

Informatie gevraagd; politieke en justitie informatie als begerenswaardig goed

van Kralingen, R.W.; Prins, J.E.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
1996

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Kralingen, R. W., & Prins, J. E. J. (1996). Informatie gevraagd; politieke en justitie informatie als begerenswaardig goed. *Nederlands Juristenblad*, 71(45/46), 1887-1892.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Informatie gevraagd

Politiële en justitiële informatie als begerenswaardig goed

Bij het verstrekken van politieke en justitiële informatie raken twee belangen elkaar: dat van de informatieverstrekking ten behoeve van besluitvormingsprocessen bij maatschappelijke vraagstukken en dat van de privacybescherming. Door juist méér wettelijke mogelijkheden te scheppen om over informatie te beschikken, kunnen veel van de huidige praktijken waarin de privacy ingrijpend wordt geschonden, worden voorkomen.

Het eindrapport van de enquêtecommissie Opsporingsmethoden laat zien dat het vergaren van informatie over burgers van essentieel belang is voor de opsporing van criminele activiteiten. De roep om politieke en justitiële informatie wordt echter ook vanuit een groot aantal maatschappelijke sectoren gehoord. Dit wekt geen verbazing aangezien deze informatie een belangrijke rol kan vervullen bij besluitvormingsprocessen rondom vraagstukken als fraudebestrijding, (integraal) veiligheidsbeleid, hulpverlening, openbare aanbesteding of beleidsvorming. Tegenover deze tendens staat de groeiende behoefte bij burgers en andere betrokkenen aan de bescherming van hun privacy. Het beleid inzake het ter beschikking stellen van politieke en justitiële informatie zal dan ook altijd een afweging vereisen tussen enerzijds de informatiebehoefte en anderzijds het belang van privacy. De vraag is echter waar de balans tussen beide belangen gevonden moet worden.

Balanceren tussen belangen

We leggen u twee situaties voor. Situatie één: de raad van bestuur van een groot bedrijf wil een nieuw lid benoemen. Na een uitgebreide wervings- en selectie-procedure wordt uiteindelijk de ideale kandidaat gevonden. Eén van de leden van de raad stelt voor om voor alle zekerheid toch nog eens te informeren bij een vriend die bij de politie werkt in de woonplaats van de kandidaat. De volgende zondag op hole 16 van de lokale golfbaan wordt de vraag gesteld: is het verstandig om met deze kandidaat in zee te gaan? Een dag later wordt het lid van de raad van bestuur gebeld door zijn politiecontact met de mededeling dat het wellicht voorzichtigheid moet worden betracht bij het aannemen van de kandidaat. Alhoewel geen specifieke informatie wordt verstrekt, is deze mededeling voldoende aanleiding voor de raad van bestuur om de kandidaat af te wijzen. De tweede situatie: na een felle uitslaande brand in een woonhuis wordt een onderzoek ingesteld door de technische recherche. Het onderzoek geeft aan dat er een duidelijke misdrijfindicatie is; er zijn sporen van ontvlambare middelen gevonden en bovendien heeft men de bewoner van het huis ongeveer tien minuten voor de brandmelding het pand zien verlaten. Vanzelfsprekend stelt ook de verzekeraar een zelfstandig onderzoek in. De onderzoeker van de verzekeraar stelt evenals de technische recherche vast dat de brand een handje is geholpen. Bovendien achterhaalt ook hij bij een eigen buurtonderzoek

1887

snel dat de bewoner het pand vlak voor de brand heeft verlaten. Om de zaak rond te maken is echter het tijdstip van de 06-11 brandmelding van belang. Hij belt de politie-ambtenaar die het onderzoek vanuit de politie leidt en deze geeft het tijdstip waarop de melding is binnen gekomen door.

