, heeft zijn beslag gekregen binnen de Aanwijzing Wjsg door middel van een handleiding voor medewerkers van de parketten. Bovenstaande indeling, gebaseerd op die aanwijzing, geeft weer wanneer wel of niet tot verstrekking van gegevens moet worden overgegaan. Bij standaardverstrekingen kan een gemandateerde privacymedewerker de aanvraag afhandelen of deze taak neerleggen bij andere medewerkers. Bij een niet-standaardverstreking wordt de helpdesk van het PaG ingeschakeld.

De praktijk wijst uit dat het onderscheid tussen de verschillende verstrekingsgronden volgens betrokkenen in de praktijk goed kan worden gemaakt. Bij justitiële gegevens vindt een automatische verstrekking vanuit de Justitiële Informatiedienst (JustID) plaats. Anders is dit bij de verstrekking van strafvorderlijke gegevens. Deze verstrekking verloopt handmatig. Bij alle gesproken privacymedewerkers geldt de mantra dat er op een terughoudende wijze, maar volgens de Aanwijzing Wjsg, wordt verstrekt. Het grootste probleem zit in het feit dat gegevens (zowel justitiële als strafvorderlijke) op plekken terechtkomen waar er geen overzicht meer over bestaat. Dit kan georganiseerd zijn – bijvoorbeeld in het geval van samenwerkingsverbanden – maar ook niet georganiseerd, bijvoorbeeld na verstrekking aan derden. Ketenpartners hebben verschillende belangen, en kijken daardoor op een andere manier tegen het belang van verstrekking aan. Gesteld kan worden dat medewerkers van het OM hier veelal stringenter in zijn dan andere actoren. Een reden daarvoor is dat veel andere ketenpartners, zoals (kleine) gemeenten, vaak niet de beschikking hebben over een speciale privacymedewerker of kennis van relevante wet- en regelgeving ontberen. Hoewel de verantwoordelijke instanties volgens de door de wet gestelde eisen handelen, worden gegevens zo toch makkelijker openbaar dan bij het opstellen van de Wjsg werd beoogd.

De automatisering zorgt ervoor dat door JustID en het OM gegevens die juist zijn ingevoerd niet buiten de toegestane periode worden verstrekt. Een belangrijke voorwaarde is hierbij de juiste invoer: in de praktijk is de zekerheid over de kwaliteit van gegevens soms nog laag en bestaat er onduidelijkheid over de ‘startdatum’ van de opslag van gegevens. Voor de goede orde, het gaat hier over het verstrekken: justitiële en strafvorderlijke gegevens worden in de praktijk ‘oneindig lang’ bewaard, dat wil zeggen dat ze niet vernietigd worden bij bijvoorbeeld JustID. Hoewel de verstrekking van informatie automatisch wordt geblokkeerd, betekent dit wel dat gegevens van personen – ook na de wettelijk vastgelegde bewaartermijn – in systemen blijven opgeslagen.

In de praktijk blijven de meeste justitiële en strafvorderlijke gegevens veel langer beschikbaar via de politiedatabanken. Immers, aangezien politiegegevens meer (of op z'n minst) dezelfde informatie bevatten als strafvorderlijke gegevens en de bewaartermijnen die door de Wpg worden gesteld veelal langer zijn dan die in de Wjsg, blijven deze gegevens over personen langer beschikbaar dan de Wjsg voorschrijft. Daarin ligt een probleem door het eerdergenoemde fenomeen dat veel aanvragers van gegevens intern (bij andere medewerkers) of extern (bij andere ketenpartners) ‘shoppen’ en strafvorderlijke gegevens soms ook bij de politie opvragen. Hoewel dit *probleem* niet aan de werking van de Wjsg kan worden toegeschreven, moet de vraag worden gesteld in hoeverre het naast elkaar hanteren van de Wjsg en Wpg – in elk geval voor dit aspect – raadzaam is.

Deelconclusie

Op basis van bovenstaande trekken wij op deze plaats de volgende deelconclusies:

- Het door de wet gemaakte onderscheid tussen gronden waarop justitiële en strafvorderlijke gegevens mogen worden verstrekt, wordt in de mono-disciplinaire verstrektingspraktijk door JustID en het OM nageleefd. In de praktijk van bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden lijken gegevens echter veel ruimer te worden verstrekt, ook zonder wettelijke grondslag.
- De periode van verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt door JustID en het OM nageleefd. Wat betreft de bewaartermijnen van zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens geldt echter dat zij nooit worden vernietigd, maar in de systemen aanwezig blijven. Ook hier geldt dat in de praktijk de formele en informele bewaartermijn van politiegegevens leidend is.
- De tendens van steeds langere bewaartermijnen van persoonsgegevens in combinatie met de mogelijke verstrekking ervan schuurt aan tegen het uitgangspunt van het strafrecht waarin daders van een delict na uitzetting van hun straf moeten kunnen resocialiseren in de samenleving. De feitelijke omgang met justitiële en strafvorderlijke gegevens vraagt om een herijking van dit (bewaar)stelsel.

8.7 THEMA: CONTROLE EN TOEZICHT

Het externe toezicht op de uitvoering van de Wjsg is momenteel vooral symbolisch. Er bestaat geen systematisch extern toezicht op verwerking en dit lijkt ook nauwelijks mogelijk gezien de omvang van de verstrekkingen. Toch lijkt de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens vanwege de interne controle ten minste zonder klachten van betrokkenen te verlopen. Bedacht moet hierbij worden dat in de praktijk diegenen die informatie nodig denken te hebben, te maken hebben met een ruim verstrekkingssysteem en anders de noodzakelijk geachte informatie via de lijn van de politiegegevens verkrijgen.

In de Wjsg is expliciet beschreven dat het toezicht op de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens separaat moet worden georganiseerd van de uitvoering. De vooronderstelling hierachter is dat slechts met extern toezicht een adequate check plaats kan vinden. Externe controle is bij deze sectorwet te meer op zijn plaats omdat bij strafvorderlijke en justitiële persoonsgegevens geen melding hoeft te worden gemaakt aan betrokkenen van gegevensopslag of verstrekking aan derden. Betrokkenen mogen wel hun gegevens inzien en vragen om correctie indien dat nodig is. Daarnaast kunnen ze in beroep bij de rechter of een klacht indienen bij de Nationale ombudsman als ze menen dat bij verstrekking van hun gegevens een wettelijke regel of een bestuurlijk principe geschonden is.

Het externe toezicht is in handen gelegd van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de Nationale ombudsman. Het CBP is voor de verwerking van zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens de aangewezen toezichthouder op systeemniveau. Een betrokkene, of de advocaat van een betrokkene, heeft de mogelijkheid justitiële en strafvorderlijke gegevens in te zien en deze bij onjuistheid te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen.

