PROCUREUR-GENERAAL

GEDEELDE

BIJ DE HOGE RAAD

INFORMATIE

DER NEDERLANDEN

Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politiële gegevens aan het Bopz-dossier

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

GEDEELDE INFORMATIE

Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politiële gegevens aan het Bopz-dossier

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers
T.N.B.M. Spronken (advocaat-generaal)
P.C. Koopmans (medewerker kabinet procureur-generaal)

Den Haag, 2017

Woord vooraf

Artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Deze bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hangt samen met diens opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten zoals omschreven in artikel 121 Wet RO. Daarmee is een juridische grondslag gegeven voor het uitoefenen van toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In 2012 is door mijn voorganger mr. J.W. Fokkens besloten om in dit kader thematische onderzoeken te verrichten naar de wijze waarop het openbaar ministerie zijn taken uitvoert. Hierbij gaat de aandacht telkens uit naar de juridische kwaliteit van de onderzochte taak.

De aanleiding voor dit rapport voert terug op de gewelddadige dood van mevrouw E. Borst, D66 politica en voormalig minister van volksgezondheid. De Commissie Hoekstra heeft daarop een onderzoek ingesteld naar eventuele structurele tekortkomingen in werkprocessen van het openbaar ministerie en andere instanties aangaande, kort gezegd, 'verwarde personen'. Naar aanleiding van de op 8 februari 2014 geformuleerde aanbevelingen van de commissie, is door het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie een veelomvattend Verbeterprogramma opgesteld. Op de uitvoering van dat verbeterprogramma is door de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezicht uitgeoefend, binnen het kader van hun verantwoordelijkheid. De wenselijkheid om ook rechtmatigheidsaspecten van de uitvoering van de verbetermaatregelen te onderzoeken, is vanaf het begin onderkend. Na een inventarisatie welke verbetermaatregelen zich in het kader van art. 122 RO zouden lenen voor een nader onderzoek is in september 2016 besloten het vervolgonderzoek te richten op twee onderdelen hiervan, te weten de verstrekking van strafrechtelijke gegevens door het OM in de procedure van de *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen* en de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Deze beide onderzoeken worden geleid door mr. T.N.B.M. Spronken advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

Sinds 2016 is het OM naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra begonnen met het structureel inbrengen van strafrechtelijke gegevens bij verzoeken tot een dwangopname op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Het doel hiervan is dat de rechter zich met behulp van deze informatie een beter beeld kan vormen over de noodzaak van een (voortgezette) dwangopname. De uitvoering die door het openbaar ministerie de afgelopen jaren is gegeven aan het Verbeterprogramma om het tekort aan gedeelde informatie in het kader van bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen op te lossen werd gestuwd door een 'sense of urgency' de rechter te voorzien van relevante strafrechtelijke gegevens als op grond daarvan een actuele dreiging van de betrokkene voor derden kan worden afgeleid. Dat geldt zeker als dit gevaar bij de rechter, zonder de toevoeging van deze gegevens aan het dossier, niet bekend wordt. Het OM kan bovendien uit hoofde van zijn taak in het kader van de *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen* verplicht worden geacht om levens van derden te beschermen als het over informatie beschikt dat een dergelijk gevaar dreigt.

De kernvraag van dit onderzoek is of er bezien vanuit het oogpunt van bescherming van persoonsgegevens een wettelijke grondslag bestaat voor het toevoegen van deze 'strafrechtelijke gegevens' aan het dossier van de procedure tot de bijzondere opneming in psychiatrische ziekenhuizen. De term 'strafrechtelijke gegevens' is ruim gedefinieerd en omvat naast strafvorderlijke gegevens en politiegegevens ook gegevens uit de sociale omgeving van de betrokkene waarbij ook gegevens uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen zijn begrepen. Om de kernvraag in juist juridisch perspectief te plaatsen is de relevantie van het internationale kader, de grondwet en de nationale wetgeving in het rapport uiteengezet. Daaruit blijkt al de complexiteit van de problematiek.

De resultaten van het onderzoek naar de wettelijke grondslag zijn weergegeven in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat noch in de *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen*, noch in de *Wet bescherming persoonsgegevens*, *de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* en de *Wet politiegegevens* of daarop betrekking hebbende lagere regelgeving verstrekking van strafrechtelijke gegevens in het kader van de dwangopname in een psychiatrisch ziekenhuis met zoveel woorden als doel of grondslag benoemd wordt, terwijl dit voor andere doeleinden wel in detail geregeld is. Het lijkt erop dat bij de totstandkoming van deze wetten niet gedacht is aan informatieverstrekking ten behoeve van de besluitvorming aangaande dwangopname in een psychiatrisch ziekenhuis. Een mogelijke grondslag kan daarom alleen gevonden worden in de vangnetbepalingen van de *Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* en de *Wet politiegegevens* die verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, als daarmee een zwaarwegend algemeen belang gemoeid is, mogelijk maken.

Geconcludeerd wordt dat voor verschillende soorten gegevens, zoals justitiële documentatie, forensische persoonlijkheidsrapportages en reclasseringsrapportages en informatie uit de sociale omgeving door het openbaar ministerie aan de rechter die gaat over psychiatrische dwangopname in beginsel telkens wel een wettelijke grondslag aanwijsbaar is. Maar die grondslag is niet eenduidig. Voor het verstrekken van informatie uit Veiligheidshuizen kon echter geen wettelijke grondslag worden gevonden. Dergelijke informatie is gedurende een bepaalde periode (van juli 2016 tot april 2017) wel aan de rechter verstrekt maar daar is door het openbaar ministerie niet mee voortgegaan.

De structurele verstrekking van politiemutaties die verband houden met de handhaving van de openbare orde door de politie aan het openbaar ministerie en vervolgens aan de rechter levert een bijzondere problematiek op. Een mogelijke grondslag hiervoor kan worden gevonden in artikel 20 van de Wet politiegegevens, maar die vereist wel dat er 'een besluit' moet zijn welke gegevens kunnen worden verstrekt, onder welke voorwaarden dat gebeurt en aan welke personen of instanties binnen een samenwerkingsverband wordt verstrekt. Waar het dan gaat om doorverstrekking aan een derde buiten het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld de rechter, geldt dat dit slechts mag voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift daartoe verplicht of hun taak tot verstrekking noodzaakt. Het in deze constructie vereiste 'besluit' is er (nog) niet, zodat deze constructie voor de onderzochte periode in ieder geval geen legitimatie biedt voor de verstrekkingen.

Wat zijn nu de implicaties van het onderzoek voor de beoordeling van het optreden van het OM wat betreft het toevoegen van strafrechtelijke gegevens aan het dossier dat wordt gevormd voor beslissingen op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen?

Vooropgesteld moet worden dat het belang en de urgentie die gemoeid zijn met de verstrekking van deze gegevens aan de rechter gelet op de ervaringen in de zaak Bart van U buiten kijf staan. In het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*, welke wet de *Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen* moet gaan vervangen, worden ten opzichte van de huidige regelgeving nieuwe voorzieningen getroffen voor de verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens bij het indienen van een verzoekschrift voor een zorgmachtiging en onderlinge gegevensuitwisseling tussen de bij de verplichte geestelijke gezondheidszorg betrokken instanties. Dit wetsvoorstel hangt samen met het *wetsvoorstel Wet zorg en dwang*, dat gericht is op mensen met een psychogeriatrische aandoening (dementie) en mensen met verstandelijke beperkingen en het wetsvoorstel *Wet forensische zorg* dat tot doel heeft binnen het strafrechtelijke kader sneller geestelijke zorg te bieden en aansluiting tussen forensische en curatieve zorg te verbeteren. Het feit dat de in dit onderzoek onder het vergrootglas gelegde problematiek in belangrijke mate, of volledig, opgelost lijkt te worden in een nieuw wettelijk kader geeft echter geen reden om de (on)rechtmatigheid van de huidige praktijk en die van de nabije toekomst voor lief te nemen. Daarvan is ook niet gebleken.

Strafrechtelijke gegevens kunnen ertoe bijdragen een onderbouwd oordeel te vellen over de vraag of er voldaan wordt aan het gevaarscriterium en of er een noodzaak is om over te gaan tot een dwangopname. Om hieraan invulling te geven is er door het openbaar ministerie onmiskenbaar met grote inzet en voortvarendheid gewerkt aan een uniforme werkwijze voor de verstrekking van de strafrechtelijke gegevens in de procedure voor gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Hiervan getuigen de werkinstructies voor zowel de parketsecretarissen als de betrokken politieambtenaren. Daarbij is ook zeker aandacht geweest voor de bescherming van de privacy van betrokkenen, doordat er afspraken zijn gemaakt over de anonimisering van de politiegegevens en de selectie daarvan op relevantie voor de beoordeling van het gevaarscriterium. Het voorgaande laat echter onverlet dat deze gegevensverstrekking op rechtmatige wijze dient plaats te vinden. Het gaat immers om het gebruik van bijzonder privacygevoelige gegevens, die zijn verzameld voor een ander doel, zonder dat de betrokkenen, waaronder ook bijvoorbeeld de familie of buren van de 'verwarde persoon', daarvoor toestemming hebben gegeven. Dat gebruik vereist een wettelijke grondslag en moet zijn omkleed met waarborgen, zo is in verdragen en wetten bepaald en in de internationale en nationale rechtspraak herhaaldelijk bevestigd.

In de samenvatting en conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften met betrekking tot de persoonsbeschermingswetgeving op een aantal punten[1] niet naar behoren heeft nageleefd. Daarbij moet worden aangetekend, zoals in het rapport uitvoerig is uiteengezet, dat de wettelijke voorschriften thans niet goed zijn toegesneden op de vervulling van de taken waarvoor het OM voor de verstrekking van strafrechtelijke gegevens over 'verwarde personen' wordt gesteld. Op grond van art. 122 Wet RO is de procureur-generaal bevoegd de minister van dit oordeel in kennis te stellen waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geactiveerd. Daarbij is het primair aan de minister te bepalen of het oordeel van de procureur-generaal hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en welke stappen dat zouden moeten zijn. De procureur-generaal kan wel van de gelegenheid gebruik maken suggesties te doen die de minister bij zijn besluitvorming in overweging kan nemen. Daarbij behoort aan de kant van de procureur-generaal de nodige terughoudendheid worden betracht.

Op grond van de bevindingen van dit onderzoek verdient het aanbeveling voor de gesignaleerde knelpunten in de periode voor het in werking treden van nieuwe wetgeving een (tijdelijke) regeling te treffen. De belangrijkste suggestie is om in afwachting van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, of eigenlijk vooruitlopend hierop, regelgeving uit te vaardigen waarin de grondslag voor de verstrekking van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens in het kader van de procedure voor gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis wordt vastgelegd en met de vereiste waarborgen wordt omkleed. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de onderzoeksbevindingen in dit rapport.

Ik dank mr. T.N.B.M. Spronken, advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding over het onderzoek had, vruchtbaar ondersteund door mr. P.C. Koopmans, medewerkster in het kabinet van de procureur-generaal, voor de grondige en analytische aanpak die met niet aflatende inzet tot dit rapport heeft geleid. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek. Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van Prof. mr. P.A.M. Mevis. Van de zijde van het openbaar ministerie is intensief en op transparante wijze medewerking verleend aan het onderzoek. Ik dank voorts de Autoriteit Persoonsgegevens voor de constructieve gedachtewisseling over het huidige wettelijke kader van persoonsbescherming. Geen van de gesprekspartners draagt enigerlei verantwoordelijkheid voor de in dit rapport gegeven interpretatie van recht of voor de gedane aanbevelingen.