Wat de bovenstaande voorbeelden met elkaar gemeen hebben is dat een politie-ambtenaar politieke informatie onthult, zonder dat er een (duidelijke) wettelijke basis voor dit handelen is. Toch, intuïtief ontstaat de idee dat de politie-ambtenaar in het eerste geval duidelijk incorrect en wellicht strafbaar (schending van het ambtsgeheim) handelt, terwijl hij in het tweede geval zijn taak op een juiste wijze lijkt te vervullen. Intuïtie is echter niet toereikend om een onderscheid tussen verschillende situaties te rechtvaardigen. In dit artikel willen wij dan ook, mede door de verschillen tussen de beide casusposities te verhelderen, een inzicht verschaffen in de uitgangspunten op basis waarvan kan worden vastgesteld in welke situaties politieke en justitiële informatie¹ gerechtvaardigd mag worden verstrekt voor doelen die buiten de strafrechtspleging liggen. We zullen hiertoe ingaan op het probleem van ondoorzichtige, inflexibele en vaak tegenstrijdige wet- en regelgeving. Ook besteden we aandacht aan de instrumenten (waaronder de verklaring omtrent het gedrag) die tot doel hebben partijen te informeren ten behoeve van diverse beslissingen, maar die in de praktijk slecht blijken te functioneren. Op basis van de verkregen inzichten formuleren we aanbevelingen om het huidige stelsel van wet- en regelgeving te verbeteren. Terug naar de twee casusposities kunnen we dan – meer gefundeerd – concluderen dat in ons eerste voorbeeld het verstrekken van informatie strafbaar moet blijven, terwijl er voor de verstrekking in het tweede voorbeeld een duidelijke wettelijke basis dient te komen.

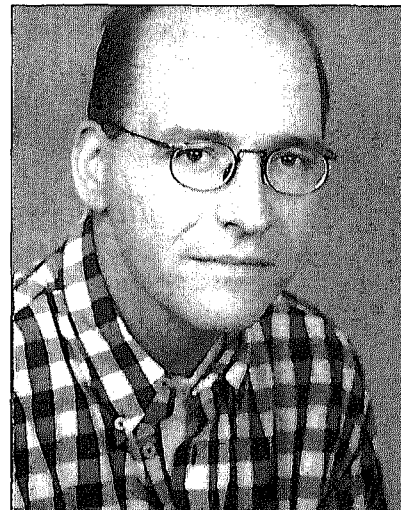
Het artikel vormt een uitvloeisel van een onderzoek dat in opdracht van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken is uitgevoerd.² De ministeries besloten tot dit onderzoek omdat men inzicht wenste in zowel de in de praktijk bestaande behoefte aan politieke en justitiële informatie, als de mate waarin de verschillende wettelijke regelingen knelpunten opleveren waar het de verstrekking van deze informatie betreft. Het onderzoek werd uitgevoerd door het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.

Achtergronden

In Nederland bestaat een groot aantal regelingen dat relevant is voor het antwoord op de vraag wanneer en aan wie politieke en justitiële informatie mag worden verstrekt. De belangrijkste hiervan zijn de Wet politieregisters (WPolR), de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag (WJD), de Wet persoonsregistraties (WPR), en de Wet openbaarheid bestuur (WOB).

De WPolR en de WJD werken met een gesloten verstrekkingsregime, wat betekent dat er in beginsel slechts aan expliciet in de wet genoemde instanties en organisaties informatie kan worden verstrekt.³ Voorbeelden van dergelijke instanties zijn de reclassering,⁴ burgemeesters, voor zover zij de informatie nodig hebben ten behoeve van de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag of in verband met de uitoefening van hun gezag en zeggenschap over de politie,⁵ en opsporingsambtenaren van sommige bijzondere opsporingsdiensten.⁶ De WPR en de WOB hebben daarentegen in beginsel een open verstrekkingsregime. Wel blijft er een geheimhoudingsverplichting rusten op informatie die in eerste instantie op basis van de WPolR of

Robert van Kralingen is senior onderzoeker bij het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.



WJD in het bezit is gekomen van een instantie, welke tot een verstrekking op grond van de WPR of de WOB over zou kunnen gaan. Om een voorbeeld te geven: een parket van het Openbaar Ministerie ontvangt van de politie op grond van de WPolR bepaalde politieke informatie over enkele voetbalvandalen. Conform de geheimhoudingsverplichting van de WPolR mag deze informatie niet aan een gemeente worden verstrekt. Toch blijkt in de praktijk dat dergelijke informatie wel aan gemeenten en andere instanties (KNVB) wordt verstrekt (en wel op basis van de WOB), hetgeen een uitholling van het gesloten verstrekkingsregime inhoudt.⁷

Het gesloten verstrekkingsregime, c.q. de geheimhoudingsverplichting heeft als doel het scheppen van een evenwicht tussen de beschikbaarheid van informatie en het belang van de privacy. In de praktijk blijkt echter dat deze afweging niet altijd even gelukkig uitvalt; binnen de huidige wettelijke kaders kan in sommige situaties niet aan een (gerechtvaardigde) informatiebehoefte worden voldaan. Bovendien blijkt dat (de relaties tussen) de voornoemde wetten lang niet altijd duidelijk zijn. Dit leidt enerzijds tot situaties waarin informatie eenvoudigweg niet wordt verstrekt, en anderzijds tot situaties waarin de wet tot het uiterste wordt opgerekt of zelfs overtreden teneinde een (gerechtvaardigde) informatieaanvraag te kunnen honoreren. De hierboven beschreven informatieverstrekking van het OM aan de KNVB is hier een voorbeeld van.