In de praktijk is zichtbaar dat er meer sprake is van interne controle dan van extern toezicht. Aangezien de externe toezichthouder, het CBP, zijn prioriteiten vooral laat beïnvloeden door het aantal klachten dat hem bereikt en dit aantal klachten in het geval van de Wjsg zeer beperkt is, vormt toezicht op deze wet geen prioriteit voor het CBP. Het CBP geeft overigens aan van mening te zijn voldoende wettelijke mogelijkheden tot toezicht te hebben. Aanvankelijk was er bij het CBP kritiek op de mogelijkheid tot sanctionering, maar de maximumboete (die tot nog toe € 4500 euro) zal eind 2013 substantieel worden verhoogd naar € 1 miljoen. Een andere belangrijke aanleiding waarom het CBP slechts incidenteel toezicht houdt op de uitvoering van de Wjsg is het tekort aan middelen (lees: personele capaciteit). Dit noopt het CBP keuzes te maken in zijn taken en de Wjsg heeft daarbij geen eerste prioriteit.

Uitzondering op bovenstaande moet worden gemaakt voor de verwerking van gegevens in samenwerkingsverbanden, en dan in het bijzonder de Veiligheidshuizen. De signalen die ook in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, lijken erop te duiden dat in Veiligheidshuizen ruim informatie wordt gedeeld (vooral via andere regimes dan de Wjsg) zonder dat er veel aandacht is voor de rechtmatigheid ervan. Via verschillende audits tracht het CBP de omvang van deze problematiek hier goed in kaart te krijgen.

‘Horizontale’ controle door betrokkenen, dat wil zeggen gebruik maken van het inzagerecht na klachten of het doen van een beroep op de Nationale ombudsman, komt met een lage regelmaat voor. Voor klachten over strafvorderlijke gegevens moet men zich wenden tot de parketten, voor klachten over justitiële gegevens moet een betrokkene zich wenden tot JustID. In beide gevallen geldt dat een betrokkene de gegevens mag inzien, maar niet mag meenemen. Uit de gegevens van zowel de parketten als JustID blijkt dat het aantal klachten van betrokkenen over de kwaliteit van gegevens gering is: in totaal waarschijnlijk minder dan honderd gevallen per jaar. Incidenteel komt het voor dat er aanpassingen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in een geval waarin bij een tweeling personen door elkaar waren gehaald. Ook bij de Nationale ombudsman, waar betrokkenen hun recht kunnen halen over bijvoorbeeld een in hun ogen onrechtmatige verstrekking, is het aantal klachten laag (zes sinds 2005). In de helft van de gevallen verklaart de Nationale ombudsman klachten bovendien ongegrond.

Waar het toezicht op de Wjsg door het CBP voor een groot gedeelte niet tot nauwelijks plaatsvindt, heeft een systeem van interne controle wel vorm gekregen,

voor zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens. Bij justitiële gegevens is de interne controle belegd bij het hoofd van JustID. Bij meer gevoelige of ingewikkelde situaties wordt deze persoon geconsulteerd door een medewerker van de informatiedienst, met de vraag of gegevens kunnen worden verstrekt of dat de verwerking gerechtvaardigd is. Door het onderlinge overleg vindt er een interne toetsing plaats. Bij strafvorderlijke gegevens is deze rol neergelegd bij de helpdesk privacy van het PaG. Niet-standaardaanvragen die bij een parket binnenkomen, worden door een privacyfunctionaris besproken met het PaG. Belangrijk is dat er in beide gevallen bij de betrokken medewerkers vooral enthousiasme lijkt te bestaan over deze expertiseback-upvoorziening, die daarom regelmatig wordt bevraagd (dit, zo lijkt het, in tegenstelling tot de politie, waar de privacyexpertise niet als ondersteunend wordt ervaren en daarom nauwelijks wordt gebruikt). Een meer formele vorm van interne controle vindt binnen parketten plaats, doordat (ook) een formeel aangewezen informatieofficier van justitie dient toe te zien op de verwerking en verstrekking van gegevens.

Hoewel alle institutionele respondenten aangeven tevreden te zijn met deze huidige toezichtssituatie in de praktijk, moet op deze plaats wel de kanttekening worden gemaakt dat interne controle weliswaar in de perceptie van betrokkenen goed kan functioneren, maar er ook gevaren op de loer liggen. Zeker indien sprake is van hiërarchische verhoudingen en/of gedeelde belangen binnen een bepaalde organisatie, is het belangrijk om over een combinatie van interne controle en extern toezicht te beschikken. Verschillende betrokkenen hebben in dat verband ook aangegeven van mening te zijn dat het CBP een actievere rol als toezichthouder zou moeten spelen.

De geïnterviewde betrokken personen die inzage vroegen in hun gegevens troffen daar geen fouten aan. Wel beklagden zij zich over het in hun ogen archaische systeem, dat men zich naar een plaats in Nederland moet begeven voor inzage en geen kopie mag maken.

Deelconclusie

Op basis van het bovenstaande trekken wij op deze plaats de volgende deelconclusies:

- Het CBP houdt niet op een actieve manier toezicht op de uitvoering van de Wjsg. Slechts bij het ontvangen van een substantieel aantal klachten komt het in actie (hiermee werkt het volgens een zogenoemd piepsysteem). Daarnaast wordt door middel van audits aandacht geschonken aan het toezicht op bepaalde actoren, zoals in het geval van samenwerkingsverbanden als Veiligheidshuizen.
- Intern vindt er zowel bij JustID als bij de parketten systematische controle plaats. De systematiek dat een verzoek tot gegevensverstrekking door verschillende personen wordt getoetst, werkt willekeur tegen. Tegelijkertijd mag niet voorbij worden gegaan aan het feit dat personen binnen eenzelfde

organisatie vaak dezelfde belangen delen en de onderlinge controle daaronder te lijden kan hebben.

- Hoewel een van de grondgedachten achter de Wjsg was om toezicht en uitvoering in verschillende handen te plaatsen, wijst de praktijk uit dat er meer op interne controle dan op extern toezicht moet worden vertrouwd. Dat het aantal klachten van betrokkenen laag is, lijkt te suggereren dat de interne controle ten minste werkt waar het gaat om de juistheid van de verstrekte gegevens. We weten echter dat, al dan niet via de lijn van de politiegegevens en de druk van de dagelijkse praktijk van frontlijnfunctionarissen in omgevingen als Veiligheidshuizen, er sprake is van een ruimere informatiedeling dan door de Wjsg bedoeld is en die voor betrokkenen nauwelijks te controleren is.

8.8 EINDCONCLUSIE

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

Draagt de Wjsg op de door de wetgever beoogde wijze bij aan de realisering van de doelstellingen van deze wet en welke knelpunten doen zich in de praktijk voor?

Op grond van de deelconclusies hiervoor formuleren we een tweeledige eindconclusie:¹²³

1. *De Wjsg biedt ruimte voor veranderende waardeafwegingen.*

Als we de vraagstelling heel letterlijk zouden nemen, dan zou deze eigenlijk niet te beantwoorden zijn. Het is namelijk niet goed mogelijk om het doel van de Wjsg vast te pinnen. Dat komt deels door het feit dat de Wjsg een volgende wet is in een organisch gegroeide reeks, waarbij de wetgever nooit precies het doel vaststelde, maar bij elke wijziging andere overwegingen noemde zonder de oude te verwerpen. En ook sinds de afkondiging van de Wjsg zelf zijn opvattingen over de weging van verschillende waarden weer veranderd. Zo is het belang dat eerder aan resocialisatie werd gehecht ('bescherming van de justitiële en strafvorderlijke informatie tegen brede verspreiding'), verschoven naar een zwaardere inschatting van het belang van preventie door uitsluiting van bepaalde beroepen van personen die onderzocht worden of veroordeeld zijn ('het mogelijk maken van verspreiding aan steeds meer actoren van de justitiële en strafvorderlijke informatie die daarop mogen handelen'). De wet zelf biedt uiteraard een reeks onderscheidingen en procedures die in de praktijk de afweging voor verstrekking moeten bepalen. Maar die procedures en onderscheidingen zijn zelf dus niet te toetsen aan 'het doel' van de wet.