Mr. J. Silvis
Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

[1] Zie § 6.2.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding tot het onderzoek 1
1.2 De verbetermaatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra 1
1.3 Het toezicht door de PG Hoge Raad op de uitvoering van de verbetermaatregelen 2
1.4 De keuze voor een onderzoek naar de rechtmatigheid van het verstrekken van gegevens door het OM in de Bopz-procedure 3

2 Het onderzoek 6
2.1 De vraagstelling 6
2.2 Doel en afbakening van het onderzoek 6
2.3 De onderzoeksmethode 7
2.4 Organisatie van het onderzoek 8
2.5 Leeswijzer 8

3 De informatieverstrekking door het OM in de Bopz-procedure na Hoekstra 10
3.1 De rol van het OM in de Bopz-procedure 10
3.2 De rol van het OM in de voorgestelde Wvggz-procedure 12
3.3 Het toevoegen van relevante strafrechtelijke informatie aan het Bopz-dossier 14
3.4 De informatieverstrekking in de praktijk 15
3.4.1 De werkinstructie Bopz september 2016-april 2017 15
3.4.2 De werkwijze in de praktijk 18
3.4.3 Evaluatie pilot 22
3.4.4 Aangepaste werkinstructie per 7 juli 2017 24

4 Het normatieve kader voor verstrekking van persoonsgegevens 25
4.1 Vragen over de grondslag van de informatieverstrekking 25
4.2 Gelaagdheid en complexiteit van de Europese en nationale regelgeving 26
4.3 Art. 8 EVRM 30
4.4 De verhouding tussen de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens. 33
4.5 Definitie algemene begrippen 35
4.6 De actoren 37
4.7 Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn bijzondere persoonsgegevens 38
4.8 Naar de beantwoording van de onderzoeksvraag 39

5 Grondslag voor verstrekking strafrechtelijke gegevens ten behoeve van het Bopz-dossier 40
5.1 Inleiding 40
5.2 Strafvorderlijke gegevens 40
5.2.1 Definitie 40
5.2.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 42
5.2.3 Het criterium ‘met het oog op een zwaarwegend algemeen belang’ 44
5.2.4 Conclusie en vervolg analyse 46
5.3 Justitiële documentatie 47
5.3.1 Definitie 47
5.3.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 48
5.3.3 Conclusie 50
5.4 Reclasserings- en NIFP-rapportages 50
5.4.1 Definitie 50
5.4.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 52
5.4.3 Conclusie 53

5.5 Politiemutaties 54
5.5.1 Definitie 54
5.5.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 55
5.5.3 Conclusie 61
5.6 Informatie uit de sociale omgeving van betrokkene 62
5.6.1 Definitie 62
5.6.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 62
5.6.3 Conclusie 64
5.7 Informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen 64
5.7.1 Wat zijn Veiligheidshuizen 64
5.7.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking? 66
5.7.3 Conclusie 69
5.8 Tussenbalans 70
5.8.1 Gegevensuitwisseling in de Wvggz 71
5.8.2 Samenvatting van wijzigingen ten opzichte van de huidige Bopz-procedure 77

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 79
6.1 Samenvatting 79
6.2 Conclusies 83
6.3 Aanbevelingen 86

Literatuurlijst en bijlagen 89

Literatuurlijst 90

Bijlage 1 Wetteksten 95
Wet op de rechterlijke organisatie 95
Grondwet 95
Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 95
Wet bescherming persoonsgegevens 95
Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen 98
Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens 98
Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens 100
Wet politiegegevens 100
Wetsvoorstel wet verplichte geestelijke gezondheidszorg 102

Bijlage 2 Werkinstructie Bopz september 2016-april 2017
(slechts in digitale publicatie te raadplegen via www.hogeraad.nl/publicaties)

Bijlage 3 Werkinstructie Bopz vanaf 7 juli 2017
(slechts in digitale publicatie te raadplegen via www.hogeraad.nl/publicaties)

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HR	Hoge Raad
IBS	Inbewaringstelling
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
MVV	Machtiging Voortgezet Verblijf
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM	Openbaar Ministerie
PG Hoge Raad	Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden
RIK	Regionaal informatieknooppunt
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
VenJ	Veiligheid en Justitie
VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
VM	Voorlopige Machtiging
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wet DNA-V	Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wfz	Wetsvoorstel Wet forensische zorg
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wpg	Wet politiegegevens
Wvggz	Wetsvoorstel Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wetsvoorstel Wet zorg en dwang

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat is verricht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van zijn op art. 122 Wet RO gebaseerde toezichthoudende taak op het functioneren van het openbaar ministerie (OM). Het onderzoek betreft de informatieverstrekking door het OM in het kader van zijn taak ingevolge de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Hieraan is het volgende voorafgegaan.

Op 26 januari 2015 maakten het OM en de politie bekend dat een inwoner van Rotterdam, Bart van U., verdacht wordt van betrokkenheid bij de dood van mevrouw E. Borst, D66 politica en voormalig minister van volksgezondheid, op 8 februari 2014.[2] Naar aanleiding van vragen die het onderzoek in deze zaak bij het OM opriep, heeft het College van procureurs-generaal de *Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U.* (de Commissie Hoekstra) ingesteld. De Commissie Hoekstra constateerde in haar rapport van 25 juni 2015 diverse tekortkomingen in het onderzoek naar de dood van mevrouw Borst, waarvan een aantal veroorzaakt werd door lacunes van een meer structureel karakter op het gebied van de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V), de uitvoering van bevelen voorlopige hechtenis en executie van strafrechtelijke beslissingen en de omgang van politie en OM met signalen dat iemand een gevaar voor de samenleving vormt in relatie tot de werking van het stelsel van gedwongen zorg.[3]

1.2 De verbetermaatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra

In haar rapport heeft de commissie Hoekstra aanbevelingen gedaan, welke door de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn overgenomen.[4] Dit heeft onder andere geresulteerd in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM, uitgevaardigd door het College van procureurs-generaal.[5] Daarin heeft het College van procureurs-generaal zich niet beperkt tot de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra maar ook besloten een aantal complexe werkprocessen op betrouwbaarheid en actualiteit te onderzoeken en daar waar nodig te verbeteren. De verbetermaatregelen gaan over de volgende onderwerpen:

1. de DNA-afname bij veroordeelden;
2. de uitvoering van gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en gevoelige zaken;
3. de executie van vrijheidsstraffen;
4. de rol en taakopvatting van de officier van justitie in het kader van de Wet Bopz;
5. de IT-verbeteragenda;
6. een aantal overige maatregelen.[6]

---

2 Bart van U. is bij uitspraak van 13 april 2016 door de rechtbank Rotterdam wegens het opzettelijk doden van E. Borst en het opzettelijk doden van zijn zuster veroordeeld tot TBS met dwangverpleging (ECLI:RBROT:2016:2699). Op 13 april 2017 veroordeelde het Hof Den Haag hem tot 8 jaren gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging (ECLI:NL:GHDHA:2017:684).

3 'Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.', Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie, 25 juni 2015, bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 29279 en 29628, 247.

4 Tweede Kamerdebat over het rapport van de Commissie Hoekstra, 1 juli 2015, Handelingen 2014/15, 103, item 43, 1-47.

5 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U.', Openbaar Ministerie, 2015, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 286.

6 Deze betreffen: diversifiëring van de samenstelling van het College van procureurs-generaal; het stopzetten van de inzet van honorair advocaten-generaal bij hoven op oproepbasis; het voortzetten van het programma OM2020 en de ontwikkeling van een balans tussen professionele verantwoordelijkheid en bedrijfsmatige ondersteuning van OM-leden.

1.3 Het toezicht door de PG Hoge Raad op de uitvoering van de verbetermaatregelen

In zijn brief van 20 november 2015[7] aan de Tweede Kamer heeft de minister van VenJ, mede namens de minister van VWS, bericht dat het toezicht op de uitvoering van de verbetermaatregelen ligt bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Om de activiteiten van de toezichthouders op elkaar af te stemmen en ten opzichte van elkaar af te bakenen is in het *Toezichtplan Inspectie Veiligheid en Justitie en toezicht Procureur-Generaal bij de Hoge Raad naar aanleiding van de Commissie Hoekstra* (Toezichtplan)[8] een taakverdeling opgenomen waarbij de Inspectie VenJ toezicht uitoefent op de uitvoering van de verbetermaatregelen door de Politie, het NFI, het CJIB en het OM, maar wat het OM aangaat slechts voor zover de uitvoering niet valt onder het toezicht dat de PG Hoge Raad in het kader van art. 122 Wet RO op het OM uitoefent.

Naar aanleiding van het Toezichtplan is door de PG Hoge Raad geïnventariseerd ten aanzien van welke verbetermaatregelen een nader onderzoek in het kader van art. 122 RO geïndiceerd is. In september 2016 is ervoor gekozen het vervolgonderzoek te richten op twee onderdelen van de verbetermaatregelen, namelijk de verstrekking van strafrechtelijke gegevens door het OM in de Bopz-procedure en de uitvoering van de Wet DNA-V.[9] Het onderhavige rapport heeft betrekking op het eerstgenoemde onderzoek. Over de uitvoering van de Wet DNA-V zal later afzonderlijk worden gerapporteerd.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de PG Hoge Raad zich bij de toezichthoudende taak in het kader van art. 122 Wet RO opstelt als een neutrale en onafhankelijke het recht dienende instantie, met een signalerende, adviserende en een bemiddelende rol.[10] Het doel van het toezicht is het waken over een behoorlijke handhaving en uitvoering van de wettelijke voorschriften door het OM.[11] De invulling van het toezicht op de uitvoering van de maatregelen die zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra richt zich dan ook in het bijzonder op een algemene, niet zaak-gebonden, beoordeling of het OM de geldende regelgeving op de verschillende relevante terreinen, met inachtneming van beginselen als proportionaliteit en zorgvuldigheid, juist toepast. Dat betekent in casu dat het toezicht van de PG Hoge Raad voornamelijk betrekking heeft op de rechtmatigheid van de implementatiemaatregelen en -praktijk van het verbeterplan en in beginsel niet op aspecten van keteneffectiviteit en -doelmatigheid.

---

7 Kamerstukken II, 2015/16, 29279, nr. 286.

8 Bijlage bij de brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 12 mei 2016 inzake de Voortgang uitvoering maatregelen in vervolg op rapport Commissie Hoekstra, nr. 757988.

9 Rapport procureur-generaal bij de Hoge Raad 'Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra aangaande: 1. De uitvoering van de Wet DNA-veroordeelden en 2. De informatie-uitwisseling in het kader van de Bopz, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 RO bedoelde toezicht', september 2016, Kamerstukken II, 2015/16, bijlage bij 29279, nr. 357.

10 J.W. Fokkens en N.N. Kirkels-Vrijman (2011), 'De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Van hoogste functionaris naar toezichthouder? De relatie van de procureur-generaal met het Openbaar Ministerie in het verleden, heden en toekomst', in: Bosch e.a. (red.), Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011, Den Haag: Sdu Uitgevers / Openbaar Ministerie, pp. 191-212; G. Knigge en C.H. de Jonge van Ellemeet, 'Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen; Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht: Den Haag 2014, p. 7 en G. Knigge en M. Peters, Beproefd Verzet, Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking, Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht: Den Haag 2017, p. 2.

11 J. Silvis en N.N. Kirkels-Vrijman (2012), Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, ongepubliceerd, pp. 193-197 en het eerste rapport van de PG Hoge Raad met als titel 'Beschikt en gewogen', dat het verslag bevat van het onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen, § 1.1., p. 7-8.

