

Advies concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Inhoud van brief

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 2 mei 2017, kenmerk 2070652, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) in verband met het mogelijke maken van het in bepaalde gevallen weigeren van de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) op basis van politiegegevens (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel maakt het mogelijk om de weigering van de afgifte van een VOG die wordt aangevraagd in het kader van het verrichten van werkzaamheden voor nader te bepaalde functies, enkel te baseren op politiegegevens. Thans worden politiegegevens slechts gebruikt ter inkleuring van justitiële gegevens. Indien er geen justitiële gegevens over de aanvrager van de VOG zijn, kunnen de politiegegevens niet als bron worden geraadpleegd bij de VOG beoordeling.

In het Wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 35a geïntroduceerd waarin de bevoegdheid is opgenomen om de afgifte van een VOG te weigeren voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen functies die een hoge mate van integriteit vereisen, indien op grond van justitiële of politiegegevens wordt vastgesteld dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is. Voor bepaalde functies kan derhalve een zelfstandige weigeringsgrond aan de Wjsg worden ontleend indien politiegegevens daartoe aanleiding geven. Uit de toelichting¹ valt af te leiden dat het gaat om functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Dit zijn functies waarin grote verantwoordelijkheden worden gedragen, waarin men verstrekkende (gewelds)bevoegdheden heeft of die vergezeld gaan van een bijzondere informatiepositie. Gedacht wordt aan functies binnen het veiligheidsdomein zoals bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, buitengewoon opsporingsambtenaren en het OM.

¹ MvT, blz. 5

Het gaat ingevolge het tweede lid van artikel 35a om politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onder a en c, en 13 van de Wet politiegegevens (Wpg).

- Artikel 8 van Wpg ziet op de verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak. Blijkens de MvT bij dit artikel (TK 2005/2006, 30 327, nr. 3, p. 38) wordt hieronder verstaan het basispolitiewerk zoals surveillance, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudige opsporingsonderzoeken, hulpverlening en handhaving van wetten en regels. Ook (delen van) primaire processen met betrekking tot de taken ten dienste van justitie, zoals het in ontvangst nemen van aanvragen, kunnen tot de dagelijkse politietaak worden gerekend.
- Artikel 9 Wpg gaat over de verwerking van politiegegevens ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (recherchewerk).
- Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a en c Wpg kunnen politiegegevens gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij: het beramen of plegen van misdrijven (...) en handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.
- Artikel 13 Wpg ziet op gegevens die worden vastgelegd voor de uitoefening van ondersteunende taken.

Politiegegevens worden justitiële gegevens zodra het proces-verbaal in behandeling wordt genomen door het OM en er aan de zaak een parketnummer wordt gegeven.²

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

Advies

Artikel 35a

De weigering van een VOG op grond van het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, van het Wjsg kan volgens de toelichting⁴ alleen plaatsvinden indien er met betrekking tot de aanvrager relevante politiegegevens bestaan met het oog op de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. In de toelichting staat dat er een relevantie moet bestaan tussen de weigering van de VOG voor een bepaalde functie en de beoogde preventie. Deze screening bestaat uit een afweging tussen enerzijds het belang van de bescherming van de samenleving en anderzijds de privacy en resocialisatie van de aanvrager

² Blz. 6 MvT

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

⁴ Blz. 7 MvT

(proportionaliteitsbeginsel.⁵ De Raad vraagt zich af of dit deel van de toelichting wel van toepassing is op het voorgestelde artikel. In artikel 35a is niet het toetsingskader van artikel 35 maar een zelfstandig toetsingskader opgenomen, namelijk of de aanvrager van onbesproken gedrag is. Dit is een nieuw criterium dat is overgenomen uit het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Hierin staat dat een persoon beschikt over de betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden, indien hij van onbesproken gedrag is.⁶

Het uitvoerende bestuursorgaan Justis zal nadere beleidsregels formuleren ten behoeve van het nieuwe criterium. De Raad constateert dat de wijze waarop in de nog op te stellen beleidsregels invulling wordt gegeven aan het nieuwe toetsingscriterium en in het bijzonder de toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel, van groot belang zal zijn. Nu deze beleidsregels nog niet zijn opgesteld en in de toelichting hierover alleen algemene uitgangspunten zijn geformuleerd, is nog onvoldoende duidelijk op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het bepaalde in artikel 35a van het Wetsvoorstel. De rechter zal naar verwachting – zoals nu ook al het geval is – streng toetsen op het punt van de proportionaliteit waardoor er voor het betrokken bestuursorgaan een nog zwaardere motiveringsplicht zal gaan gelden dan thans het geval is bij de weigering van een VOG.