In dit onderzoek hebben we de wet daarom bekeken op praktische werkbaarheid in de praktijk. We hebben daarbij vastgesteld dat de Wjsg

123 Zoals in het hele onderzoek blijft de verstrekking van de VOG hier buiten beeld.

binnen de strafrechtspleging, voor zover die zich voltrekt volgens het klassieke ketenmodel, weinig knelpunten oplevert.

De vaststelling dat de wet naar doel relatief onbepaald is, brengt ons ook tot de constatering dat de Wjsg kennelijk robuust of ruim genoeg is om veranderde opvattingen over de vraag welke waarden dienen te prevaleren, te kunnen incorporeren. Die constatering kan men echter ook minder positief waarderen. De Wjsg biedt kennelijk een wettelijk kader dat ruimte biedt voor ingrijpende waardeverschuivingen in de verstrekking van persoonsgegevens. Anders gezegd, de Wjsg maakt sluipende maar ingrijpende veranderingen in de beschikbaarheid en de bescherming van persoonsgegevens in Nederland mogelijk zonder tussenkomst van de wetgever.

2. *De Wjsg sluit niet goed aan bij de veranderende werkwijzen binnen de overheid en de veranderde maatschappelijke vraag om gegevens.*

In de praktijk is het belangrijkste knelpunt dat de Wjsg irrelevant is (geworden) wanneer het gaat om de verstrekking van informatie aan actoren buiten de strafrechtsketen. De wet werkt met de fictie dat alle actoren in de strafrechtsketen strikt in ketenvolgorde werken en dat je gegevensverstrekking ook volgens dat systeem kunt regelen. Die vooronderstelling klopt steeds minder. Nieuwe samenwerkingsvormen doorbreken de keten (Veiligheidshuizen, RIEC's, enzovoort) en belangstellenden kunnen vaak bij verschillende actoren uit de keten terecht voor vrijwel dezelfde gegevens. Via bijvoorbeeld het ruimere verstrekingsregime (tenminste in de praktijk) van de Wpg worden de voor institutionele actoren buiten de strafrechtsketen meest relevante gegevens breed gedeeld gedurende een langere periode dan in de Wjsg voorzien. Slachtoffers hebben in het Sv een ruimer inzage recht gekregen.

Onze eindconclusie is daarmee dat de Wjsg in haar huidige vorm in de praktijk geen effectieve wet meer is. Dit vraagt om een herziening van de wet, in samenhang met andere wetgeving.

8.9 AANBEVELINGEN

In aansluiting op onze conclusies zullen we hier een aantal aanbevelingen formuleren. We beginnen met een aantal specifieke aanbevelingen gericht op de Wjsg. Vervolgens zullen we laten zien dat deze specifieke aanbeveling gediend zijn bij een algemene herziening van de wetgeving op het gebied van strafrechtelijke informatievoorziening.

8.9.1 Deelaanbevelingen

Breng de beoordelingskaders van de verschillende wetten in overeenstemming

De Wjsg is niet de enige wet die de verstrekking regelt van persoonsgegevens die in het kader van strafrechtspleging verzameld worden. Ook de Wpg, het

Sv en de WOB spelen hier een rol. Deze diversiteit aan wetten maakt het voor veel betrokkenen in de uitvoering, maar ook voor gegevensvragers niet makkelijk. De verschillen die er bestaan tussen de afwegingskaders die deze wetten bieden, maken het bovendien mogelijk om de waarborgen van de ene wet te ontlopen door gebruik te maken van een andere.

Richt de wetgeving in naar verschillende verstrekkingdoelen, niet naar verschillende soorten gegevens

De Wjsg maakt onderscheid tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens. In de praktijk van gegevensverzameling en dataopslag (die in toenemende mate centraal gebeurt bij JustID) wordt het onderscheid in de wet op dit punt steeds minder relevant. Internationaal neemt de verstrekking van gegevens ook toe. In andere landen kent men het Nederlandse onderscheid niet – ook in dit verband is het onderscheid dus minder relevant. Overigens kent de Wjsg wel een centrale indeling naar deze soorten gegevens, maar zijn vervolgens grote delen van de hoofdstukken over strafvorderlijke gegevens en justitiële gegevens identiek. Het verdient aanbeveling de wet in te richten naar het aspect waarop onderscheid het meest relevant is: de terbeschikkingstelling van persoonsgegevens voor onderscheiden categorieën van doelen.

Mogelijke indeling naar doelen van gegevensverstrekking:

- informatiedeling binnen de strafrechtsketen ten behoeve van goede strafrechtspiegeling;
- informatiedeling naar buiten de strafrechtsketen ten behoeve van preventie door uitsluiting van bepaalde beroepen of uitsluiting van bepaalde vergunningen;
- informatiedeling naar buiten de strafrechtsketen ten behoeve van preventie van recidive door hulpverlening aan betrokkenen;
- informatiedeling naar buiten de strafrechtsketen ten behoeve van schadeverhaal door slachtoffers of overheid.

Systematiseer toezicht en controle

De verscheidenheid aan wetgeving heeft onder meer tot gevolg dat het toezicht door het CBP gefragmenteerd is. Het richt zich op de verschillende wetten en daarmee dreigen bevindingen op het gebied van persoonsgegevens uit strafrechtspiegeling versnipperd te blijven. Thema's als doorverstrekking (vanuit het oogpunt van de Wjsg) krijgen in het systeemtoezicht eigenlijk nooit aandacht. Toezicht en controle bestaan nu uit een interne component (binnen de afdelingen van het OM) en een externe (het systeemtoezicht van het CBP). Dit systeem zou kunnen worden versterkt door onderlinge audits tussen uitvoeringsorganisaties. Het interne of horizontale toezicht zou ook kunnen worden versterkt door betrokkenen om wier persoonsgegevens het gaat een centralere rol te geven. Zo zou de wet kunnen regelen dat personen geïnformeerd worden als hun gegevens buiten de strafrechtsketen verstrekt worden. Dat brengt hun positie iets dichterbij het regime van de WBP.

Versterk het kennisniveau binnen uitvoeringsorganisaties

Dit onderzoek laat zien dat lang niet alle medewerkers binnen politie, justitie en andere organisaties zoals jeugdzorg, gemeenten, enzovoort zich bewust zijn van het belang van bescherming van persoonsgegevens, laat staan goed op de hoogte zijn van de regelgeving. De daadwerkelijke toepassing van de regels in concrete gevallen zou ook gebaat zijn bij onderling overleg over de omgang met moeilijke gevallen in het licht van de waarden die hier op het spel staan.