Alvorens we de problemen op het raakvlak van enerzijds de in de praktijk bestaande behoefte aan politieke en justitiële informatie en anderzijds de geldende wettelijke regelingen helder kunnen analyseren, is het noodzakelijk de spelers in het veld te beschrijven en de doelen waarvoor zij informatie vragen te inventariseren.

De spelers

De spelers kunnen worden onderverdeeld in informatieverstrekkers en informatievragers. Het aantal informatieverstrekkers is beperkt; het gaat om de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Centrale Justitiële Documentatiedienst (CJD). De politie beschikt over een breed scala aan informatie. Men kan hierbij denken aan de registratie van incidenten, aan de resultaten van (technisch) recherche-onderzoek en aan meldingen van overlast. Het OM heeft enerzijds de van de politie afkomstige gegevens voorhanden,⁸ en kan anderzijds beschikken over gegevens die tijdens de voortgang van een proces naar voren ko-



Corien Prins is hoogleraar recht en informatisering bij het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.

men. Daarnaast kan het OM informatie opvragen bij de CJD. Op zijn beurt beschikt de CJD over informatie over eventuele open zaken, veroordelingen, en sepots (algemene documentatie en strafregister).

De diversiteit aan vragers, dat wil zeggen de instanties die over politieke en justitiële informatie *wensen* te beschikken, is aanmerkelijk groter. Om een paar voorbeelden te noemen: de bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar bestuur (gemeenten), bedrijfsverenigingen en uitkeringsinstanties, hulpverleningsinstanties, reclassering, woningbouwcorporaties, verzekeraars, bank- en effectenwezen, enz. Kijken we naar de relevante wet- en regelgeving dan blijkt dat het voor een aantal van deze 'vragers' op dit moment niet of slechts in zeer beperkte mate mogelijkheid is om over informatie van politie en justitie te beschikken. Voorbeelden hiervan zijn de verzekeraars,⁹ woningbouwcorporaties en diverse hulpverlenende instanties. Andere vragers hebben wel een positie in het gesloten verstrekkingsregime gekregen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er nogal wat schort aan de huidige vermelding van instanties in het gesloten verstrekkingsregime. Zo is de reden voor opname van enkele vragers in de wet (WJD) volledig achterhaald (bijvoorbeeld KPN of KLM, die voorheen vanuit hun positie van staatsbedrijf informatie mochten ontvangen), terwijl voor bepaalde maatschappelijke en door de overheid gepropageerde ontwikkelingen zoals de integrale hulpverlening geen wettelijke ruimte wordt geschapen waar het op het verkrijgen van voor de taak noodzakelijke informatie aankomt. Via gekunstelde constructies (toestemming van geregistreerde) tracht men alsnog de informatie verstrekt te krijgen en in de geest van de wet de pri-

vacy van geregistreerden te waarborgen. Toestemming van de geregistreerde vormt echter geen wettelijke grondslag voor verstreking van informatie.

We kunnen derhalve vaststellen dat een van de redenen voor de huidige onduidelijke situatie ten aanzien van een al dan niet gerechtvaardigde verstreking van politieke en justitiële informatie is gelegen in het huidige stelsel van vermelding in de wet.

De doelen

Het is niet verwonderlijk dat de verschillende informatievragers uiteenlopende doelen hebben waarvoor zij over politieke en justitiële informatie willen beschikken. Een praktijkinventarisatie wijst uit dat deze redenen in negen doelen kunnen worden onderverdeeld: preventie, toezicht en fraudebestrijding, uitvoering van wettelijke regelingen, beleidsvorming, doorverstreking, hulpverlening, antecedenten-onderzoek, private belangen en samenwerking. We merken hierbij op dat deze doelen elkaar niet noodzakelijkerwijs behoeven uit te sluiten. Hieronder zullen wij drie doelen, te weten hulpverlening, antecedentenonderzoek en doorverstreking nader uitwerken.

Voor een uitgebreide bespreking van de negen doelen verwijzen wij naar Van Kralingen en Prins.¹⁰

Als we de doelen hulpverlening en antecedenten-onderzoek bezien, blijkt dat dezelfde informatie voor volledig verschillende doelen kan worden gebruikt. Zo is in Nederland een groot aantal hulpverleningsinstanties actief. Om adequaat hulp te kunnen bieden aan randgroepjongeren die op het criminele pad zijn geraakt, of om ex-gedetineerden via de reclassering hulp te bieden bij de reïntegratie in de maatschappij is informatie van politie en justitie over het verleden van de betrokken personen essentieel. Ook bij de verlening van slachtofferhulp is informatie over bijvoorbeeld de dader en de voortgang van het proces van belang.