1.4 De keuze voor een onderzoek naar de rechtmatigheid van het verstrekken van gegevens door het OM in de Bopz-procedure

Het thema dat in dit rapport centraal staat, is de rechtmatigheid van de verstrekking van gegevens door het OM in de Bopz-procedure. De commissie Hoekstra heeft in haar rapport opgemerkt dat de informatie-uitwisseling tussen de politie, justitie en de (gedwongen) geestelijke gezondheidszorg in gevallen van personen, die vanwege hun geestelijke gesteldheid een gevaar (kunnen) vormen voor de samenleving, niet optimaal is omdat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de geestelijke gezondheidszorg veelal gescheiden trajecten zijn.[12] Bij personen met een psychiatrische problematiek kan zich echter een samenloop voordoen tussen strafrechtelijke vervolging en (gedwongen) zorg in het kader van de Bopz, ingeval de betrokkene verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit en er tevens sprake is van een geestelijke stoornis waarbij de betrokkene een acuut gevaar voor zichzelf of anderen vormt. Op dit snijvlak vervult het OM een belangrijke rol, mede omdat het OM bij een gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis in het kader van de Bopz een verzoekersfunctie vervult.[13] De Commissie Hoekstra propageert in de eerste plaats dat het OM zijn verzoekersrol actiever moet inzetten en in de tweede plaats dat het OM de Bopz-rechter (ook indien er geen sprake is van een strafvorderlijk traject) een completer beeld dient te verschaffen door naast de medische informatie ook "politie- en justitiële achtergrondinformatie en relevante sociale gegevens" aan het dossier toe te voegen.[14] De verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan de rechter in de Bopz-procedure was ten tijde van het onderzoek door de Commissie Hoekstra geen bestaande praktijk. Volgens de Commissie Hoekstra mag de officier van justitie op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) relevante strafrechtelijke gegevens toevoegen bij een verzoek tot een rechterlijke machtiging in het kader van de Bopz.[15] Tegelijkertijd constateert de commissie dat in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens[16] (Aanwijzing Wjsg), waarin is bepaald in welke gevallen, onder welke voorwaarden en aan wie het OM informatie kan verstrekken voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden – het gaat bij de Bopz om een procedure bij de burgerlijke rechter – verstrekking in het kader van de Wet Bopz niet uitdrukkelijk is opgenomen.

Deze laatste bevinding van de Commissie Hoekstra roept de vraag op of de huidige regelgeving wel ruimte biedt voor het inbrengen van strafrechtelijke gegevens door het OM in een Bopz-procedure.[17] Dit geldt te meer, nu in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz), welke wet de Wet Bopz moet gaan vervangen, ten opzichte van de huidige regelgeving nieuwe voorzieningen bevat voor de verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens bij het indienen van een verzoekschrift voor een zorgmachtiging[18] en onderlinge gegevensuitwisseling tussen de bij de Wvggz betrokken instanties.[19] Dit wetsvoorstel hangt samen met het wetsvoorstel Wet zorg en dwang (Wzd),[20] dat gericht is op mensen met een psychogeriatrische aandoening

12 Rapport Commissie Hoekstra 2015, p. 217 en hoofdstuk 9, met name p. 192-193.
13 Art. 25 lid 2 Wet Bopz jo art 27 lid 1 Wet Bopz; art. 6 lid 2 Wet Bopz; art. 16 lid 3 jo 6 lid 2.
14 Rapport Commissie Hoekstra 2015, p. 219-220. De commissie baseert haar bevindingen over de beperkte rol en taakopvatting van het OM in het kader van de Bopz mede op het Evaluatierapport: voortschrijdende inzichten…, Derde evaluatiecommissie van de Wet Bopz, april 2007, p. 41-44.
15 Rapport Commissie Hoekstra 2015, p. 100-101.
16 Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wjsg) 1 september 2013, Stcrt. 2013, 32596.
17 Art. 5 Wet Bopz bepaalt slechts dat bij een verzoek tot het verlenen van een rechterlijke machtiging een geneeskundige verklaring dient te worden overgelegd (naast uittreksels uit relevante registers als het gaat om bij minderjarigen en onder curatele gestelden of afschriften van beschikkingen waarbij een mentorschap is ingesteld).
18 Vergelijkbaar met de verzoekschriften die nu op grond van de Wet Bopz worden ingediend.
19 Kamerstukken 32399, op 14 februari 2017 aangenomen in de Tweede Kamer.
20 Kamerstukken 31996, op 19 september 2013 aangenomen in de Tweede Kamer.

(dementie) en mensen met verstandelijke beperkingen en het wetsvoorstel Wet forensische zorg (Wfz)[21] dat tot doel heeft binnen het strafrechtelijke kader sneller geestelijke zorg te bieden en aansluiting tussen forensische en curatieve zorg te verbeteren. Op grond van dit laatste wetsvoorstel krijgt de strafrechter de bevoegdheid op vordering van het OM in elke fase van het strafrechtelijke traject en ook aansluitend aan de gevangenisstraf een rechterlijke machtiging af te geven op grond van de Bopz of de Wvggz zodra deze wet de Wet Bopz heeft vervangen. De drie wetten zullen het kader voor gedwongen zorg gaan vormen. Het is thans bij de afsluiting van dit rapport nog niet te voorzien binnen welke termijn het wetgevingstraject zal worden afgerond en de nieuwe wetten in werking zullen treden en of deze in de door de Tweede Kamer aangenomen vorm door de Eerste Kamer zullen worden aanvaard.[22]

In het wetsvoorstel Wvggz wordt bepaald dat de officier van justitie politiegegevens en strafvorderlijke en justitiële gegevens als bedoeld in de Wjsg in het kader van een voorbereiding van een verzoek voor een zorgmachtiging kan verstrekken aan de geneesheer-directeur, de psychiater of de rechter. In de nieuwe regeling zijn tevens bepalingen opgenomen die inhouden, dat de officier van justitie bij de voorbereiding van een zorgmachtiging nagaat of er politiegegevens of strafvorderlijke en justitiële gegevens zijn, die voor de beoordeling van de noodzaak voor gedwongen zorg van belang zijn, en deze kan opvragen en verstrekken.[23]

Deze bepalingen zijn alle nieuw in die zin dat zij niet voorkomen in het huidige wettelijke kader. Dat roep de vraag op of dit nu betekent dat de grondslag voor het verstrekken van deze strafrechtelijke en aanverwante gegevens door het OM er thans niet is.

Zonder in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid op de voorgaande vraag in te gaan, heeft het OM naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra een aantal concrete maatregelen ingevoerd die moeten resulteren in een actievere rol van het OM bij de behandeling van verzoeken tot een rechterlijke machtiging in het kader van de Bopz, waaronder het opvragen en toevoegen van relevante stukken aan het Bopz-dossier.[24] In de Voortgangsrapportage wordt hierover het volgende gemeld:

> "Ad. 4.1 – Actief opvragen en toevoegen relevante stukken voor Bopz-dossier.
> Alle parketten gaan op zo kort mogelijke termijn politiemutaties en justitiële documentatie toevoegen aan Bopz-dossiers. Om de parketten hiertoe in staat te stellen is extra capaciteit beschikbaar gesteld. Het OM en de politie werken samen aan een eenduidige werkwijze voor de aanlevering van politiemutaties. Ter verdere ondersteuning van de uitvoering van deze maatregel is bovendien een procesmodel opgesteld dat in een landelijke bijeenkomst met Bopz officieren is besproken. Het nog verder verrijken van de Bopz-dossiers op basis van informatie uit de GGZ en Veiligheidshuizen zal worden beproefd en uitgewerkt in de pilot "ketensamenwerking rondom de actieve verzoekersrol OM."

[21] Kamerstukken 32398, op 18 december 2012 aangenomen in de Tweede Kamer.

[22] In dit verband kan erop worden gewezen dat op 16 mei 2017 bij de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de commissie voor Veiligheid en Justitie een deskundigenbijeenkomst heeft plaatsgevonden over de samenhang tussen en de uitvoerbaarheid van de Wvggz, de Wzd en de Wfz. Zie voor het verslag dat is vastgesteld op 14 juni 2017: Kamerstukken I, 2016/17, 31996 B en 32399.

[23] Zie voor een uitvoerigere bespreking van de Wvggz § 5.8.1.

[24] Zie Verbeterprogramma, p. 15-16 en de Integrale ketenbrede voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid (12 mei 2016), bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 320, p. 6 waarin wordt gesproken over : 1.toevoegen relevante stukken; 2. aanwezigheid OvJ op Bopz zitting; 3. initiëren consult psychiater crisisdienst; 4. Bopz cursus; 5. signalering casusoverleg; 6. herbouw Bopz/Omnis.

In aansluiting op deze aankondiging zijn vanaf juli 2016 in drie regio's pilots gestart met het zogenaamde verdere verrijken van Bopz-dossiers, welke pilots in april 2017 zijn geëvalueerd.[25]

De maatregelen die in het kader van het Verbeterprogramma ten aanzien van de Bopz zijn ingevoerd met betrekking tot de informatieverstrekking door het OM, lopen in feite vooruit op de hiervoor genoemde wetswijzigingen, waaronder die van art. 39e Wjsg, die op het moment van het afronden van dit rapport nog bij het parlement in behandeling zijn. Nu het gaat om de verwerking en verstrekking van bijzondere persoonsgegevens[26] is daarvoor gelet op artikel 8 EVRM, de Europese privacyregelgeving en art. 10 lid 2 Grondwet een wettelijke grondslag vereist.[27] De onduidelijkheid of deze wettelijke grondslag in de huidige wettelijke regelgeving kan worden gevonden en – indien dit niet het geval zou zijn – de implicatie hiervan voor de rechtmatigheid van de gegevensverstrekking, heeft de aanleiding gevormd voor het onderhavige onderzoek.

25 Zie Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 6 juli 2017, Kamerstukken II, 2016/17, 32399, C.
26 Zie voor de definitie hiervan § 4.7 hierna.
27 Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 4 hierna.

2 Het onderzoek

2.1 De vraagstelling

De inzet van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag of voor het toevoegen door het OM van – kort gezegd – strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier in het thans geldende wettelijke kader een grondslag kan worden gevonden en indien dit het geval is, of het toevoegen van strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier, vooruitlopend op de op stapel staande wetgeving met betrekking tot gedwongen zorg, voor het overige rechtmatig is.

De redenen om hiernaar onderzoek te verrichten zijn genoemd in § 1.4. Er lijkt onduidelijkheid te bestaan of het huidige wettelijke kader aan de vereisten voldoet voor een rechtmatige verstrekking. Voor de beantwoording van deze vragen is gekeken naar:

A de taak en rol van het OM in de Bopz-procedure;
B welke soort informatie sinds 2016 door het OM wordt toegevoegd aan het Bopz-dossier;
C de werkwijze die sinds 2016 door het OM wordt gehanteerd om te beoordelen welke strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier worden toegevoegd;
D welke wet- en regelgeving thans van toepassing is op het verstrekken van deze informatie en welke voorwaarden en waarborgen daarbij gelden;
E de wijzigingen die ten aanzien van deze taak en rol worden voorgesteld in de Wvggz inclusief het daarin voorziene regime van informatieverstrekking en waarin de regulering van de gegevensverstrekking in de Wvggz verschilt van de huidige regeling.

2.2 Doel en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek pretendeert niet te meten of zich verschillen voordoen tussen de diverse parketten. Uitgebreid onderzoek naar het beleid van het OM heeft dit onderzoek evenmin als onderwerp, noch een evaluatie van de wettelijke regelingen. Evenmin is er empirisch onderzoek gedaan naar de praktijk van het verstrekken van informatie. De aandacht is vooral uitgegaan naar de wijze waarop de informatieverstrekking is vormgegeven en welke criteria daarbij worden gehanteerd. De uitkomsten hiervan zijn getoetst aan het geldende recht, waarbij de vergelijking met het komende recht is betrokken. In zoverre heeft het onderzoek een juridisch karakter. De interpretatie van wat als geldend recht wordt beschouwd komt voor rekening van de procureur-generaal van de Hoge Raad. Als over het geldende recht onduidelijkheid of verschillen van interpretatie bestaan, dan wordt dit aangegeven. Indien er in het optreden van het OM tekortkomingen worden geconstateerd, met name wat de conformiteit van de werkwijze met het toepasselijke wettelijke kader aangaat, zal met een constatering hiervan worden volstaan. Dat neemt niet weg dat op basis van de resultaten van het onderzoek aanbevelingen worden gedaan om de regelgeving c.q. de praktijk aan te passen.