8.9.2 *Aanbeveling om wetgeving op het brede gebied van strafrechtelijke gegevens te herzien*

Ga over tot een integrale wettelijke regeling van de verwerking en verstrekking van alle strafrechtelijke gegevens in één nieuwe Wet strafrechtelijke informatievoorziening

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is de wetgeving op het gebied van strafrechtelijke gegevens een proces van aanbouw en verbouw geweest. Een deel van de problemen met de Wjsg die we hier hebben vastgesteld, zou natuurlijk kunnen worden aangepakt met nog weer zo'n beperkte ingreep. Met het in het leven roepen van een hele nieuwe omvattende wettelijke regeling worden de problemen achter de voorgaande deelaanbevelingen echter allemaal geadresseerd. Een echte samenhangende aanpak bestaat ons inziens uit de introductie van een nieuwe Wet strafrechtelijke informatievoorziening (Wsi), die in elk geval het werkingsgebied van de Wjsg en de Wpg omvat. De voorgestelde Wsi sluit dan aan bij de huidige praktijk, waarin (a) integraal, probleemgericht werken centraal staat, – ze neemt afscheid van de fictie van een strikte keten van actoren – en (b) met een door respondenten verwachte nabije toekomst waarin er sprake zal zijn van één centrale database voor strafrechtelijke gegevens.

De instelling van zo'n nieuwe Wsi:

- biedt voor alle betrokkenen in uiteenlopende uitvoeringsorganisaties een eenduidig afwegingskader. Introductie van zo'n wet biedt ook meteen de gelegenheid om het belang van de bescherming van persoonsgegevens te onderstrepen bij alle uitvoeringsorganisaties en initiatieven te ontwikkelen om kennis en samenwerking te bevorderen;
- zorgt ervoor dat er één overwegingenkader kan ontstaan zodat er een einde komt aan 'shopgedrag', dat de bedoelingen van de onderscheiden huidige wetten doorkruist;
- heeft tot gevolg dat het gebied van strafrechtelijke gegevens geen veld van verschillende domeinen voor de toezichthouder meer is. Dat draagt bij aan de mogelijkheid van systematisch toezicht. Ook gegevensvragers (betrokkenen om wier gegevens het gaat en derden) hebben voordeel van duidelijkheid en overzicht;
- biedt de mogelijkheid om een regeling te ontwikkelen die:
 - de verschillende waarden en randvoorwaarden expliciet benoemt, en het is dan de wetgever die aangeeft hoe verschillende (strijdige) waarden behoren te worden gewogen en welke waarborgen zeker moeten worden aangehouden;

- een systematiek biedt die zich richt naar onderscheiden categorieën van doelen voor gegevensverstrekking. Het zou sterk bijdragen aan de helderheid van de wet als verschillende verstrekkingssystemen (meer of minder terughoudende verstrekking) gekoppeld zouden zijn aan verschillende categorieën van doelen. Bij elk regime kan dan ook duidelijk worden aangegeven welke waarden afgewogen dienen te worden.

Randvoorwaarden voor gegevensverstrekking (op basis van onze gesprekken met de respondenten van dit onderzoek):

- Het is evident dat binnen de strafrechtsketen informatie zonder beperkingen gedeeld moet kunnen worden. Het complex van wetten moet dat duidelijk maken.
- Vrijspraak is vrijspraak: strafrechtelijke persoonsgegevens moeten na een onherroepelijke vrijspraak of sepot (01 en 02) niet meer beschikbaar zijn, tenminste buiten de strafrechtsketen.
- De belangen van preventie van recidive door uitsluiting van beroepen versus resocialisatie zijn principieel strijdig. De uitkomst van de discussie over de weging van die belangen wordt bepaald door het democratisch beslissingsproces. Deze weging ontwikkelt zich in de tijd. Maar na verloop van de wettelijke termijnen met betrekking tot justitiële gegevens moeten deze met zekerheid verdwijnen, inclusief de aantekening dat er een justitiële historie is geweest.
- Het belang van preventie van recidive door adequate hulpverlening (inclusief vroegtijdige signalering) vraagt om het kunnen delen van relevante strafrechtelijke gegevens in vooral gemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals Veiligheidshuizen.
- Vanuit het belang van het strafrecht moet er expliciet worden besloten over de wenselijkheid om strafrechtelijke gegevens ter beschikking te stellen van derden (buiten de directe slachtoffers) ten behoeve van individueel materieel belang. Uiteindelijk zullen voorbeelden als die waarin verklaringen afgelegd door een getuige in het kader van een strafproces tegen een verdachte gebruikt kunnen worden in een geheel ander civiel proces tegen de getuige zelf, leiden tot steeds voorzichtiger getuigen.
- Het grote belang van de verstrekking van persoonsgegevens over het verloop en de inhoud van een strafrechtelijk proces vraagt om een adequaat toezichtstelsel.
- Het verwerkingsregime moet realistisch uitvoerbaar zijn. Dit heeft twee directe consequenties:
 - Bij vele duizenden verstrekkingen kan er geen sprake meer zijn van een individuele weging, zodat protocollen simpel en eenduidig moeten zijn.
 - Individuen die werkzaam zijn in samenwerkingsverbanden zullen onder de druk van de dagelijkse praktijk alle noodzakelijke informatie delen.

LITERATUUR

- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Bok, S. (1984). *Secrets. On the ethics of concealment and revelation*. Oxford: Oxford University Press.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brouwer, E.R. (2011). Legality and data protection law: The forgotten purpose of purpose limitation. In L. Besselink, F. Pennings & S. Prechal (Eds.), *The eclipse of legality principle in the European Union* (pp. 273-294). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Bruning, M.R. & Berger, M.J.F. (2008). Recht op privacy van minderjarige delinquenten – over justitiële documentatie en DNA-afname bij jeugdigen. *Strafblad*, 183-194.
- Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (1997). *Waar een wil is, is een weg*. Tilburg.
- Duker, M.J.A. (2005). Strafrechtelijke gegevens buiten de strafrechtspleging: een overzicht van wet- en regelgeving. *Nederlands Juristenblad*, 41, 2142-2171.
- Heffen, O. van (2008). Beleidstheorieën in de praktijk. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hildebrandt, M. (2011). *De rechtsstaat in cyberspace?* Oratie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Mannak, R., Moors, H. & Raab, J. (2012). Zijn Veiligheidshuizen effectief? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(4), 34-50.
- Mayer-Schönberger, V. & Cukier, K. (2013). *Big data*. Boston: Houghton Mifflin Hartcourt.
- Odinot, G., Jong, D. de, Leij, J.B.J. van der, Poot, C.J. de & Straalen, E.K. van (2012). *Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Spapens, A.C.M. (2011). Joint Investigation Teams in the European Union: Article 13 JITS and the alternatives. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 19(3), 239-260.
- Valk, M.C., Roth, H., Haak, M. & Sam-Sin, X. (2006). *Evaluatie afgifte VOG NP: rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen*. Ergo Bureau voor Markt- en Beleidsonderzoek.