Bij antecedenten-onderzoek wordt dezelfde informatie gebruikt voor een volledig ander doel, namelijk het voldoen aan de behoefte aan waarborgen omtrent de integriteit van eigen werknemers en van (zaken)relaties. Enerzijds wordt antecedenten-onderzoek verricht bij het aannemen van nieuwe werknemers ('pre-employment screening'), waarbij het onderzoek kan variëren van het vragen om een verklaring omtrent het gedrag tot een onderzoek door de Binnenlandse Veiligheidsdienst in het kader van de bekleding van een vertrouwensfunctie binnen bijvoorbeeld KPN of een ministerie. Anderzijds bestaat de behoefte om de integriteit van bestaande of nieuwe relaties te toetsen. Hiervan is sprake als de financiers betrokken bij een aanbesteding van een openbaar werk worden nagetrokken (zoals in het verleden bij de aanbesteding van de Amsterdamse

1. Vgl. voor een eerste afbakening van het 'justitiële en politieke' veld het rapport van de Voorlopige Raad voor de Justitiële Informatievoorziening, *Structuurschets Justitiële Informatievoorziening*, Den Haag 1993, p. 8-14.

2. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het boek *Waar een wil is, is een weg? Een onderzoek naar de behoefte aan en de verstreking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen*, R.W. van Kralingen, J.E.J. Prins, (m.m.v. A.E.B.M. van der Ven, H.A.C.M. Vorselaars en P.A.M. Vunderink), Sdu, Den Haag 1996, 233 p.
3. Meer in detail: E. Schreuders, *Het gesloten*

verstrekkingsregime van de Wet politieregisters, Rijswijk 1995, p. 47.

4. Art. 10, sub a, Besluit politieregisters.

5. Art. 15, sub b, WPolR.

6. Art. 14, sub c, WPolR.

7. Vgl. hierover: H. Singer-Dekker, 'Informatie over voetbalvandalen en justitiële documentatie', *NJB* 10 dec. 1988, p. 1547; H. Frankena, J. Rademaker, 'Informatieverstreking tussen OM en KNVB', *NJB* 9 jan. 1988, p. 2 e.v.

8. Dit geldt overigens niet voor alle gegevens die bij de politie aanwezig zijn, maar slechts voor de gegevens waar het OM 'belang' bij heeft, bijvoorbeeld omdat een zaak aanhangig is

gemaakt.

9. Er is echter een uitzondering voor gegevens inzake aanrijdingen. Informatie hierover mag aan de Nederlandse Vereniging voor Automobiel Assuradeuren worden verstrekt (zie art. 14, lid 1, sub k, Besluit politieregisters).

10. R.W. van Kralingen, J.E.J. Prins, *Waar een wil is, is een weg? Een onderzoek naar de behoefte aan en de verstreking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen* (m.m.v. A.E.B.M. van der Ven, H.A.C.M. Vorselaars en P.A.M. Vunderink), Sdu, Den Haag 1996.

metrolijn) of als een verzekeraar naar aanleiding van een bepaalde schade een moraliteitsonderzoek instelt naar een verzekerde. Zoals we hierna zullen zien, wordt een belangrijk deel van de informatievrage in het kader van antecedentenonderzoek veroorzaakt door het gebrekkig functioneren van de verklaring omtrent het gedrag.

In tegenstelling tot de doelen hulpverlening en antecedentenonderzoek is het doel doorverstrekking geen zelfstandig doel.¹¹ Het scheppen van mogelijkheden voor doorverstrekking van politieke en justitiële informatie is een middel om informatie-

Op dit moment zijn er 18 circulaires waar men bij een parket rekening mee dient te houden als een verzoek tot informatieverstrekking binnenkomt.

stromen te reguleren. Wellicht speelt hierbij de idee van een extra toets op de verstrekking van informatie een rol. Doorverstrekking is met name bij het OM van belang. Een aantal partijen (bijvoorbeeld verzekeraars en advocaten) kan bij het OM afschriften van processen-verbaal opvragen die ze niet rechtstreeks bij de politie kunnen bekomen (aangezien ze geen positie in het verstrekkingenregime van de WPolR hebben).¹²

Het type informatie

Om tot een afgewogen oordeel te komen inzake de vraag wanneer de verstrekking van politieke en justitiële informatie is gerechtvaardigd, moeten we tenslotte het type informatie in ogenschouw nemen. Het blijkt dat hier drie onderscheidingen van belang zijn: allereerst persoonsgebonden en niet persoonsgebonden informatie, daarnaast harde en zachte informatie, en tenslotte gedetailleerde en algemene informatie.