Voor de nog nader te bepalen functies wordt het criterium 'van onbesproken gedrag' niet alleen van toepassing bij de weging van politiegegevens maar ook bij de weging van de justitiële gegevens. Dit is een zwaarder criterium dan thans is opgenomen in artikel 35 Wjsg.

Uit de toelichting blijkt niet of het criterium 'van het onbesproken gedrag' een aanvullend criterium is ten opzichte van artikel 35 of dat het de bedoeling is - zoals de tekst van het voorstel suggereert - dat het een zelfstandig criterium is waarbij voor de aangewezen functies "alleen" getoetst worden aan het nieuwe artikel 35a. De Raad adviseert dit in de toelichting te verduidelijken.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om in de toelichting meer inzicht te geven in het soort politiegegevens dat relevant is in de beoordeling en op welke wijze aan de proportionaliteitstoetsing invulling zal worden gegeven. Zeker gelet op de kwetsbare positie van de aanvrager (zie ook hierna) is op deze punten meer duidelijkheid nodig.

Politiegegevens

De Raad vraagt zich af in hoeverre politiegegevens een zelfstandige bron kunnen zijn voor het beoordelen van het gedrag van de aanvrager. Tot nu toe worden deze gegevens alleen gebruikt ter kleuring van justitiële gegevens. Of iemand ook daadwerkelijk schuldig is aan het in de politiegegevens vermelde gedrag staat namelijk meestal nog niet vast. Indien (nog) niet tot vervolging wordt of is overgegaan, is het de vraag wat de waarde is van deze gegevens. Er is in een dergelijke situatie (vooralsnog) geen sprake van een strafblad, veroordeling of verdenking van een strafbaar feit. In de registers zijn vaak niet alleen observaties van agenten opgenomen maar ook observaties en opvattingen van mensen die bij een incident zijn betrokken. Het waarheidsgehalte van die observaties en opvattingen is of wordt niet getoetst. Het is zeer wel denkbaar dat de

⁵ Blz. 8 MvT

⁶ Blz. 11 MvT

beslissing om een VOG te weigeren wordt genomen op oneigenlijke of ongerechtvaardigde gronden. Een (valse) melding bij de politie kan dan onvoorspelbare gevolgen hebben. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het voorgaande.

De aanvrager van de VOG zal niet altijd weten of er van hem of haar politiegegevens bestaan. Deze gegevens kunnen echter wel leiden tot weigering van een VOG. Het is voor de aanvrager moeilijk om zich hiertegen te verweren. Vooral als het oude gegevens zijn, of gegevens die niet nader zijn onderzocht. Het leidt ook tot een omkering van de bewijslast voor de aanvrager van de VOG. Hij of zij zal immers moeten aantonen dat de desbetreffende politiegegevens onjuist zijn, of zelfs met gebruikmaking van art. 12 Sv. vervolging moeten uitlokken om zijn of haar onschuld te kunnen bewijzen. De Raad vraagt met klem uw aandacht er voor dat daarmee een onevenredige last op de aanvrager wordt gelegd.

In de toelichting worden voorbeelden gegeven van gegevens die relevant kunnen zijn, maar niet van gegevens die niet relevant zijn. Het opnemen van voorbeelden van niet-relevante gegevens geeft meer inzicht in het soort gegevens dat een rol zal gaan spelen in deze beoordeling.

De mogelijkheid om alleen politiegegevens te gebruiken om een VOG te weigeren, brengt gezien het voorgaande met zich dat de rechtspositie van de aanvrager zeer kwetsbaar is. De Raad adviseert u in de toelichting aandacht te besteden aan de rechtspositie van de aanvrager van de VOG.

Lopend politieonderzoek

In de toelichting⁷ wordt opgemerkt dat ten aanzien van de aanvrager politiegegevens kunnen bestaan die deel uitmaken van een lopend politieonderzoek. Indien het gaat over het verstrekken van dit soort kwetsbare politiegegevens is afstemming met het OM voorgeschreven. Politie maakt in samenspraak met het OM een afweging bij het verstrekken van politiegegevens aan Justis. Hierbij wordt afgewogen welk belang in casu zwaarder weegt, het opsporingsbelang of het belang van beperking van de risico's voor de samenleving. De Raad merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen hiervan. In theorie zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat ten onrechte een VOG wordt verstrekt en het politieonderzoek uiteindelijk niet tot vervolging leidt. Het is de vraag wat er dan met de afgegeven VOG gebeurt. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit punt.