BIJLAGE I | VAN BELEIDSTHEORIE NAAR INTERVIEWVRAGEN

1 Inleiding

Om de empirische vooronderstellingen uit de beleidstheorie te kunnen toetsen zijn specifieke interviewvragen opgesteld. In de volgende paragraaf zijn de interviewvragen weergegeven, gebundeld naar type respondent. We bieden hieronder een overzicht van de interviewvragen, gerangschikt naar de vooronderstellingen uit de beleidstheorie. Soms gaat de vraag direct in op de vooronderstelling. In andere gevallen gaat het om indirecte vragen (zie hiervoor ook hoofdstuk 2). Sommige items kennen meer vragen dan andere. Dat heeft met name te maken met de gekozen zwaartepunten in dit onderzoek (zie daarvoor hoofdstuk 1).

2 Twee sectorwetten onder een kaderwet

2.1 *Micro*

Sectorwetten bieden de specificering die betrokkenen nodig hebben en de onderscheiding in twee sectorwetten draagt bij aan goede taakvervulling.

Gegevensverzamelaars

- Gegevens over actor:
 - Welke soorten gegevens beheert u?
 - In welke vorm registreert u gegevens?
 - Met welk doel registreert u deze gegevens?
- Gegevens over vertrouwdsheid met regelgeving:
 - Vallen de gegevens die u verzamelt geheel onder de Wjsg, of is soms ook de Wpg, WBP of andere wetgeving bepalend?
- Gegevens over duidelijkheid regelgeving:
 - Als verschillende wetten van toepassing zijn: leidt dat tot onduidelijkheden of problemen?

Gegevensbeheerders

- Gegevens over actor:
 - Welke soorten gegevens beheert u?

- Gegevens over vertrouwelijkheid met regelgeving:
 - Vallen de gegevens die u beheert geheel onder de Wjsg, of is soms ook de Wpg, de WBP of andere wetgeving bepalend?
- Gegevens over duidelijkheid regelgeving:
 - Als verschillende wetten van toepassing zijn: leidt dat tot onduidelijkheden of problemen?

Gegevensverstrekkers

- Gegevens over actor:
 - Op welke manier verstrekt u (uw organisatie) gegevens? Wie beslist over gegevensverstrekking?
 - Aan welke typen actoren verstrekt u gegevens?
 - Op welke manier/naar welk format vindt de beoordeling bij verstrekking plaats? (Registreert u iedere verstrekking? Zo ja: op welke manier?)
- Vertrouwelijkheid met regelgeving:
 - Is het verstrekken van gegevens aan regels verbonden? Wat zijn die regels?
- Duidelijkheid en toepasbaarheid regelgeving:
 - Wat vindt u van de kwaliteit en duidelijkheid van die regels?
 - In hoeverre komt het voor dat u een gegevensverzoek moet afwijzen? Waarom wijst u het dan af?
 - In welke mate consulteert u een betrokkene in het geval van een afwijging om al dan niet strafvorderlijke gegevens te verstrekken?
 - Bieden de regels ruimte om met veranderende omstandigheden om te gaan? (Bijvoorbeeld de wel gesignaleerde tendens om algemeen belang zwaarder te gaan wegen dan individuele privacy?)
 - Bestaat er bij u wel eens onduidelijkheid over de vraag of de Wjsg van toepassing is dan wel de Wpg? Zo ja, in welk soort gevallen en hoe lost u dat dan op?

Gegevensaanvragers

- Gegevens over actor:
 - Om welke redenen vraagt u gegevens aan?
 - Welke gegevens vraagt u zoal aan?
 - Worden die gegevens snel ter beschikking gesteld?
- Vertrouwelijkheid met regelgeving:
 - Is het voor u duidelijk op basis van welke wet (WBP/Wpg/Wjsg) u gegevens aan kunt vragen?
- Duidelijkheid van regelgeving:
 - Is het u duidelijk op welke grondslag u een specifiek gegevenstype kunt opvragen?
 - Is het u duidelijk (was het u snel duidelijk) bij welke instantie u voor de gegevens moest zijn?
 - Aan bepaalde aanvragers: merkt u dat het verkrijgen van gegevens door de jaren heen makkelijker/moeilijker is geworden?

- Merkt u een verschil tussen organisaties (bijvoorbeeld parketten) in de bereidwilligheid om gegevens te verstrekken?
- Bent u wel eens in beroep gegaan vanwege een afwijzing van een aanvraag voor de verstrekking van gegevens? Was het toen voor u snel duidelijk hoe de beroepsprocedure verloopt?
- Is u, bij afwijzing, duidelijk waarom gegevens niet worden verstrekt?

Toezichthouder

- Betekent het bestaan van twee sectorale wetten op dit terrein dat het toezicht vanuit uw organisatie anders is georganiseerd c.q. minder intensief of juist specifieker is?

2.2 *Meso*

Het werkingsgebied van sectorwetten (binnen de kaderwet) is helder en levert voor verschillende organisaties in interactie geen problemen op.

Gegevensbeheerders

- Bestaat er tussen u en andere organisaties wel eens onenigheid over de vraag of de Wjsg van toepassing is dan wel de Wpg of zelfs de WBP? Zo ja, in welk soort gevallen en hoe lost u dat dan op?

Gegevensverstrekkers

- Bestaat er tussen u en andere organisaties wel eens onenigheid over de vraag of de Wjsg van toepassing is dan wel de Wpg of zelfs de WBP? Zo ja, in welk soort gevallen en hoe lost u dat dan op?
- Biedt het bestaan van een Wpg naast een Wjsg de mogelijkheid om gegevens via de ene weg te verkrijgen die men via de andere weg niet of minder makkelijk kan verkrijgen?
- Blijft het onderscheid (de onderscheiden beschikbaarstelling) van gegevens onder Wpg, Wjsg en WBP na verstrekking aan een buitenlandse aanvrager bestaan?
- Zijn u situaties bekend waarin door u verstrekte gegevens door de ontvanger (onrechtmatig) zijn doorverstrekkt? Wat heeft u in die situatie ondernomen?

Gegevensaanvragers

- In hoeverre is bij u bekend dat in bepaalde situaties andere partijen toegang hebben tot (een gedeelte van) uw [justitiële of strafvorderlijke] gegevens?
- Blijft het onderscheid (de onderscheiden beschikbaarstelling) van gegevens onder Wpg, Wjsg en WBP na verstrekking aan een buitenlandse aanvrager bestaan?
- Kiest u er (strategisch) voor om bepaalde gegevens bij politie (onder Wpg) of justitie (Wjsg) aan te vragen?

Toezichthouder

- Biedt de regulering in twee sectorwetten volgens u genoeg duidelijkheid aan de verschillende actoren die betrokken zijn bij de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens?
- Maakt het onderscheid tussen de verschillende sectorwetten in de praktijk iets uit?

2.3 *Macro*

De verdeling in twee sectorwetten biedt adequate bescherming in relatie tot overige (internationale) wetgeving en sluit aan bij systemen voor dataopslag en -verwerking.

Gegevensverzamelaars

- Bestaat in andere landen ook een onderscheiding in regelgeving zoals in Nederland tussen de Wjsg en de Wpg? Zo ja, levert dat bij gegevensverstrekking door andere landen een probleem op?