Als we over politieke en justitiële informatie spreken, denken we in eerste instantie aan persoonsgebonden informatie. In veel gevallen is dit inderdaad het geval (zo is alle bij de CJD te vinden informatie aan te merken als persoonsgebonden informatie). Politie en het OM kunnen echter ook over technische – persoonsonafhankelijke – informatie beschikken. Om een voorbeeld te geven: als de technische recherche een onderzoek verricht, zullen de resultaten van een dergelijk onderzoek veelal persoonsonafhankelijk zijn (de technische recherche kan bijvoorbeeld constateren dat er sprake is van brandstichting). Ook statistische informatie of informatie over de werkwijze van criminelen is in beginsel persoonsonafhankelijk. Het verstrekken van niet-persoonsgebonden informatie zal de privacy in het algemeen minder aantasten dan het verstrekken van persoonsgebonden informatie.¹³

Het tweede onderscheid is dat tussen harde en zachte informatie. Tot de harde informatie kunnen we bijvoorbeeld vaststaande feiten en gewezen vonnissen (CJD-informatie) rekenen. Ook de informatie in de herkenningssystemen (HKS) en de bedrijfsprocessensystemen (BPS) van de politie

wordt meestal tot de harde informatie gerekend. De bij de CID aanwezige informatie vormt het duidelijkste voorbeeld van zachte informatie. In het uiterste geval kan het hier immers gaan om 'horen zeggen' informatie afkomstig uit een niet te verifiëren bron. Het zal duidelijk zijn dat er met zachte informatie zeer voorzichtig om moet worden gegaan.

Ten derde noemen we het onderscheid tussen gedetailleerde en algemene informatie. Politie en het OM kunnen beschikken over zeer gedetailleerde informatie over verdachten of criminële organisaties, maar ook over algemene informatie over de werkwijze van een bepaald type criminelen of over profielen van die criminelen. Er kan eventueel ook geabstraheerd worden van gedetailleerde informatie. Om ook hier een voorbeeld te geven: het enkele gegeven dat een persoon voorkomt in een register is een vorm van geabstraheerde informatie (hit/no hit informatie),¹⁴ evenals de opmerking dat het onverstandig is met een bepaalde persoon in zee te gaan. Daarnaast beschikken de politie en het OM over algemene statistische informatie die gebruikt kan worden bij het vormen van beleid (er kan hier bijvoorbeeld worden gedacht aan schadebeelden op postcode niveau).

Knelpunten

De toenemende behoefte bij maatschappelijke organisaties aan politieke en justitiële informatie blijkt voor een deel te kunnen worden verklaard uit de huidige knelpunten in de relevante wet- en regelgeving alsmede uit diverse organisatorische en beleidsmatige problemen. Welke zijn deze knelpunten en problemen?

We gaven hiervoor reeds aan dat in Nederland een groot aantal regelingen bestaat dat relevant is voor het antwoord op de vraag wanneer en aan wie politieke en justitiële informatie mag worden verstrekt. We stipten tevens al kort aan dat het stelsel aan regels en bepalingen in lang niet alle gevallen de nodige duidelijkheid verschaft als het op de vraag aankomt of aan een bepaald verzoek om informatie mag worden voldaan. Kijken we in meer detail naar de relevante wet- en regelgeving, dan blijkt dat er diverse knelpunten naar voren treden. Bovendien resulteert een aantal van deze knelpunten in organisatorische en beleidsmatige problemen. Als belangrijkste knelpunten noemen we hier: de complexiteit en vaagheid van regelgeving, de geringe mogelijkheden voor verstrekking van informatie, het gebrek aan inzicht in en controle op de doorverstrekking van informatie, het gebrek aan continuïteit van informatie, en de problemen met de verklaring omtrent het gedrag.