Introductie term 'strafrechtelijke gegevens'

In de loop van het onderzoek is gebleken dat het niet eenvoudig is om de gegevens die door het OM in het kader van een Bopz-verzoek worden verstrekt onder één noemer of term aan te duiden omdat het gaat om verschillende soorten gegevens. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in dit rapport, indien het gaat om alle soorten gegevens die door het OM worden verstrekt, als verzamelterm 'strafrechtelijke gegevens' te gebruiken, ook al gaat het hier niet altijd om gegevens die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Onder de term 'strafrechtelijke gegevens' worden in dit rapport dus naast strafvorderlijke gegevens en politiegegevens ook gegevens uit de sociale omgeving van de betrokkene en gegevens uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen begrepen. De term 'strafrechtelijke gegevens' moet worden onderscheiden van de wettelijk

gedefinieerde termen zoals 'strafvorderlijke gegevens'[28], 'strafrechtelijke persoonsgegevens'[29], 'justitiële gegevens'[30] en 'politiegegevens'[31] die zullen worden gebruikt indien dit in de context van dit rapport van belang is.

2.3 De onderzoeksmethode

De eerste fase

In de eerste fase van het onderzoek is informatie verzameld over de verstrekkingspraktijk van strafvorderlijke en justitiële gegevens door gerichte informatie-inwinning bij de betrokken instanties.[32] Dit laatste is mede gebeurd door het stellen van nadere vragen aan het OM naar aanleiding van de Voortgangsrapportage en de bestudering van de interne Werkinstructie(s) Bopz die bij de parketten in het kader van de Bopz-procedure wordt gehanteerd.[33] Om een beter inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk is een interview gehouden met medewerkers van het OM. Dit interview is tevens gebruikt om de verkregen informatie uit de Voortgangsrapportage te toetsen aan de praktijk.[34] Het interview was semi-gestructureerd en bestond deels uit vooraf bepaalde vragen, met ruimte om tijdens het interview vragen toe te voegen. Voorts is lopende het onderzoek nader gesproken met- en informatie ontvangen van de Project- en programmaleider Bopz bij het OM[35] en een van de auteurs van de Werkinstructie Bopz en Bopz-officier van justitie in Rotterdam.[36] Ten slotte is ten aanzien van bepaalde onderwerpen overleg gepleegd met andere organisaties waaronder de Autoriteit Persoonsgegevens en het Ministerie van VenJ. Daarbij is het van belang op te merken dat de gegevensverstrekking in de onderzochte periode, die heeft gelopen van medio 2016 tot en met juli 2017, wordt gekenmerkt door een "*work in progress*"- ontwikkeling bij het OM, waarbij lopende het onderzoek de relevante werkinstructies door het OM zijn aangepast. Dat betekent dat deze fase van het onderzoek als het ware parallel aan de tweede fase, waarover hierna meer, heeft doorgelopen om ervoor te zorgen dat er steeds over de meest actuele informatie kon worden beschikt.[37] Aan de hand van de verzamelde informatie is in de eerste plaats een beeld gevormd van de gegevensverstrekking door het OM zoals deze sinds 2016 in de praktijk in het kader van de Bopz-procedure plaatsvindt. Hieruit komt naar voren dat het gaat om verschillende categorieën van gegevens, namelijk:

1. justitiële documentatie;
2. NIFP-rapportages/reclasseringsrapportages;
3. politiemutaties;
4. informatie uit de sociale omgeving van betrokkene;
5. en informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen.

---

28 Zie voor de definitie van strafvorderlijke gegevens § 5.2.

29 Zie voor de definitie van strafrechtelijke persoonsgegevens § 4.7.

30 Zie voor de definitie van justitiële gegevens § 5.3.1.

31 Zie voor de definitie van politiegegevens § 5.5.1.

32 Hiermee is al een begin gemaakt ter voorbereiding van het Rapport procureur-generaal bij de Hoge Raad 'Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra van september 2016, Kamerstukken II, 2015/16, bijlage bij 29279, nr. 357.

33 Werkinstructie Bopz. Handleiding voor de Bopz-medewerkers, 23 maart 2016 en Werkinstructie Bopz. Handleiding voor de Bopz-medewerkers, 7 juli 2017.

34 Interview parket Midden-Nederland 7 november 2016.

35 E-mail van de Project- en programmaleider BOPZ Openbaar Ministerie 27 februari 2017 en telefoongesprek d.d. 6 maart 2017, gevolgd door e-mail van de Project- en programmaleider BOPZ Openbaar Ministerie 6 maart 2017.

36 Gesprek met Bopz-officier van justitie in Rotterdam 13 april 2017.

37 In dit verband is met name de evaluatie van de pilot die in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden (zie § 3.4.3 hierna) van belang omdat in deze evaluatie wel empirisch onderzoek is gedaan naar de praktijk: O. Nauta en M. Abraham, Pilot BOPZ, Verrijking dossiers & zittingsaanwezigheid officier van justitie, 13 juni 2017.

De tweede fase
Omdat de kernvraag van het onderzoek de wettelijke grondslag van deze praktijk betreft, is in het tweede deel van het onderzoek het algemene toepasselijke wettelijke en verdragsrechtelijke kader met betrekking tot gegevensverwerking in kaart gebracht. Voorts is voor elk van de categorieën gegevens verkend welke wettelijke regelingen op de verstrekking hiervan van toepassing zijn, alsmede welke criteria in deze regelingen gelden voor de verstrekking.

Dit deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van *desk research*, bestaande uit open bronnenonderzoek (wetsgeschiedenis, literatuur, jurisprudentie en internationale verdragsrechtelijke context). Daarbij is tevens het wetsvoorstel Wvggz dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, betrokken omdat daarin een wettelijke voorziening voor de verwerking en verstrekking van strafrechtelijke gegevens is opgenomen, waaruit kan worden afgeleid in hoeverre de huidige gegevensverstrekking nadere wettelijke inbedding behoeft. Wat betreft de werkwijze die wordt gehanteerd bij het opvragen en de verstrekking van gegevens is bezien of deze voldoet aan de waarborgen waarmee de verstrekking van persoonsgegevens dient te zijn omkleed. Aan de hand van deze analyse is tenslotte de centrale onderzoeksvraag beantwoord en is de verstrekking van strafrechtelijke gegevens in het kader van de Bopz-procedure aan het normatieve kader getoetst.

2.4 Organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. T.N.B.M. Spronken, advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding over het onderzoek had en door mr. P.C. Koopmans, medewerkster in het kabinet van de procureur-generaal. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.
Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- Prof. mr. P.A.M. (Paul) Mevis, hoogleraar straf(proces)recht aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam (voorzitter);
- Prof. mr. M.E. (Miranda) de Meijer, senior advocaat-generaal bij het Openbaar Ministerie en bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie aan de Universiteit van Amsterdam;
- Prof. mr. J.C.J. (Jos) Dute, lid van het College voor de Rechten van de Mens en hoogleraar gezondheidsrecht aan de Radboud Universiteit.

De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek en de vastlegging van het resultaat. Op grond van de inlichtingenplicht uit art. 122 lid 2 Wet RO heeft het College van procureurs-generaal alle voor het onderzoek benodigde inlichtingen en stukken verstrekt. Voorts is een aantal medewerkers van het OM geïnterviewd. Op alle gegevens met een vertrouwelijk karakter waarvan de onderzoekers kennis hebben genomen is de geheimhoudingsbepaling van art. 13 Wet RO van toepassing. Het onderzoek is verricht in de periode van september 2016 tot en met juli 2017 en is afgesloten op 8 september 2017.

2.5 Leeswijzer

In het volgende derde hoofdstuk wordt de rol van het OM in de Bopz-procedure besproken en hoe daaraan invulling wordt gegeven in de voorgestelde Wvggz-procedure die thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Verder bevat dit hoofdstuk een beschrijving van de wijze waarop de informatieverstrekking door het OM gedurende de onderzoeksperiode in de praktijk is vormgegeven.

In hoofdstuk 4 komt het normatieve kader voor de verstrekking van persoonsgegevens aan de orde om een inzicht te geven in de toepasselijke verdragsrechtelijke en wettelijke regelgeving.

Hierna wordt in hoofdstuk 5 de focus verlegd naar de beantwoording van de onderzoeksvraag en wordt per soort gegeven onderzocht of voor de verstrekking daarvan ten behoeve van de Bopz-procedure een wettelijke grondslag kan worden geconstrueerd. Op het einde van het hoofdstuk worden de resultaten hiervan in een tussenbalans samengevat en afgezet tegen de wijze waarop in de Wvggz aan de gegevensuitwisseling vorm wordt gegeven.

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksbevindingen samengevat, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

3 De informatieverstrekking door het OM in de Bopz-procedure na Hoekstra

3.1 De rol van het OM in de Bopz-procedure

Gedwongen opname en behandeling van mensen die lijden aan een geestesstoornis is sinds 1994 in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) geregeld.[38] Hierin zijn verschillende instrumenten opgenomen om iemand gedwongen op te nemen. Het gaat om de inbewaringstelling door de burgemeester[39], de rechterlijke machtiging voor een langdurigere opname, de voorlopige machtiging en de machtiging voortgezet verblijf.[40] Dan zijn er ook nog varianten die niet direct tot een gedwongen opname leiden, namelijk de voorwaardelijke machtiging[41] en de zelfbindingsmachtiging[42] voor situaties waarbij de betrokkene door zich aan bepaalde voorwaarden te houden een gedwongen opname kan voorkomen. Voor iedere gedwongen opname is een geneeskundige verklaring vereist waaruit blijkt dat er sprake is van gevaar veroorzaakt door een geestesstoornis, ook wel het "gevaarscriterium" genoemd. Hierover wordt in de wetsgeschiedenis het volgende opgemerkt:

"In het licht van bovengeschetste uitgangspunten van de Wet Bopz, kan deze wet het best gekarakteriseerd worden als een 'opnamewet' die zich primair richt op het couperen van gevaarsituaties en op het beschermen van de rechten van degenen van wie op het zelfbeschikkingsrecht in dat verband een inbreuk wordt gemaakt. De wet heeft niet het behandelen van de geestesstoornis als uitgangspunt: in gevallen dat gevaar kan worden afgewend met een gedwongen opname, dient daarmee te worden volstaan en kan niet worden overgegaan tot dwangbehandeling. De wet heeft ook niet expliciet als doelstelling de handhaving van de openbare orde, hoewel zij daar vanzelfsprekend via het bieden van de mogelijkheid om in gevaarsituaties tot een gedwongen opname over te gaan, wel een bijdrage aan levert."[43]

Het gevaarscriterium is in art. 1f van de Wet Bopz als volgt gedefinieerd:

> "f gevaar:
> 1° gevaar voor degene, die het veroorzaakt, hetgeen onder meer bestaat uit:
> a het gevaar dat betrokkene zich van het leven zal beroven of zichzelf ernstig lichamelijk letsel zal toebrengen;
> b. het gevaar dat betrokkene maatschappelijk te gronde gaat;
> c. het gevaar dat betrokkene zichzelf in ernstige mate zal verwaarlozen;
> d. het gevaar dat betrokkene met hinderlijk gedrag agressie van anderen zal oproepen.

38 Wet van 29 oktober 1992 tot vervanging van de Wet van 27 april 1884, Stb. 96, tot regeling van het Staatstoezicht op krankzinnigen, Stb. 1992, 669, in werking getreden op 17 januari 1994, Stb. 1993, 755.