Rechtsbescherming

Tegen besluiten die voortvloeien uit het Wetsvoorstel kan bezwaar worden ingesteld en is beroep mogelijk bij de rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank op grond van dit wetsvoorstel kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

⁷ MvT blz. 8

De rechter die moet oordelen over het besluit een VOG te weigeren grond van politiegegevens zal ook een oordeel zal moeten vormen over de juistheid van die gegevens. Politiegegevens zullen in het algemeen meer 'ruis' bevatten dan justitiële gegevens. De Raad vraagt zich af hoe zich dat verhoudt tot de mogelijkheid die de aanvrager heeft om een verzoek in te dienen om correctie van politiegegevens en de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen een afwijzende beslissing daarop.⁸ Niet duidelijk is op welke wijze zo'n tussenprocedure de lopende VOG-procedure kan beïnvloeden. Het is ook de vraag wat de rechter kan doen met de stelling van de aanvrager van de VOG dat de politiegegevens niet kloppen. Kan dat bijvoorbeeld alleen worden meegenomen als de aanvrager een correctieverzoek doet? Ter voorkoming van onduidelijkheid hieromtrent adviseert de Raad in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

Werklast

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast bij de Rechtspraak. De Raad schat die werklastgevolgen – in financiële zin – in op ongeveer € 200.000,- per jaar.

Ten eerste verwacht de Raad dat meer beroepsprocedures bij de gerechten aanhangig worden gemaakt als gevolg van het Wetsvoorstel. Dit vanwege de ruimere toetsing van bepaalde aanvragen om een VOG. Ruimere mogelijkheden tot weigering van de VOG betekent naar verwachting meer weigeringen van aanvragen waartegen beroep openstaat.

In de regel zullen degenen die zich geconfronteerd zien met een geweigerde VOG net een sollicitatieprocedure hebben doorlopen en op het punt staan om aangenomen te worden. Het afwachten van de bodemprocedure duurt mogelijk te lang voor de werkgever en daarom zal een voorlopige voorziening worden verzocht om op korte termijn een beslissing te verkrijgen. Dat heeft tot gevolg dat het aantal verzoeken om een voorlopige voorzieningen naar verwachting zal toenemen.

Ten tweede verwacht de Raad dat de procesbereidheid van de betrokkenen waarbij de VOG is geweigerd op grond van dit Wetsvoorstel groter is dan de procesbereidheid van betrokkenen die hun VOG geweigerd zien in de huidige situatie. Enerzijds vanwege de impact die de weigering zal hebben op het leven van de aanvrager. Anderzijds vanwege de discussie over de juistheid van politiegegevens en de beoordeling van die gegevens in relatie tot het criterium 'van onbesproken gedrag'.

Ten derde zullen politiegegevens naar verwachting vaker onjuistheden bevatten dan justitiële gegevens. Dat kan tot gevolg hebben dat meer weigeringen van aanvragen om een VOG onterecht blijken. Dit bezien in samenhang met de hogere procesbereidheid van betrokkenen, verwacht de Raad een geringe toename van het aantal zaken om een schadevergoeding als gevolg van een onterecht afgewezen aanvraag om een VOG.

De Raad verwacht dat de gemiddelde zwaarte van een zaak over een geweigerde VOG op basis van enkel politiegegevens aansluit bij de zwaarte van andere reguliere bestuursrechtzaken.

⁸ Artikelen 28 en 29 Wet politiegegevens



In totaal verwacht de Raad dat ongeveer 100 extra zaken op jaarbasis bij de Rechtspraak aanhangig worden gemaakt.

Totale werklustconsequenties

	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 209.737
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	€ -4.105
Effect behandeltime per zaak	€ -
Totaal effect wetsvoorstel	€ 205.632

Conclusie

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- Artikel 35a lid 1 van het Wetsvoorstel: in de wettekst is opgenomen dat de functies die een hoge mate van integriteit vereisen bij of krachtens een AMvB worden opgenomen. In de toelichting staat echter dat de criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een functie in aanmerking komt voor een VOG waarbij relevante politiegegevens tot weigering van afgifte kunnen leiden, in een AMvB worden opgenomen en dat de functies vervolgens bij ministeriele regeling worden vastgesteld. De Raad constateert dat wettekst en toelichting niet met elkaar in overeenstemming zijn.
- Artikel I, onder B, van het Wetsvoorstel bepaalt dat de zinssnede 'de gegevens uit de politieregisters' opgenomen in artikel 36, vierde lid, van de Wjsg wordt vervangen door 'de politiegegevens'. Volgens de toelichting betreft dit een omissie die nu wordt rechtgezet.
In voormeld artikel 36 is deze term in het eerste en derde lid al wel opgenomen door te verwijzen naar de definitie hiervan in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens.
De Raad stelt voor dat in het Wetsvoorstel het vierde lid van artikel 36 op gelijke wijze wordt geformuleerd als het eerste en derde lid. Een andere mogelijkheid is om de definitie van politiegegevens aan artikel 1 van de Wjsg toe te voegen en het eerste en derde lid, van artikel 36 Wjsg op dezelfde wijze aan te passen als in het voorgestelde vierde lid.