Wat betreft de complexiteit en vaagheid van regelgeving zien we onder meer dat een belangrijk probleem ligt bij de enorme hoeveelheid aan regelingen en circulaires die bij het OM van toepassing zijn. Op dit moment zijn er 18 circulaires waar men bij een parket rekening mee dient te houden als een verzoek tot informatieverstrekking binnenkomt. Door de grote aantallen regelingen ontstaat verwarring over welke regeling in een concreet geval van toepassing is. Ook de samenhang tussen wetgeving (bijvoorbeeld de relatie tussen de geheimhoudingsplicht ingevolge de WPolR en verstrekking op basis van de Wob) levert problemen op. Deze problematiek komt met name bij doorverstrekking van informatie aan de orde. Wat betreft de vaagheid van regelgeving wijzen we op de status van concepten als 'politietoek' en 'taak van het OM'. De interpretatie van deze begrippen blijkt van invloed te zijn op het al dan niet verstrekken van informatie. Door de onduidelijke definitie van deze begrippen is men overgeleverd aan de willekeur van de persoon

die de begrippen interpreteert, hetgeen tot situaties kan leiden waarin in exact dezelfde situatie alle of totaal geen informatie wordt verstrekt. Artikel 30 WPoIR biedt bijvoorbeeld zeer ruime interpretatiemogelijkheden.¹⁵ In sommige sectoren is hierdoor het grijze of informele circuit (met name bij de contacten met verzekeraars) aanzienlijk van omvang. Als tweede probleem signaleerden we reeds de te geringe mogelijkheden voor verstrekking van informatie en de afwezigheid van een duidelijke wettelijke basis voor de samenwerking van de politie en het OM met bijvoorbeeld hulpverleningsinstanties, uitkeringsinstanties, belastingdienst en bedrijfsverenigingen (sociaal fraude teams), verzekeraars en banken.¹⁶ Samenwerkingsverbanden werken om die reden vaak op basis van *ad hoc* constructies. Een voorbeeld van een ad hoc constructie zonder wettelijke basis is het al eerdergenoemde verstrekken van informatie met goetvinden van de geregistreerde. Een probleem, dat wellicht de terughoudendheid ten aanzien van de verstrekking van informatie in eerste aanleg deels kan verklaren, vormt in onze ogen het gebrek aan inzicht in en controle op de doorverstrekking van informatie. Geen van de wettelijke regelingen kent een bepaling op basis waarvan controle kan worden uitgeoefend op de manier waarop een ontvangende partij met de verkregen informatie omgaat. Ook bevat geen van de wetten een bepaling waarin wordt gesteld dat verkregen informatie na gebruik voor het gewenste doel vernietigd dient te worden.

Een vierde probleem wordt gevormd door het gebrek aan continuïteit van informatie. Dit probleem komt vooral naar voren bij de slechte – en soms geheel afwezige – koppeling tussen politieke en justitiële gegevens. Doordat er geen koppeling tussen politieke gegevens en justitiële gegevens is, is het nu mogelijk om in een politieregister zeer belastende informatie te vinden die verderop in de strafrechtsketen tot een vrijspraak heeft geleid. Bovendien ontstaat er een ‘gat’ in de informatievoorziening; het is bijzonder moeilijk om informatie te achterhalen over zaken die door de politie zijn doorgestuurd, maar die nog niet zijn afgehandeld en tot registratie bij de CJD hebben geleid. In de praktijk kan dit er toe leiden dat personen die recente contacten met het OM hebben of hebben gehad door de mazen van het net slippen.

Tenslotte signaleren we de problemen met de verklaring omtrent het gedrag. In de praktijk blijkt dat de verklaring zijn nut heeft verloren, zeker met de procedure (afweging) die nu wordt gevolgd. Een verklaring omtrent het gedrag wordt in vrijwel alle gevallen verstrekt en in de gevallen waarin de verklaring in eerste instantie niet wordt verstrekt, gebeurt dit als nog na beroep. Een en ander heeft er toe geleid dat bedrijven en organisaties steeds minder waarde aan de verklaring zijn gaan hechten en zijn gaan omzien naar andere methoden om de antecedenten van hun (potentiële) werknemers te onderzoeken.

11. Dit kan eveneens gezegd worden van het doel ‘samenwerking’.

12. Op dit moment is een wijziging van de WPoIR in voorbereiding. De nieuwe wet beoogt onder meer mogelijkheden te creëren voor doorverstrekking van politieke informatie naar gemeenten via het OM.

13. Wel moet worden opgemerkt dat het verstrekken van niet-persoonsgebonden informatie vaak als het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van de WPR zal worden gekwalifi-

ceerd (in verband met het ‘herleidbaarheidscriterium’). Vgl. meer in detail over dit criterium: J. Holvast, *Persoonsgegevens of niet: dat is de vraag*, Reeks Nationaal Programma IT en Recht no. 2, Samsom 1996, p. 3-104.