Gegevensverstrekkers

- Bestaat in andere landen ook een onderscheiding in regelgeving zoals in Nederland tussen de Wjsg en de Wpg? Zo ja, levert dat bij internationale gegevensverstrekking een probleem op?
- Vormt de manier waarop gegevens worden opgeslagen ('gecodeerd') een belemmering voor het verstrekken van gegevens aan (en de interpretatie van die gegevens door) internationale actoren?

Toezichthouder

- Heeft u aanwijzingen dat andere (internationale) regelgeving in sommige gevallen botst met deze sectorale regeling?
- Heeft u aanwijzingen dat in het buitenland (onterechte) beslissingen worden genomen op basis van de door Nederland verstrekte gegevens? (Bijvoorbeeld omdat men in het buitenland niet de juiste expertise heeft om de Nederlandse gegevenskwalificaties correct te interpreteren.)

3 Onderscheid in drie typen gegevens met bijbehorende regimes

3.1 *Micro*

Het onderscheid is helder/toepasbaar, sluit aan bij de werkwijze en legt de verantwoordelijkheid voor beheer en verstrekking van gegevens telkens bij de passende instantie.

Gegevensverzamelaars

- Duidelijkheid:
 - Is het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor u duidelijk?
 - Is het voor u duidelijk dat de omgang met elk van deze typen anders geregeld is? Is het voor u duidelijk welke consequenties dat voor u heeft?

- Toepasbaarheid:
 - Is het onderscheid voor u hanteerbaar/werkbaar?

Gegevensbeheerders

- Duidelijkheid:
 - Is het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor u duidelijk?
 - Is het voor u duidelijk dat de omgang met elk van deze typen anders geregeld is? Is het voor u duidelijk welke consequenties dat voor u heeft?
- Toepasbaarheid:
 - Is het onderscheid voor u hanteerbaar/werkbaar?
 - Hoe maakt u een onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers in de opslagsystemen?
 - De wettelijke bewaartermijn kan op drie momenten ingaan en op verschillende momenten (plotseling) aflopen (overlijden, verjaren, etc.). Wie stelt u op de hoogte van de daadwerkelijke ingang en beëindiging van de bewaartermijn? En wat vormt het beoordelingskader voor een keuze tussen deze drie opties?
 - Gegevens mogen maar voor een bepaalde periode worden opgeslagen. Op welke manier wordt gegarandeerd dat dit niet langer dan de gestelde termijnen gebeurt?

Gegevensverstrekkers

- Duidelijkheid:
 - Is het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor u duidelijk?
 - Is het voor u duidelijk dat de omgang met elk van deze typen anders geregeld is? Is het voor u duidelijk welke consequenties dat voor u heeft?
- Toepasbaarheid:
 - Is het onderscheid voor u hanteerbaar/werkbaar?
 - Hoe wordt besloten gegevens al dan niet te verstrekken? Welke afwegingen spelen bij die beslissing een rol? (Eventueel: in welk format wordt deze afweging geregistreerd?)
 - Hoe kijkt u aan tegen het feit dat strafvorderlijke gegevens aan meer actoren kunnen worden verstrekt dan justitiële gegevens?
 - Maken collega's de afweging soms anders dan u zou doen? Laat de regelgeving die ruimte volgens u?

Toezichthouder

- Duidelijkheid:
 - Is het onderscheid tussen justitiële en strafvorderlijke gegevens voor u duidelijk?

3.2 Meso

Verschillende actoren maken het onderscheid op dezelfde manier.

Gegevensverzamelaars

- Is het onderscheid voor andere betrokkenen volgens u duidelijk?
- Heeft u wel eens onenigheid met andere actoren over de aard van gegevens c.q. het toepasselijke regime?
- Sluiten systemen van gegevensopslag van verschillende actoren op elkaar aan c.q. kan het onderscheid in onderscheiden soorten gegevens gehandhaafd worden?

Gegevensbeheerders

- Is het onderscheid voor andere betrokkenen volgens u duidelijk?
- Heeft u wel eens onenigheid met andere actoren over de aard van gegevens c.q. het toepasselijke regime?
- Sluiten systemen van gegevensopslag van verschillende actoren op elkaar aan c.q. kan het onderscheid in onderscheiden soorten gegevens gehandhaafd worden?

Gegevensverstrekkers

- Is het onderscheid voor andere betrokkenen volgens u duidelijk?
- Heeft u wel eens onenigheid met andere actoren over de aard van gegevens c.q. het toepasselijke regime?
- Gebruiken aanvragers (eventueel ketenpartners in strafrecht) de weg die de wet aangeeft of volgen ze ook wel de route via het andere regime?

3.3 Macro

Het onderscheid sluit aan op technische mogelijkheden en doorkruist andere (internationale) wettelijke indelingen niet.

Gegevensverzamelaars

- Wordt hetzelfde onderscheid internationaal gebruikt? Zo nee: is dit een probleem?

Gegevensverstrekkers

- Wordt hetzelfde onderscheid internationaal gebruikt? Zo nee: is dit een probleem?

4 Gegradeerd systeem van gegevensverstrekking**4.1 Micro**

Een onderscheid naar soorten aanvragers is helder en in de praktijk goed hanteerbaar.

Gegevensverstrekkers

- Is het getrapte verstrekkingssysteem duidelijk (in de wet c.q. in de verdere regelgeving)?
- Biedt de regelgeving u de ruimte c.q. het houvast dat nodig is voor een adequate afweging?

- Deelt u structureel (geautomatiseerd) gegevens met andere partijen? Om welke partijen gaat het?

Gegevensaanvragers

- Bent u tevreden over de mate waarin u toegang wordt verleend tot de gegevens? (Waarom wel, waarom niet?)
- Hebt u in de praktijk verschillende opties om aan bepaalde gegevens te komen?
- Aan bepaalde aanvragers: merkt u dat het verkrijgen van gegevens door de jaren heen makkelijker/moeilijker is geworden?

4.2 *Meso*

Verstrekking naar soorten aanvragers houdt ook stand in ketens (geen doorverstrekking).

Gegevensverstrekkers

- In hoeverre controleert u of bent u zich bewust wat er met de verstrekte gegevens gebeurt?

Gegevensaanvragers

- Hoe gaat u om met eenmaal verkregen gegevens?
- Bent u op de hoogte van de wettelijke regelingen die bestaan met betrekking tot het bewaren/verwijderen/vernietigen van verkregen gegevens?

4.3 *Macro*

Gegradeerde verstrekking houdt stand in internationaal verband (geen gebruik om niet door wetgever bedoelde redenen).

Gegevensverstrekkers

- Hanteren andere landen eenzelfde gradering in verstrekking als onder de Nederlandse Wjsg? Als niet, is dat dan een belemmering om gegevens te verstrekken?
- In hoeverre controleert u of bent u zich bewust wat er met de verstrekte gegevens gebeurt in het buitenland?

Toezichthouder

- Hanteren andere landen eenzelfde gradering in verstrekking als onder de Nederlandse Wjsg? Acht u dat een probleem?
- In hoeverre controleert u wat er met de verstrekte gegevens gebeurt in het buitenland?