39 Art. 20 t/m 31 Wet Bopz.

40 Art. 2 t/m 14 en art. 15 t/m 19 Wet Bopz. Art. 51 lid 1 Wet Bopz bepaalt dat (onder meer) de artikelen 15 tot en met 18 Wet Bopz van overeenkomstige toepassing zijn met betrekking tot personen die op grond van een uitspraak van de strafrechter als bedoeld in art. 37 Sr in een psychiatrisch ziekenhuis verblijven. Dit betekent dat de officier van justitie tijdens de zesde of de vijfde week vóór het einde van de geldigheidsduur van de lopende verblijfstitel bij de (kamer voor burgerlijke zaken van de) rechtbank een verzoek kan indienen tot het verkrijgen van een machtiging tot voortgezet verblijf; zie art. 15 en 17 lid 1 Wet Bopz.

41 Art. 14a-14g Wet Bopz.

42 Art. 32 t/m 34 en 34a t/m 34p Wet Bopz.

43 Kamerstukken II 1997/98, 25763, nr. 1, p. 5.

2° gevaar voor een of meer anderen, hetgeen onder meer bestaat uit:
   a het gevaar dat betrokkene een ander van het leven zal beroven of hem ernstig lichamelijk letsel zal toebrengen;
   b. het gevaar voor de psychische gezondheid van een ander;
   c. het gevaar dat betrokkene een ander, die aan zijn zorg is toevertrouwd, zal verwaarlozen.
3° gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen;"

De wet BOPZ maakt onderscheid tussen de verschillende omstandigheden waaronder iemand wordt opgenomen. De eerste omstandigheid is dat er sprake is van een acute situatie: denk aan een patiënt die dringend zorg nodig heeft en op dat moment een gevaar vormt voor zichzelf en anderen. Op een dergelijk moment bestaat de mogelijkheid een spoedprocedure te beginnen: een zogeheten inbewaringstelling (hierna IBS). De patiënt wordt dan binnen 24 uur opgenomen, maar zijn opname heeft een voorlopig karakter.[44] De tweede mogelijkheid bestaat bij minder nijpende omstandigheden en gaat via de Rechterlijke Machtiging (hierna RM). De noodzaak van de opname wordt dan beoordeeld door een rechter die daartoe vaak verschillende betrokkenen hoort. Dit kost meer tijd maar leidt wel tot een (meer) gefundeerde afweging.

De rechter hanteert vijf criteria om de opnameplicht te beoordelen.[45] In beginsel dienen alle vijf de criteria te gelden, maar het begrip gevaar staat hierbij voornamelijk centraal:
- criterium 1. De patiënt vormt een gevaar voor zichzelf en/of zijn omgeving.
- criterium 2. Het gevormde gevaar houdt verband met een stoornis van de geestesvermogens.
- criterium 3. Het gevaar is niet af te wenden door tussenkomst van personen of instellingen buiten het psychiatrisch ziekenhuis.
- criterium 4. De patiënt geeft geen blijk van de nodige bereidheid tot opname.
- criterium 5. De patiënt is ouder dan 12 jaar.

Deze criteria wijken licht af bij een spoedprocedure, een IBS. Het is de burgemeester die tot een IBS kan gelasten als het gevaar (criterium 1) zo onmiddellijk en dreigend is dat men niet kan wachten op de vordering van een RM. Ook is het niet vereist dat de burgemeester hierbij al zekerheid over de geestelijke stoornis (criterium 2) heeft: een ernstig vermoeden daarvan is in dit stadium voldoende.[46]

De Bopz-procedure wordt gevoerd voor de civiele rechter.[47] De wettelijke bevoegdheidsgrondslag voor het OM op te treden in civiele zaken is gebaseerd op art. 124 van de Wet op Rechterlijke Organisatie en de art. 42 tot en met 44 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In de Bopz-procedure is de officier van justitie een formele procespartij.[48] In dat verband kan de officier van justitie op grond van de Wet Bopz de navolgende rechterlijke machtigingen tot gedwongen opname en verblijf in een psychiatrisch ziekenhuis verzoeken:
- Machtiging voortzetting Inbewarinstelling (IBS)[49]
- Voorlopige Machtiging (VM)[50]
- Machtiging Voortgezet Verblijf (MVV)[51]

---

44 Zie art. 24 Wet Bopz.
45 Zie art. 2 en 14a Wet Bopz
46 Zie art. 20 Wet BOPZ en verder het Kenniscentrum Commissie van Toezicht laatstelijk geraadpleegd op 7 september 2017.
47 Art. 1 lid 4 Wet Bopz.
48 Al is hij op grond van art. 8 Wet Bopz niet verplicht om bij de behandelingen van de verzoeken aanwezig te zijn.
49 Art. 25 lid 2 Wet Bopz jo art 27 lid 1 Wet Bopz.
50 Art. 6 lid 2 Wet Bopz.
51 Art. 16 lid 3 jo art. 6 lid 2 Wet Bopz.

In deze gevallen is steeds het gevaarscriterium van toepassing.[52] Verder heeft het OM in bepaalde gevallen bemoeienis met het verlof en ontslag[53] van de opgenomen persoon en een uitvoerende, controlerende en rapporterende taak.[54]

Over de wijze waarop het OM zijn rol in de Bopz-procedure vervult, constateert de Commissie Hoekstra dat dit inhoudelijk bezien een beperkte is.[55] De Commissie Hoekstra baseert zich daarbij onder andere op het rapport van de derde evaluatiecommissie van de Wet Bopz.[56] Daaruit blijkt dat het OM in de Bopz-procedure, conform de wettelijke formuleringen in de Wet Bopz, vooral een administratieve rol vervult, waarbij het fungeert als doorgeefluik van verzoeken en stukken, terwijl het sporadisch op zittingen van de Bopz-rechter verschijnt, waartoe de Wet Bopz het OM overigens ook niet verplicht. Daarbij zou het OM, volgens de derde evaluatiecommissie, als verzoekende partij in de machtigingsprocedure een inhoudelijke rol moeten spelen bij de beoordeling en motivering van de juridische kwalificaties van wettelijke termen als "geestesstoornis" en "gevaar" en het causale verband daartussen. Daarnaast heeft de derde evaluatiecommissie signalen opgevangen dat niet alle verzoekschriften door de officier van justitie worden afgedaan, maar op een lager niveau, overigens zonder dat de evaluatiecommissie heeft kunnen vaststellen dat dit afbreuk deed aan de kwaliteit van de procedurele afhandeling van verzoekschriften.[57] De derde evaluatiecommissie concludeert: "Het Openbaar Ministerie maakt zijn rol als hoeder van de verzoekschriften - procedure en de rechtsbescherming in algemene zin thans niet waar, en de voornemens van het Openbaar Ministerie om hierin verbetering te brengen hebben de afgelopen jaren nog niet tot concrete resultaten geleid."[58] De Commissie Hoekstra heeft naar aanleiding van de moord dan wel doodslag op E. Borst, een aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een actievere rol van de officier van justitie bij de omgang met personen met psychische problemen c.q. gevaarzetting en tot een betere informatievoorziening binnen het OM, tussen het OM en de politie en tot meer samenwerking tussen justitie en de geestelijke gezondheidszorg.[59]

3.2 De rol van het OM in de voorgestelde Wvggz-procedure

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de derde evaluatiecommissie van de Wet Bopz werd in het hiervoor reeds vermelde wetsvoorstel Wvggz, welke wet de Wet Bopz moet gaan vervangen, de taak om de rechter te voorzien van een onderbouwd advies aanvankelijk toebedeeld aan een multidisciplinaire commissie, waardoor de (inhoudelijke) taak van het OM zou komen te vervallen.[60] Bij de nota van wijziging werd de multidisciplinaire commissie echter weer geschrapt en kreeg de geneesheer-directeur een centrale rol bij de voorbereiding en de beslissing om een zorgmachtiging bij de rechter in te dienen, alsmede in het vervolgtraject van tenuitvoerlegging.[61] De rol van het OM zou dan beperkt blijven tot

---

52 Het gevaarscriterium is niet van toepassing als het gaat om een rechterlijke machtiging op eigen verzoek op grond van art. 32 t/m 34 Wet Bopz of een zelfbindingsmachtiging op grond van art. 34a t/m 33p Wet Bopz.

53 Art. 45 t/m 49 Wet Bopz.

54 Art. 66 t/m 68 Wet Bopz.

55 Rapport commissie Hoekstra 2015, p. 112-113.

56 Rapport van de Derde evaluatiecommissie van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen Dl. 1: Evaluatierapport: voortschrijdende inzichten, Den Haag: Ministerie VWS 2007, p. 41-44.

57 Evaluatierapport: voortschrijdende inzichten 2007, p. 43.

58 Evaluatierapport: voortschrijdende inzichten 2007, p. 43.

59 Rapport commissie Hoekstra 2015, p. 225-226. Zie in dit verband ook F.F. Langemeijer, Tussen blauwe, witte en zwarte jassen. Strafrechtelijke afdoening of een ggz-traject, in G. Knigge e.a. (red.), Gehoord de Procureur-Generaal. Opstellen aangeboden aan Prof.mr. J.W. Fokkens ter gelegenheid van zijn afscheid als Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Wolters-Kluwer, Deventer, 2016, p. 187-198.

60 Kamerstukken II 2009/10, 32399, nr. 3, p. 20.

61 Kamerstukken II 2013/14, 32399, nr. 10.

het verzoeken om een zorgmachtiging voor personen met psychiatrische problematiek die met justitie in aanraking zijn gekomen.

De bevindingen van de Commissie Hoekstra hebben geleid tot de tweede nota van wijziging (8 juli 2016) waarin het roer weer is omgegooid in die zin, dat de centrale verzoekersrol, ook buiten het strafvorderlijke circuit, wederom bij de officier van justitie is gelegd. Deze krijgt, in samenspraak met de geneesheer-directeur, een actieve rol toebedeeld bij de voorbereiding van een zorgmachtiging, bij het indienen van het verzoek en wordt ook geacht bij de behandeling van het verzoek ter terechtzitting aanwezig te zijn.[62] De argumenten aan de officier van justitie een actieve rol toe te bedelen zijn dat:

> "• verplichte zorg op de grens van het strafrecht ligt, en gedwongen opname – ook al is het omwille van de patiënt en anderen – een vorm van vrijheidsbeneming is;
> • een goede uitvoering van dit wetsvoorstel vraagt dat ketenpartners toegang hebben tot relevante informatie om de gevaarzetting te kunnen beoordelen. Dat vraagt om infrastructurele voorzieningen met een goed beveiligingsniveau waardoor deze informatie op landelijk niveau beschikbaar is. De verwachting is dat het openbaar ministerie beter in staat is dit te organiseren dan de geestelijke gezondheidszorg;
> • door de procesregie en daarmee de juridische motivering van een verzoek om verlening van verplichte zorg weer bij het openbaar ministerie te beleggen, wordt de geneesheer-directeur ontlast en kan hij zich weer concentreren op zijn zorginhoudelijke kerntaak, en
> • gelet op diens professionele achtergrond is de officier van justitie de aangewezen partij om juridische kwalificaties als «stoornis» en «gevaar» en het causale verband daartussen te beoordelen en dit voor de rechter te motiveren."[63]

Verder is nog het vermelden waard dat waar in de Bopz het "gevaarscriterium" de grondslag vormt voor het toepassen van een dwangmaatregel, in de Wvvgz de term "ernstig nadeel" wordt geïntroduceerd op grond waarvan verplichte zorg[64] kan worden verleend. De invulling van het begrip "ernstig nadeel" is weliswaar ten opzichte van het gevaarscriterium van de Bopz in art. 1:1 lid 2 anders geformuleerd – en wellicht ook ruimer omdat eveneens dreigende ernstige materiële en financiële schade onder het nadeelscriterium wordt gebracht –, maar komt voor het overige op hetzelfde neer:

> "2. Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder «ernstig nadeel» verstaan, het bestaan van of het aanzienlijk risico op:
> a. levensgevaar, ernstig lichamelijk letsel, ernstige psychische, materiële, immateriële of financiële schade, ernstige verwaarlozing of maatschappelijke teloorgang, ernstig verstoorde ontwikkeling voor of van betrokkene of een ander;
> b. bedreiging van de veiligheid van betrokkene al dan niet doordat hij onder invloed van een ander raakt;
> c. de situatie dat betrokkene met hinderlijk gedrag agressie van anderen oproept;
> d. de situatie dat de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar is."