14. Met het verstrekken van ‘hit/no hit’ informatie, bijvoorbeeld door het gebruik van verwijzingsindexen, moet zorgvuldig worden omgegaan. Het gegeven dat iemand in een bepaald register voorkomt kan immers zeer stigmatiserend werken.

Aanbevelingen

Wat te doen om de gesignaleerde problemen uit de wereld te helpen of althans te reduceren? We stelden in de introductie tot dit artikel dat bij het verstrekken van politieke en justitiële informatie twee belangen elkaar raken, te weten het belang van de informatieverstrekking ten behoeve van besluitvormingsprocessen rondom diverse maatschappelijke vraagstukken en het belang van de privacybescherming. Omdat het beleid in-

Wij zijn van mening dat voor antecedentenonderzoek geen extra mogelijkheden moeten worden gecreëerd. Wel is noodzakelijk dat de systematiek en het beleid rondom de afgifte van deze verklaring worden herzien.

zake het ter beschikking stellen van politieke en justitiële informatie te allen tijde een afweging vereist tussen deze belangen, staan ze bij het formuleren van de onderstaande aanbevelingen tot aanpassing van de wettelijke mogelijkheden voor het verstrekken van politieke en justitiële informatie centraal. Wij menen dat er in z’n algemeenheid meer wettelijke mogelijkheden moeten komen om over politieke en justitiële informatie te beschikken. Alhoewel deze stelling op het eerste gezicht het belang van de privacy ondergeschikt lijkt te maken, menen wij dat langs deze weg veel van de huidige praktijken waarin de privacy van personen ingrijpend wordt geschonden voorkomen kunnen worden. In de praktijk blijkt namelijk dat organisaties die niet op rechtmatige wijze aan politieke en justitiële informatie kunnen komen, de benodigde informatie alsnog via vervangende (openbare) bronnen trachten te achterhalen. Langs deze weg kan de privacy van betrokkenen echter veel ernstiger worden geschaad omdat men dieper in de bronnen moet graven om de gewenste informatie boven te krijgen. Bovendien is informatie uit openbare bronnen lang niet altijd betrouwbaar waardoor een oordeel op basis van deze informatie tot onzuiverheden kan leiden. Door meer wettelijke mogelijkheden tot informatieverstrekking te scheppen kan niet alleen beter tegemoet worden gekomen aan de wensen van de praktijk, maar wordt ook de omgang met dergelijke informatie transparanter. Het mag vanzelfsprekend niet zo zijn dat een ieder ongeclusuleerd toegang heeft tot politieke en justitiële

15. Art. 30, eerste lid, WPoIR biedt de mogelijkheid om buiten het gesloten verstrekkingenregime om gegevens te verstrekken. Voldaan dient te zijn aan de voorwaarde dat de verstrekking noodzakelijk is ter uitvoering van de politietaken als bedoeld in art. 2 Politiewet.

16. Deze constatering is ook te vinden in het rapport: C. Cozijn, *Wet en Besluit politieregisters. Een inventarisatie van knelpunten in de politiepraktijk*, Den Haag 1996 (WODC no. 45), p. 36.

informatie. Wij zijn dan ook van mening dat slechts voor bepaalde specifiek omschreven doelen en voor bepaalde typen informatie de mogelijkheden moeten worden verruimd. De privacy blijft hierbij een belangrijke leidraad. Wij zullen ons standpunt verhelderen aan de hand van de eerder besproken negen doelen.

Voor de doelen preventie, samenwerking en hulpverlening moet men in beginsel kunnen beschikken over alle eerdergenoemde typen informatie. Het beginsel van de proportionaliteit blijft echter belangrijk; men moet geen kanon kunnen gebruiken om op een mug te schieten. In alle gevallen moet bovendien selectief te werk worden gegaan. Als we bijvoorbeeld kijken naar de wildgroei aan (met vrijwilligers werkende) hulpverleningsinstanties, zal het duidelijk zijn dat niet aan iedere organisatie die stelt zich bezig te houden met hulpverlening informatie kan worden verstrekt. Ten behoeve van de doelen toezicht en fraudebestrijding,¹⁷ uitvoering van wettelijke regelingen, beleidsvorming, en private belangen moet in sommige gevallen de mogelijkheid worden gecreëerd om over bepaalde typen politieke en justitiële informatie te beschikken. Hierbij kan met name worden gedacht aan niet-persoonsgebonden, harde informatie (bijvoorbeeld informatie over de toedracht van gebeurtenissen, statistieken en profielen). Het kan daarbij zowel om gedetailleerde als algemene informatie gaan. Wij zijn van mening dat voor antecedenten-onderzoek geen extra mogelijkheden moeten worden gecreëerd. De privacy is hier een belangrijke factor. Wel stellen we vast dat het gebrekkige functioneren van de verklaring omtrent het gedrag deze opmerking onder druk zet. Het is daarom noodzakelijk dat de systematiek en het beleid rondom de afgifte van deze verklaring wordt herzien, zodat deze verklaring weer van enigerlei waarde wordt en diverse maatschappelijke organisaties hun beleid hier met vertrouwen op kunnen baseren. Als laatste noemen we doorverstrekking. Zoals reeds opgemerkt is doorverstrekking geen zelfstandig doel. De extra toets die bij de informatieverstrekking wordt ingebouwd kan echter waardevol zijn. Om problemen bij doorverstrekking te voorkomen zal echter duidelijk moeten worden hoe de verschillende wetten (bijvoorbeeld WPoLR enerzijds en WPR en WOB anderzijds) zich tot elkaar verhouden. Een andere factor die bij doorverstrekking in de gaten moet worden gehouden is de tijd die een extra stap in de procedure met zich mee brengt.