5 **Uitvoering, toezicht en controle in verschillende handen te leggen**

5.1 *Micro: personen wier gegevens het betreft*

Dezen zijn op de hoogte van hun rechten en kunnen daar ook gebruik van maken.

Gegevensbeheerders

- Hoe kunnen betrokkenen toegang tot de eigen gegevens krijgen?
- Op basis van welke afweging wordt besloten betrokkenen al dan niet toegang tot de eigen gegevens te geven? Wie maakt die afweging?
- Is deze afweging aan regels verbonden?
- Hoe verloopt het beroep dat mensen kunnen indienen op een afwijzing in de praktijk?

Gegevensverstrekkers

- Hoe wordt het besluit gemaakt om, na een verzoek van een betrokkene of diens advocaat, gegevens te verstrekken? (Later eventueel vragen: bent u bekend met de Aanwijzing Wjsg en de daarin beschreven procedure?)
- Met welk doel worden gegevens aan een betrokkene verstrekt?

Gegevensaanvragers

- Om welke reden(en) vraagt u justitiële dan wel strafvorderlijke gegevens aan?
- In hoeverre is bij u bekend dat in bepaalde situaties andere partijen toegang hebben tot (een gedeelte van) uw [justitiële of strafvorderlijke] gegevens?
- Bent u tevreden over de mate waarin u toegang wordt verleend tot de gegevens? (Waarom wel, waarom niet?)
- Bent u wel eens in beroep gegaan vanwege een afwijzing van een aanvraag voor de verstrekking van gegevens? Zo ja, hoe verliep deze beroepsprocedure?

5.2 Micro: verantwoordelijke instanties

Deze hebben voldoende bevoegdheden, materiële mogelijkheden, prioriteitsstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid. Ze kiezen voor een adequate aanpak.

Gegevensverzamelaars

- Komt het voor dat het OM de kwaliteit van gegevens probeert te verifiëren?
- Komt het voor dat u via het OM te horen krijgt dat gegevens niet correct zijn?
- Hoe garandeert u dat gegevens worden aangepast?

Gegevensbeheerders

- Hoe garandeert u dat gegevens worden aangepast als, bijvoorbeeld na inzage, gebleken is dat deze niet kloppen?
- In hoeverre worden fouten en/of onduidelijkheden in de gegevens geconstateerd? (Eventueel: hoe wordt hiermee omgegaan?)
- NB Voor strafvorderlijke gegevens geldt dat lokaal bij een parket de verantwoordelijkheid voor verwijdering van gegevens ligt. Merkt u verschillen tussen parketten?
- Welke maatregelen heeft u getroffen om de kwaliteit van de gegevens te beoordelen? Zou u aanvullende maatregelen willen treffen?

Gegevensverstrekkers

- Op welke manieren wordt binnen uw organisatie gecontroleerd of verstrekkingen adequaat zijn en of aanvragers gegevens doorverstrekken of gebruiken voor andere doelen dan die waarvoor de gegevens werden verstrekt?
- Komt het (vaak) voor dat u zich achteraf genoodzaakt ziet verstrekte gegevens te corrigeren? (Indien ja: hoe doet u dit dan en binnen welke termijn doet u dit?)

Gegevensaanvragers

- Bent u wel eens in beroep gegaan vanwege een afwijzing van een aanvraag voor de verstrekking van gegevens? Zo ja, hoe verliep deze beroepsprocedure?

5.3 *Meso: toezichthouder*

De toezichthouder heeft voldoende bevoegdheden en sanctiemogelijkheden, en materiële middelen, prioriteitsstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid om deze taak uit te kunnen voeren. De gekozen toezichtsvormen leiden inderdaad tot een adequate borging.

Gegevensbeheerders

- In hoeverre/op welke manier wordt er toezicht gehouden op uw werkzaamheden door het CBP of het College van procureurs-generaal? Vindt u dit toezicht voldoende/correct?

Gegevensverstrekkers

- Vindt er toezicht op de gegevensverstrekking plaats? Zo ja, door wie en hoe? Is dit voldoende?

Toezichthouder

- Wijze van toezicht:
 - Uit de Wjsg volgt dat het CBP een 'toezichthoudende taak' heeft. Hoe heeft het CBP deze taak ingevuld? Welk type van toezicht hanteert het CBP?
 - Hoe wordt toezicht gehouden op de registratie, verwerking, opslag en verstrekking van justitiële gegevens (zelfde vraag stellen voor strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers)?
 - Hoeveel medewerkers houden toezicht op de Wjsg?
 - Hoe wordt toezicht gehouden op publieke (publiekrechtelijke) actoren die gegevens ontvangen en opslaan?
 - Hoe wordt toezicht gehouden op private actoren die gegevens ontvangen?
 - In welke situaties ontvangt u een bericht van de verstrekking van gegevens? Wat gebeurt er precies met deze berichten?
 - Controleert u de archivering van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers?

- Bevindingen op basis van toezicht:
 - Hoe zou u de omgang met justitiële gegevens door gegevensverstrekkers kwalificeren? (van zorgvuldig tot onzorgvuldig) (zelfde vraag stellen voor strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers en gegevensbeheerders, -aanvragers, -ontvangers en -verzamelaars)
 - Justitiële en strafvorderlijke gegevens kunnen op een aantal grondslagen worden verstrekt. Verandert naar uw mening de manier waarop hier door betrokkenen een (eigen) invulling aan wordt gegeven? Kunt u daar voorbeelden van geven?
 - Ontvangt u klachten over de opslag, verwerking of anderszins het gebruik van justitiële of strafvorderlijke gegevens? Van wie ontvangt u klachten? Wat doet u met deze klachten?
 - Wat is naar uw inschatting de kwaliteit (= mate van correctheid) van justitiële gegevens? (zelfde vraag voor strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers)
- Sanctionering:
 - In hoeverre komt het voor dat het CBP actoren bestraft voor onrechtmatige omgang (verstrekken, etc.) met gegevens? Welke sancties kunt u uitdelen bij onrechtmatige omgang met gegevens en acht u deze sancties toereikend?
- Ideaal en praktijk:
 - Waar zou adequaat toezicht op de Wjsg volgens u uit moeten bestaan?
 - Voldoet het huidige toezicht aan die gedachte? [Waarom niet?]

5.4 Macro: toezichtssystematiek

Deze strookt met andere regelgeving en past bij de gebruikte technologie.

Toezichthouder

- Indien u luistert naar de geluiden die opgaan voor een integrale wet, zou dat de positie van de toezichthouder en zijn mogelijkheden tot handelen veranderen?
- Past de huidige Wjsg goed bij de hedendaagse stand van de technologie in databeheer?

BIJLAGE II | RESPONDENTEN

1 Interviews

Om reden van de beloofde anonimiteit geven we hieronder de functies van de respondenten met wie een diepte-interview is gehouden in het kader van dit onderzoek en de organisaties waarbinnen dezen werkzaam zijn.