62 Kamerstukken II 2015/16, 32399, nr. 25.
63 Kamerstukken II 2015/16, 32399, nr. 25, p. 94.
64 Zie art. 3:1 en 3:2 Wvggz, en ook art. 5:5 Wvggz waaruit blijkt dat de geneesheer-directeur dient te overleggen met de officier van justitie indien de betrokkene verzoekt om een eigen plan van aanpak te kunnen inbrengen, ter voorkoming van een gedwongen opname. Aan de officier van justitie is dan de taak te beoordelen of er sprake is van ernstig nadeel voor een ander en over het vereiste causale verband tussen de stoornis en het ernstige nadeel, zie Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 162.

3.3 Het toevoegen van relevante strafrechtelijke informatie aan het Bopz-dossier

Zoals hiervoor vermeld, zijn in het Verbeterprogramma vooruitlopend op de invoering van de Wvggz, maatregelen getroffen om invulling te geven aan een actievere rol van het OM bij verzoeken tot een rechterlijke machtiging in het kader van de Bopz. Onderdeel daarvan is dat het OM, uitgebreider dan voorheen het geval was, informatie uit het strafrechtelijke circuit verzamelt en deze aan de rechter (dus niet aan de geneesheer-directeur zoals in de toekomstige Wvggz) ter onderbouwing van een verzoek tot het verlenen van een machtiging voor gedwongen opname verstrekt. Het doel hiervan is tweeledig. In de eerste plaats wordt de rechter een meer compleet beeld verschaft doordat deze niet alleen de beschikking krijgt over de medische gegevens, maar ook over politiële en justitiële achtergrondinformatie en relevante sociale gegevens.[65] Met deze informatie kan, in aanvulling op de geneeskundige verklaring, worden beoordeeld of de betrokkene een gevaar voor anderen is.[66] In de tweede plaats kan de informatie voor de rechter aanleiding zijn om naasten en familieleden te horen.

Het Verbeterprogramma vermeldt hierover het volgende:

> "5.1.2 Maatregelen OM Centrale verzoekersrol
> 5.1.2 a – Actief opvragen en toevoegen relevante stukken
> Door tussenkomst van het Openbaar Ministerie zullen, bij het in behandeling nemen, lezen en beoordelen van een verzoek tot gedwongen opname in een instelling op grond van de Wet Bopz in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en / of de maatschappij (dus niet alleen gevaar voor zichzelf, zoals i.g.v. dementerenden, suïcidalen of mensen die zichzelf verwaarlozen) de volgende stukken worden opgevraagd en bij de verzoeken worden gevoegd:
> - justitiële documentatie én – indien beschikbaar via JD online – pro-justitia rapportages en/of reclasseringsrapportages bij alle verzoeken machtiging voortzetting IBS en voorlopige machtiging;
> - landelijke politiemutaties (met daarin eventueel ook informatie uit de sociale omgeving van betrokkenen) bij alle verzoeken machtiging voortzetting IBS en bij voorlopige machtiging;
> - alle relevante informatie van de GGZ, inclusief informatie uit de sociale omgeving van de persoon, zoals familie; deze informatie wordt digitaal aangeleverd;
> - informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen indien betrokkene daar reeds in een casusoverleg is besproken bij alle verzoeken machtiging voortzetting IBS en voorlopige machtiging.
>
> Voor wat betreft de aanbeveling dat aan informatie van de familie voldoende gewicht dient te worden toegekend wordt het volgende opgemerkt. Het Openbaar Ministerie zal, zoals hiervoor aangegeven de door de GGZ en politie (via politiemutaties) aangeleverde informatie uit de sociale omgeving van betrokkene toevoegen aan het Bopz-dossier. Met betrekking tot de hiervoor eveneens genoemde aanbeveling om de familieleden tijdens de Bopz-procedure vaker te horen, kan de rechter, mede op basis van voornoemde informatie die hen is verstrekt, bepalen of er aanleiding bestaat om de familie op grond van artikel 8 lid 4 van de Wet Bopz te horen, alsmede of dit op een zitting hoeft in aanwezigheid van de Officier van Justitie.

[65] Openbaar Ministerie, Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U., 2015, p. 14.
[66] Interview met het OM 7 november 2016.

De korte beslistermijn na de inbewaringstelling door de burgemeester van een persoon die onmiddellijk dreigend gevaar voor de maatschappelijke veiligheid oplevert, maakt (uitgebreide) triage onmogelijk. GGZ en politie kunnen mogelijk wel informatie verstrekken uit hun eigen informatiesystemen en het informatiesysteem van het Veiligheidshuis betreffende een eventueel casusoverleg verwarde personen."

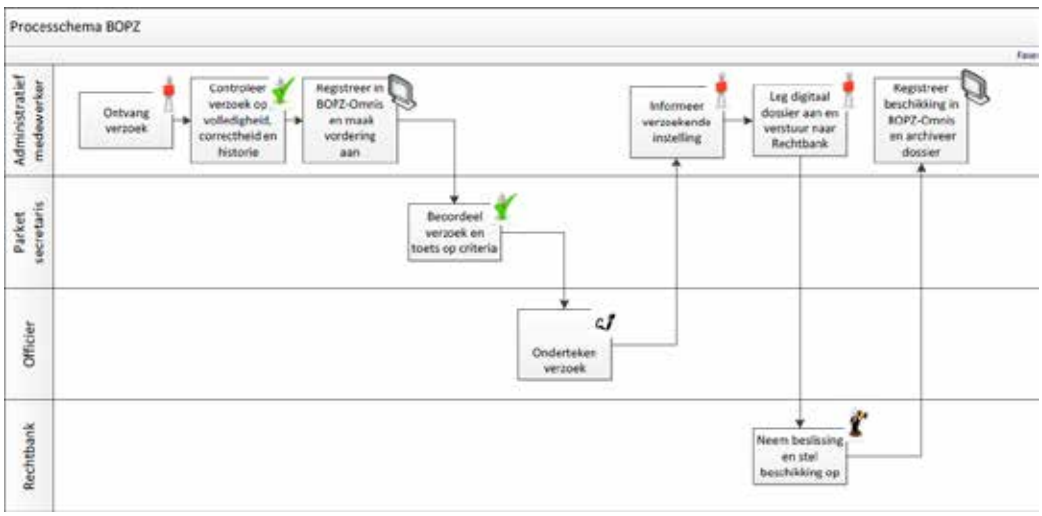
3.4 De informatieverstrekking in de praktijk

3.4.1 De werkinstructie Bopz september 2016-april 2017

Uit de Voortgangsrapportage blijkt dat inmiddels alle parketten politiemutaties en justitiële documentatie zijn gaan toevoegen aan Bopz-dossiers. Sinds 10 mei 2016 is landelijk voorgeschreven dat bij een IBS of een VM politiemutaties en justitiële documentatie worden toegevoegd aan het Bopz-dossier indien de betrokkene geacht wordt een gevaar voor de omgeving te vormen. Daarnaast is in een pilot "ketensamenwerking rondom de actieve verzoekersrol OM", aanvullend ook pro-justitia rapportages, reclasseringsrapporten, informatie uit de sociale omgeving van de betrokken, informatie uit de GGZ en Veiligheidshuizen aan de Bopz-dossiers toegevoegd.[67] Deze pilot heeft in drie arrondissementen plaatsgevonden en is in juli 2016 gestart in Oost-Nederland. Vanaf september 2016 hebben de arrondissementen Midden-Nederland en Rotterdam er aan deelgenomen.[68] De pilot heeft in alle drie de arrondissementen doorgelopen tot 1 april 2017 en is geëvalueerd met het oog op een landelijke implementatie.[69] Deze evaluatie waarvan het rapport op 17 juni 2017 is verschenen, zal bij de beschrijving van de praktijk worden betrokken.[70]

Ten behoeve van de Bopz-medewerkers van het parket is een gedetailleerde Werkinstructie Bopz uitgevaardigd.[71] Daarin is vastgelegd hoe de werkprocessen lopen en wie er voor welke fase verantwoordelijk is. In de Werkinstructie is dit op pagina 2 als volgt in schema gebracht.[72]

67 Voortgangsrapportage OM p. 6.
68 Pilotproject Voorbereiden en indienen verzoekschrift. Optimalisering actieve verzoekersrol OM versie 1.2. Openbaar Ministerie 3 mei 2016.
69 Beantwoording door het OM d.d. 5 augustus 2016 van de vragenlijst van mr. T.N.B.M. Spronken, p. 13 en e-mail van de Project- en programmaleider Bopz Openbaar Ministerie 27 februari 2017.
70 O. Nauta en M. Abraham, Pilot BOPZ, Verrijking dossiers & zittingsaanwezigheid officier van justitie, 13 juni 2017.
71 Werkinstructie Bopz. Handleiding voor Bopz-medewerkers, 23 maart 2016 (horizontale werkafspraken die geen onderdeel vormen van door het College vastgesteld beleid).
72 Zie p. 2 van de Werkinstructie 2016, die in de digitale versie van dit rapport als bijlage bij dit rapport is gevoegd.



In de Werkinstructie is per Bopz-maatregel uiteengezet waartoe deze dient, voor wie deze bestemd is, op welke gronden hiertoe een machtiging kan worden verleend, wie afgezien van de officier van justitie de verzoekers kunnen zijn en hoe de verzoeken en ontvangen gegevens dienen te worden verwerkt. De Bopz-administratie is gedigitaliseerd met dien verstande dat de gegevens en documenten worden opgeslagen in het systeem Bopz Omnis. Verder wordt er ook gewerkt met een papieren werkstroom, omdat alle rechtbanken de Bopz-dossiers op papier willen ontvangen. De administratief medewerker controleert aan de hand van in de Werkinstructie opgenomen checklists alle gegevens en documenten die in verband met een verzoek relevant zijn en voert deze in Bopz Omnis in.

Van belang voor onderhavig onderzoek is dat de Bopz-administratie ook verantwoordelijk is voor het opvragen van strafrechtelijke gegevens. Daartoe bevat de Werkinstructie ten aanzien van de inbewaringstelling[73] en de voorlopige machtiging[74] onder het kopje "Procedure" de navolgende bepaling:

> "De Bopz administratie vraagt in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en / of de maatschappij (dus niet alleen gevaar voor zichzelf, zoals in het geval van dementerenden of mensen die zichzelf verwaarlozen) de volgende informatie op en slaat deze op ten behoeve van het digitale dossier:
> - Justitiële documentatie via JD online.
> - De meest recente pro-justitia rapportages via JD online.
> - De meest recente reclasseringsrapportages via JD online.
> - Informatie uit de sociale omgeving van de persoon, zoals familie, indien en voor zover deze bekend is.
> - Informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen, indien betrokkene daar reeds in een casusoverleg is besproken.
> - Politiemutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden.

73 Werkinstructie Bopz 2016, p. 7 onder punt 12.

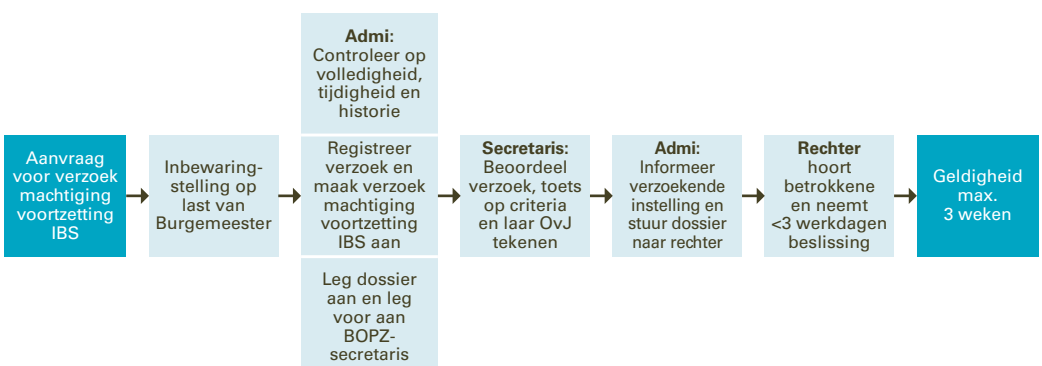
74 Hier zijn er drie varianten: I Een voorlopige machtiging volgend op een machtiging voortzetting IBS; II Een voorlopige machtiging bij iemand die niet is opgenomen (verblijft nog thuis) of in een niet-BOPZ instelling is opgenomen en III Iemand die vrijwillig is opgenomen in een BOPZ instelling; zie Werkinstructie Bopz 2016, p. 13 onder punt 11 en p. 17 onder punt 10.