De problematische situatie rondom de verhouding tussen de verschillende relevante wetten brengt ons bij de aanbevelingen die wij willen doen tot aanpassing van wet- en regelgeving. Allereerst verdient het in onze ogen aanbeveling het aantal richtlijnen en circulaire's bij het OM drastisch in te perken en te structureren. Meer duidelijkheid omtrent de reikwijdte en mogelijkheden van informatie-verstrekking onder artikel 30 WPoLR is eveneens gewenst. Bovendien moet de afstemming tussen de verschillende wetten beter worden geregeld. Zo zal er helderheid moeten komen inzake de relatie tussen het gesloten verstrekkingenregime van de WPoLR en de Wet JD en de mogelijkheden waaronder onder het regime van de Wob verstrekking van politieke en justitiële gegevens mag plaatsvinden. Verder dient er helderheid te worden gebracht in de reikwijdte van de taakstelling van de politie en het OM in relatie tot de verstrekking van politieke en justitiële informatie. Tenslotte achten we het van belang dat bij het formuleren van beleid inzake de verstrekking van en omgang met politieke en justitiële informatie een onderscheid wordt gemaakt tussen persoonsgebonden informatie en niet-persoonsgebonden informatie en tussen harde en zachte informatie; er moet dus worden gedifferentieerd naar type informatie.

De balans tussen de belangen

Keren we terug naar de twee in de Inleiding beschreven situaties, dan kunnen we het oordeel dat we in eerste instantie puur intuïtief formuleerden meer concreet onderbouwen. Bij de eerste casus – de politie-ambtenaar die de mededeling doet 'er moet voorzichtigheid worden betracht bij het aannemen van deze kandidaat' zonder daarbij specifieke informatie te verstrekken – kunnen we vaststellen dat er persoonsgebonden en waarschijnlijk zachte informatie is verstrekt ten behoeve van antecedenten-onderzoek. Hierboven werd reeds vermeld dat voor antecedenten-onderzoek geen nieuwe wettelijke mogelijkheden tot verstrekking moeten worden gecreëerd. Bovendien is er ook nog eens sprake van persoonsgebonden, zachte informatie; een extra reden voor terughoudendheid. De privacy prevaleert hier boven het vervullen van de behoefte aan dergelijke informatie. Wel wijzen we er op dat een verbeterd systeem rondom de verklaring omtrent het gedrag van essentieel belang is om praktijken zoals in de casus te voorkomen. Natuurlijk zal informatieverstrekking via het 'grijze circuit' nooit helemaal aan banden gelegd kunnen worden. De wetgever heeft in onze ogen echter de taak de behoefte tot het inschakelen van dit circuit zoveel mogelijk in te perken. Een nieuw systeem inzake de verklaring omtrent het gedrag is hiervoor een voorwaarde.

In de tweede casus – de onderzoeker van een verzekeraar die het tijdstip van een 06-11 melding wilde weten – was sprake van de verstrekking van niet-persoonsgebonden, harde informatie ten behoeve van een privaat belang. We kunnen op grond van het bovenstaande concluderen dat er in dit geval ruimere wettelijke mogelijkheden moeten komen om aan de behoefte aan politieke en justitiële informatie te voldoen. Voor situaties als in deze casus beschreven is de wet op dit moment te star en te beperkend. □

17. Voor sommige sectoren kan het noodzakelijk zijn om een stap verder te gaan. Om een voorbeeld te noemen: de financiële sector heeft een dusdanig groot belang voor het functioneren van de economie dat ruime mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding noodzakelijk zijn.