Functie organisatie	Organisatie
Wetgevingsjurist	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wetgevingsjurist	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wetgevingsjurist	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Promovenda	Radboud Universiteit Nijmegen
Hoofd justitiële documentatie	Justitiële Informatiedienst
Privacyfunctionaris	Arrondissementsparket A
Privacyfunctionaris	Arrondissementsparket B
Informatieofficier	Arrondissementsparket B
Advocaat	Advocatenkantoor A
Advocaat	Advocatenkantoor B
Beleidsmedewerker	College bescherming persoonsgegevens
Afdelingshoofd Toezicht sector Publiek	College bescherming persoonsgegevens
Helpdesk privacy	Parket-Generaal
Beleidsmedewerker	Parket-Generaal
Medewerker gemeente	Veiligheidshuis
Medewerker reclassering	Veiligheidshuis
Medewerker informatie	Veiligheidshuis
Medewerker politie	Veiligheidshuis
Jurist	Reclassering Nederland
Beleidsmedewerker	Reclassering Nederland
Beleidsmedewerker	Verzekeringsmaatschappij A
Beleidsmedewerker	Verzekeringsmaatschappij B

Daarnaast zijn nog telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van de volgende organisaties: gemeente Eindhoven, Stichting Brein, Connexion, Raad voor de Kinderbescherming en de KNVB.

2 Focusgroep gehouden te Nijmegen op 4 mei 2013

G. Dassing – Veiligheidshuis Noord-Oost Gelderland (gedetacheerd namens OM)

J. Bemelmans – Rechtbank Den Bosch

A. Sabel – Politie Brabant Zuid-Oost

H. Lucassen – Parket Oost-Nederland

3 Focusgroep gehouden te Den Bosch op 6 september 2013

D. Heeren (privacymedewerker Parket Brabant Zuid-Oost)

J. Faber (secretaris ressortsparket vestiging Den Bosch)

L. Melkert (Veiligheidshuis Brabant Zuid-Oost)

J. Heesakkers (beleidsmedewerker arrondissementsparket Oost-Brabant)

H. Oprins (privacyfunctionaris RIEC Zuid-West Nederland en Oost-Brabant)

M. van Puijenbroek (manager Veiligheidshuis Den Bosch)

BIJLAGE III | NADERE INVULLING JUSTITIËLE GEGEVENS

In deze bijlage geven we de nadere invulling van wat justitiële gegevens nu precies zijn volgens artikel 7 lid 2 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (2004).

Met betrekking tot natuurlijke personen worden als justitiële gegevens aangemerkt:¹²⁴

- a. de geslachtsnaam en voorvoegsels;
- b. de voornaam of voornamen;
- c. het adres;
- d. de geboortegemeente of geboorteplaats alsmede het land van geboorte;
- e. de geboortedatum of, indien onbekend, het geboortjaar;
- f. persoonsidentificerende nummers; en
- g. de nationaliteit.

Met betrekking tot rechtspersonen worden als justitiële gegevens aangemerkt:¹²⁵

- a. de naam;
- b. de rechtsvorm;
- c. de statutaire vestigingsplaats;
- d. de feitelijke plaats van vestiging, waaronder begrepen het adres en het land;
en
- e. het nummer waaronder de onderneming overeenkomstig de Handelsregisterwet 1996 in het handelsregister is ingeschreven.

124 Art. 6 lid 1 Bjsg (2004).

125 Art. 6 lid 2 Bjsg (2004).

Voor zover van toepassing worden als justitiële gegevens als bedoeld in de artikelen 2, 3, 4 en 9 aangemerkt:¹²⁶

- a. alle beslissingen die door het openbaar ministerie of de rechter zijn genomen, met uitzondering van (1) de beslissing tot niet vervolgen omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt, (2) de beslissing tot niet vervolgen na vaststelling van een rechtmatige geweldsaanwending van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren;
- b. het parketnummer;
- c. de strafbepalingen van het strafbare feit;
- d. de kwalificatie van het strafbare feit;
- e. de maatschappelijke classificatie van het strafbare feit;
- f. de datum waarop of de periode waarin het strafbare feit zich heeft voorgedaan;
- g. indien het feit is geseponereerd: (1) de datum van de beslissing, (2) de sepotcode en de bijkomende sepotgrond of sepotgronden, (3) de bij de beslissing tot voorwaardelijk seponeren gestelde voorwaarden, (4) de datum waarop aan alle gestelde voorwaarden is voldaan;
- h. indien over het feit bij strafbeschikking is beslist: (1) de datum waarop de strafbeschikking is uitgevaardigd, (2) de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen, (3) de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk is geworden, (4) de datum waarop de strafbeschikking volledig ten uitvoer is gelegd, (5) de aanduiding dat de strafbeschikking kan worden aangemerkt als een gegeven als bedoeld in de artikelen 10, 11 of 12 van de wet alsmede de datum waarop dat gegeven niet langer als zodanig kan worden aangemerkt;
- i. indien een voorlopige maatregel op grond van de Wet op de economische delicten is opgelegd: (1) de aanduiding van de voorlopige maatregel, (2) de beëindiging, verlenging, wijziging, intrekking of opheffing;
- j. indien over het feit bij rechterlijke uitspraak is beslist: (1) het gerecht dat de uitspraak heeft gedaan, (2) de datum van de uitspraak, (3) de inhoud van de uitspraak, waaronder de kwalificatie van het feit en de daarbij betrokken strafbepalingen, (4) alle voorwaarden die bij een beslissing zijn opgelegd, (5) de datum waarop de uitspraak onherroepelijk is geworden, (6) de datum van het vermoedelijke einde van een proeftijd, (7) de aanduiding of de uitspraak kan worden aangemerkt als een gegeven als bedoeld in de artikelen 10, 11 of 12 van de wet alsmede de datum waarop dat gegeven niet langer als zodanig kan worden aangemerkt;
- k. indien de rechterlijke beslissing ten uitvoer is gelegd: (1) de datum en de wijze waarop de tenuitvoerlegging is beëindigd, (2) de datum en de wijze waarop de taakstraf of vrijheidsstraf is aangevangen en beëindigd, (3) indien de volledige tenuitvoerlegging niet is gerealiseerd, de datum van tenuitvoerlegging van de vervangende straf;
- l. de datum van invrijheidstelling.

¹²⁶ Art. 7 lid 1 Bjsgr (2004).

Als justitiële gegevens als bedoeld in de artikelen 2 en 4 worden voorts aangemerkt:¹²⁷

- a. het arrondissementsparket of ressortsparket dat de zaak in behandeling heeft genomen;
- b. de datum van ontvangst van het proces-verbaal bij het arrondissementsparket of ressortsparket;
- c. de datum waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie de zaak in behandeling heeft genomen.

127 Art. 7 lid 2 Bjsgr (2004).

BIJLAGE IV | SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGS-COMMISSIE

In deze bijlage geven we de samenstelling van de begeleidingscommissie weer:

Voorzitter:

J. de Ridder
Rijksuniversiteit Groningen

Leden:

J.B.J. van der Leij
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

M. Schreuders

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Veiligheid en Bestuur

P.W.S. Boer

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Wetgeving en Juridische Zaken

K. Aarde

Raad voor de rechtspraak