NB. Indien en voor zover er geen politiemutaties van de afgelopen drie maanden zijn, worden de laatst aanwezige relevante politiemutaties door de politie aan het OM verstrekt."

Ten aanzien van de machtiging voortgezet verblijf[75] is de navolgende bepaling opgenomen:

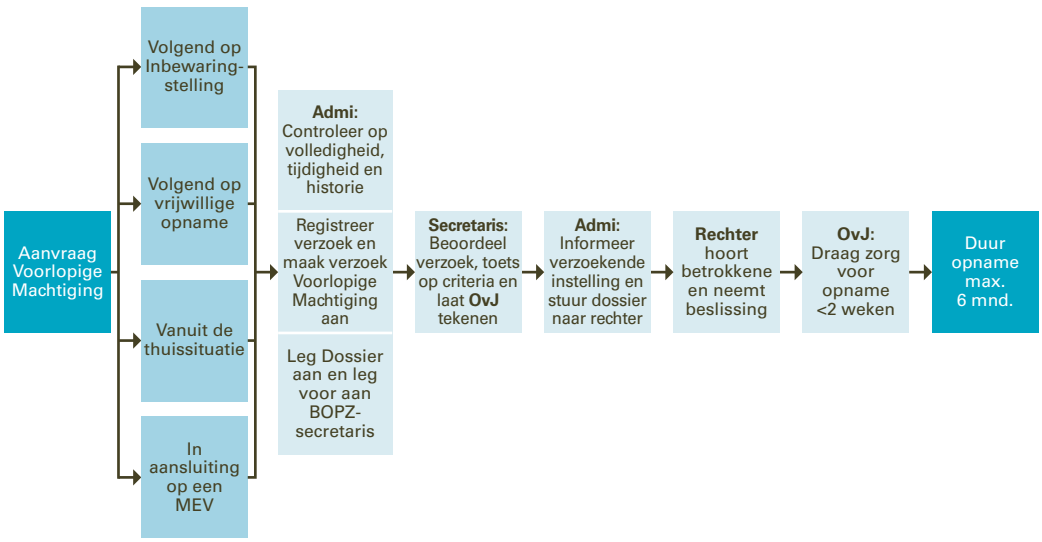
> "De Bopz administratie legt het verzoek (inclusief bijlagen) ter beoordeling voor aan de Bopz secretaris. De Bopz secretaris beoordeelt het verzoek, toetst of aan de Bopz criteria is voldaan en of alle relevantie informatie is bijgevoegd, in het bijzonder in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en / of de maatschappij (dus niet alleen gevaar voor zichzelf, zoals in het geval van dementerenden of mensen die zichzelf verwaarlozen). Zo niet, dan draagt de BOPZ secretaris er zorg voor dat alle relevante informatie wordt toegevoegd."[76]

De Bopz secretaris legt vervolgens het verzoek ter ondertekening voor aan de Bopz officier, waarna dit wordt gescand en opgeslagen in het digitale dossier. De digitale stukken worden per e-mail naar de rechtbank verzonden.
Bij iedere maatregel die een dwangopname behelst en waarbij relevante strafvorderlijke gegevens zoals hiervoor beschreven worden opgevraagd en toegevoegd, is bij de toelichting een beslisschema opgenomen dat er als volgt uitziet:

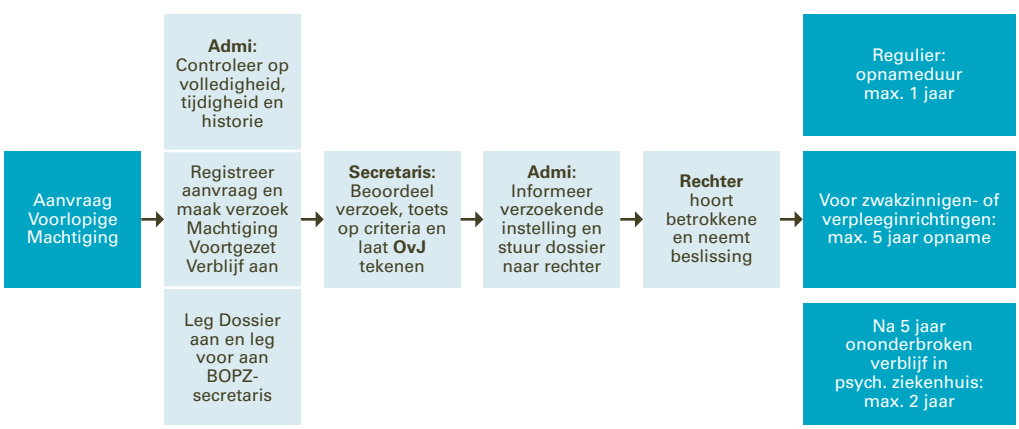


INBEWARINGSTELLING (ART. 20-31 WET BOPZ) WERKINSTRUCTIE BOPZ 2016, p. 3

[75] Werkinstructie Bopz 2016, p. 22 onder punt 9.
[76] Werkinstructie Bopz 2016, respectievelijk p. 7 onder punt 14; p. 13 onder punt 11; p. 22, onder punt 10.



VOORLOPIGE MACHTIGING (ART. 2-14 WET BOPZ) WERKINSTRUCTIE BOPZ 2016, p.10



MACHTIGING VOORTGEZET VERBLIJF (ART. 15-19 WET BOPZ) WERKINSTRUCTIE BOPZ 2016, p. 19

3.4.2 De werkwijze in de praktijk

Om een beter beeld te krijgen van de werkwijze in de praktijk heeft er een interview met medewerkers van het OM plaatsgevonden bij het arrondissementsparket Midden-Nederland. Daarbij zijn met onder meer met een officier van justitie die verzoekschriften op grond van de Wet Bopz indient en een parketsecretaris gesproken. Voorts is aanvullende informatie verstrekt door de Projectleider Bopz en één van de auteurs van de Werkinstructie.[77] Daaruit is over de gehanteerde werkwijze, in aanvulling op hetgeen in de Werkinstructie is opgenomen, het volgende naar voren gekomen.

[77] Interview met het OM 7 november 2016 en gesprek met de Bopz-officier van justitie in Rotterdam 13 april 2017. Deze werkwijze is ook weergegeven in de Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017 onder 4.3 Uitvoeringspraktijk.

De verzoeken tot machtiging voor de voortzetting van de IBS komen via Bopz-ONLINE (een digitaal systeem) binnen. De aanvragen tot het indienen van een verzoek tot VM kunnen worden gedaan volgend op: a) een IBS, b) een vrijwillige opname, c) een machtiging tot opname op eigen verzoek of d) ten aanzien van iemand die niet is opgenomen of niet in een Bopz-instelling verblijft. In de meeste gevallen, behalve in de situatie dat iemand nog thuis verblijft, komen de verzoeken VM via de betrokken instellingen waar de patiënt verblijft, binnen bij de administratie. Alle verzoeken moeten zijn voorzien van een geneeskundige verklaring afgegeven door de geneesheer-directeur van de Bopz-instelling c.q. een onafhankelijke psychiater of arts als iemand nog niet in een Bopz-instelling is opgenomen. De medewerker van de administratie controleert op de geneeskundige verklaring of sprake is van gevaar voor anderen. Dit kan door de geneesheer-directeur/psychiater worden aangegeven door middel van het aankruisen van de opties die onder de nummers 4 t/m 8 in het formulier van de geneeskundige verklaring zijn opgenomen. Daarbij zijn de volgende opties weergegeven:

"4. gevaar dat betrokkene door zijn hinderlijk gedrag agressie van anderen tegen zichzelf zal oproepen;
5. gevaar dat betrokkene een ander van het leven zal beroven of hem ernstig letsel zal toebrengen;
6. gevaar voor de psychische gezondheid van een ander;
7. gevaar dat betrokkene een ander, die aan zijn zorg is toevertrouwd, zal verwaarlozen;
8. gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen."[78]

5 gevaar

a. op grond van welke gedragingen van betrokkene oordeelt u dat de stoornis van de geestvermogens een gevaar oplevert voor betrokkene zelf, voor anderen of voor de algemene veiligheid van personen of goederen?

b. waarin bestaat dat gevaar?

graag aankruisen in welke van de navolgende categorieën u het gevaar zou indelen:

code	omschrijving
☐ 1	gevaar dat betrokkene zich van het leven zal beroven of zichzelf ernstig lichamelijk letsel zal toebrengen
☐ 2	gevaar dat betrokkene maatschappelijk ten onder gaat
☐ 3	gevaar dat betrokkene zichzelf ernstig zal verwaarlozen
☐ 4	gevaar dat betrokkene, door zijn hinderlijk gedrag, agressie van anderen tegen zichzelf zal oproepen
☐ 5	gevaar dat betrokkene een ander van het leven zal beroven of hem ernstig letsel zal toebrengen
☐ 6	gevaar voor de psychische gezondheid van een ander
☐ 7	gevaar dat betrokkene een ander die aan zijn zorg is toevertrouwd, zal verwaarlozen
☐ 8	gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen

indien meer dan één mogelijkheid is aangekruist, hieronder de code van de belangrijkste aankruisen:
☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8

c. hebben zich reeds feiten voorgedaan die een aanwijzing vormen voor het te verwachten gevaar? ☐ ja ☐ neen
zo ja, welke?

d. welke gedragingen en feiten zoals genoemd in vraag 5a, 5b en 5c zijn niet door uzelf waargenomen maar door anderen aan u meegedeeld?

Formulier geneeskundige verklaring

[78] Deze indeling is ontleend aan art. 1 lid 1 sub f Wet Bopz.

Bij aankruising van één van de hiervoor genoemde opties wordt aangenomen dat er sprake is van gevaar voor anderen. Indien meer opties zijn aangekruist geeft de psychiater aan welke hiervan het belangrijkste is.

De aankruising vormt voor de administratie de grondslag voor het opvragen van aanvullende justitiële of contextinformatie. Soms wordt hiervan afgeweken als in de geneeskundige verklaring geen van de opties 4 tot en met 8 is aangekruist, maar er bij het OM feiten of omstandigheden bekend zijn op grond waarvan wordt aangenomen dat er wel sprake is van gevaar voor derden.[79]

Alle verkregen gegevens worden door de administratief medewerker opgeslagen in het digitale dossier. Voor toegang tot deze gegevens dient men geautoriseerd te zijn. Over het algemeen worden stukken daarnaast ook op papier bewaard.

De parket- of Bopz-secretaris krijgt de aanvullende justitiële en/of contextinformatie versnipperd binnen en beoordeelt of de informatie relevant is voor de afweging van de rechter of de betrokkene een gevaar oplevert voor anderen, met andere woorden of de informatie aansluit op hetgeen is gesteld en aangekruist in de geneeskundige verklaring. De secretaris beoordeelt de stukken met het oog op de onderbouwing van het gevaar zoals bedoeld in art 1 lid 1 sub f Wet Bopz. Hiertoe zijn geen nadere criteria vastgelegd.[80] Soms geven de stukken aanleiding voor verdere opvraging.

Volgens de Werkinstructie van het OM worden ten behoeve van het Bopz-dossier (landelijk) de politiemutaties van de voorafgaande drie maanden opgevraagd. Als bijvoorbeeld uit de geneeskundige verklaring blijkt dat er langer dan 3 maanden terug een ernstig incident heeft plaatsgehad, neemt de Bopz-secretaris hieromtrent contact op met de politie.

Met betrekking tot het opvragen van politiemutaties is er door het OM overleg gevoerd met de politie, met name omdat er in het begin onvoldoende duidelijkheid bestond welke informatie door de politie verstrekt diende te worden. De aanloopproblemen hadden vooral betrekking op de selectie van relevante informatie uit de politiemutaties en de wijze waarop de mutaties dienden te worden geanonimiseerd. Het overleg was erop gericht om te komen tot een uniforme werkwijze door het opstellen van een procesbeschrijving, werkinstructie met checklist en een format voor het informatierapport.[81] De uiteindelijk ontwikkelde werkwijze is als volgt.[82] Ieder parket heeft een vast contactpunt binnen de politie, het regionaal informatieknooppunt (RIK) waar het informatieverzoek wordt neergelegd.[83] De politie hanteert daarbij een standaard werkmethode die parallel aan de pilot door de Landelijke Politie is ontwikkeld om landelijk te worden geïmplementeerd.[84] Die werkwijze komt erop neer dat naar aanleiding van een verzoek van het OM per e-mail, in geval van een IBS nog dezelfde dag en bij een RM binnen twee werkdagen, landelijke politiemutaties van de periode van drie maanden voorafgaand aan de aanvraag worden verstrekt. Deze worden door het RIK geselecteerd op relevantie, namelijk of de betrokkene (ook) gevaar voor

---

79 Door zowel de Project- en programmaleider BOPZ Openbaar Ministerie als de Bopz-officier van justitie in Rotterdam is medegedeeld dat dit gebeurt; dit wordt ook bevestigd in de Evaluatie Pilot Bopz 13 juni 2017, p. 30-31.

80 Er is wel overleg georganiseerd waarin ruimte is voor collegiale consultatie. De functie van parketsecretaris Bopz is nieuw en behoeft nog nadere inkadering en invulling. Uit het evaluatierapport Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017 p. 61-62 en p. 69 blijkt dat in de praktijk de parketsecretaris op basis van het risicoprofiel van de betrokkenen beslist welke informatie wordt toegevoegd.

81 Gespreksverslag Overleg politie – OM d.d. 22 februari 2017 en e-mail van de Project- en programmaleider Bopz Openbaar Ministerie 27 februari 2017.

82 De politie hanteert in dit verband een procesbeschrijving 'Behandelen Bopz verzoek', vastgesteld op 30 juni 2017 en de BOPZ Werkinstructie Politie 20 juni 2017.

83 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 29.

84 Interne Memo Teamchefs RIK 20 juni 2017, zie ook Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 29-32.

anderen of de maatschappij veroorzaakt.[85] Daarbij wordt een checklijst gebruikt van omstandigheden die een indicatie kunnen vormen voor het gevaar dat van de betrokkene uitgaat.[86] De informatie wordt geanonimiseerd met dien verstande dat slechts de gegevens van de betrokkene in de politiemutaties blijven staan en er dus geen gegevens van bijvoorbeeld de melder of tactische informatie in verband met een lopend onderzoek in voorkomen.[87] De informatie wordt per e-mail aan het OM verstrekt, waarbij gebruik wordt gemaakt van een standaard informatierapport waarin de bewerkte politiemutaties worden geplakt.[88]

De Bopz-secretaris maakt de afweging welke informatie moet worden meegezonden naar de rechtbank. In duidelijke zaken beslist de secretaris zelf.[89] Bij twijfel of bepaalde informatie moet worden toegevoegd overlegt de secretaris met de officier van justitie die dan de beslissing neemt. De secretaris mailt de administratie een opgave van stukken die aan de rechtbank moeten worden verzonden, hetgeen de administratie vervolgens doet. Bij sommige rechtbanken gebeurt dit in digitale vorm maar in de meeste gevallen worden papieren dossiers verstrekt.

Elk dossier gaat vervolgens naar de officier van justitie die het verzoek op grond van de Bopz tekent. De officier van justitie leest de opgevraagde informatie in deze fase meestal niet inhoudelijk. Op het moment van ondertekening, zeker als het gaat om een verzoek tot machtiging tot voortzetting van de IBS, dat binnen 24 uur moet zijn gedaan na ontvangst van het verzoek van de burgemeester, is de informatie bovendien vaak ook nog niet binnen. [90] Dus de ondertekening en indiening van het verzoek hoeft niet synchroon te lopen met het toevoegen van de opgevraagde informatie.
Het Bopz-dossier waarover de rechtbank de beschikking krijgt bevat uiteindelijk het verzoek en de toegevoegde informatie. De rechtbank verstrekt alle stukken die zich in het dossier bevinden aan de advocaat van betrokkene. De bijgevoegde strafrechtelijke stukken worden niet aan de zorginstelling (de geneesheer-directeur) of de psychiater verstrekt, behalve in Rotterdam waar tussen arrondissementsparket, rechtbank en zorginstellingen afspraken zijn gemaakt op grond waarvan de psychiater ook alle door het OM aan het Bopz-dossier toegevoegde stukken ontvangt.

Het OM bewaart het BOPZ-dossier op de interne "h-schijf". Het komt wel eens voor dat het verzoek vanuit de instelling wordt ingetrokken. Dan blijft het verzoek bij het OM digitaal opgeslagen. Het verzoek tot intrekking wordt ook digitaal opgeslagen en de reeds toegevoegde gegevens worden niet verwijderd. Ook komt het voor dat de administratie opgevraagde informatie digitaal opslaat die uiteindelijk niet wordt toegevoegd aan het dossier. Ook de rechtbank bewaart alle BOPZ-dossiers. Over de wijze waarop dit gebeurt en/of ook de aanvullende justitiële gegevens en/of contextinformatie wordt bewaard, is niets bekend. Over een specifieke regeling met betrekking tot de vernietiging van de opgeslagen gegevens is evenmin iets bekend.

85 BOPZ Werkinstructie Politie 20 juni 2017.
86 Checklist: indicatie gevaar en geestesstoornis Politie 23 december 2016, intern document.
87 BOPZ Werkinstructie Politie 20 juni 2017.
88 Informatierapport verstrekking politiegegevens BOPZ, intern document.
89 Dat blijkt ook uit de Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p.34.
90 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 30. Zie ook Kamerstukken I, 2016/17, 32399, C.

3.4.3 Evaluatie pilot

De evaluatie van de werkwijze met betrekking tot de verrijking van de Bopz-dossiers door de politie en het OM in de drie pilotarrondissementen is in juni 2017 gepubliceerd.[91] De rechtmatigheid van de informatieverstrekking is in de evaluatie niet betrokken. De inzet van de evaluatie was een beeld te krijgen van de werkwijze in de praktijk, de tijd die hiermee gemoeid is, de waardering van de toegevoegde strafrechtelijke informatie door de Bopz-rechter en de verbetering van de werkwijze. Daar is uitgekomen dat de toevoeging van politiemutaties en justitiële documentatie als nuttig werd ervaren om de gevaarzetting van de betrokkene in te schatten. De toegevoegde waarde van de pro-justitia rapportages (NIFP) en niet actuele reclasseringsrapporten werden beduidend minder positief gewaardeerd. Daarbij vroegen rechters en advocaten zich af of het verstrekken van deze rapportages in de Bopz-procedure wel geoorloofd is, omdat deze meestal zijn opgesteld voor een bepaald doel binnen een strafzaak, zoals bijvoorbeeld de relatie tussen het strafbare feit en de stoornis.[92] Ook de informatie uit de registratiesystemen van het veiligheidshuis werd in de regel niet positief beoordeeld, omdat deze door het OM wordt samengevat en ontdaan van 'kwetsbare gegevens', zodat het voor de oordelende rechters lastig is deze informatie te wegen, met name in hoeverre deze gebaseerd is op feiten of op meningen.[93]

Uit de Werkinstructie Bopz blijkt dat het de parketsecretaris is die de strafrechtelijke informatie, die aan het Bopz-dossier wordt toegevoegd, beoordeelt.[94] De secretaris gaat na of de opgevraagde informatie aansluit op hetgeen is gesteld in de geneeskundige verklaring en schat in of deze relevant is voor de afweging van de rechter. Daarbij kunnen verschillende aspecten die mogelijkerwijs 'gevaar' opleveren meewegen. Over de wijze waarop deze afweging moet worden gemaakt zijn (nog) geen criteria vastgelegd. Om wat voor soort afwegingen het kan gaan blijkt uit de evaluatie van de Pilot:

> "Wat betreft het besluit over en de feitelijke invulling van het verrijken, bestaan er geen grote verschillen tussen de drie pilot-arrondissementen. Van de zijde van alle drie de parketten wordt verteld dat er alleen aanvullende documentatie wordt toegevoegd wanneer deze relevant is. Wat 'relevant' is, kan in algemene zin niet exact worden omschreven, maar hangt volgens de geïnterviewde parketsecretarissen en medewerkers van de BOPZ-administratie nauw samen met het risicoprofiel van de betrokkene (en niet met het type rechterlijke machtiging wat wordt aangevraagd). Situaties die genoemd worden als aanleiding voor verrijking, zijn:
> - Als schorsende voorwaarde voor een voorlopige hechtenis is reclasseringstoezicht opgelegd. Betrokkene blijkt niet mee te werken aan het toezicht. In dat geval wordt de reclassering gevraagd een rapport te leveren waarin het verloop van het huidige toezicht wordt beschreven.
> - Betrokkene staat binnen het Veiligheidshuis / EPA-overleg bekend als een notoire overlastgever. De informatie uit overleggen van voornoemde gremia worden toegevoegd.
> - Betrokkene is – ex artikel 37 Sr – in het verleden een maatregel plaatsing psychiatrisch ziekenhuis opgelegd. In dat geval wordt het oude bijbehorende strafvonnis, bijbehorende pro Justitia rapportages en reclasseringsrapportages toegevoegd aan het dossier.

91 O. Nauta en M. Abraham, Pilot BOPZ, Verrijking dossiers & zittingsaanwezigheid officier van justitie, 13 juni 2017. Daarbij is niet alleen naar de informatieverstrekking gekeken maar ook naar de ervaringen met de zittingsaanwezigheid van de officier van justitie bij de behandeling van Bopz-verzoeken.

92 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 43. Uit de evaluatie blijkt niet wat onder 'kwetsbare gegevens' moet worden verstaan.

93 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 43.

94 Zie § 3.4.1 en evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 8: "De parketsecretaris neemt het voorlopig BOPZ-dossier door en besluit op basis van het risicoprofiel van de betrokkene over het al dan niet toevoegen van deze extra informatie."

- Betrokkene veroorzaakt hardnekkige overlast in zijn omgeving en in de buurt is veel angst voor escalatie. Eerdere aanvragen voor een rechterlijke machtiging zijn echter afgewezen.
- De rechterlijke machtiging is aangevraagd omdat betrokkene nooit eerder is gediagnosticeerd vanwege het feit dat deze zorg mijdt. Als nu uit eerder pro justitie onderzoek blijkt dat betrokkene in het verleden geen medewerking verleende aan het NIFP onderzoek dan onderbouwt het pro justitia rapport de motivering voor de rechterlijke machtiging en wordt deze bijgevoegd.
- Wanneer betrokkene thuiswonende kinderen heeft, wordt – in het arrondissement Rotterdam – vanuit het parket een kindcheck gedaan bij Veilig Thuis. Vervolgens vindt bijna altijd contact plaats met instelling alwaar patiënt(e) op dat moment verblijft, dit om de kliniek te wijzen op de mogelijkheid tot het doen van een melding bij Veilig Thuis als daartoe aanleiding is."

[…]

Uit de interviews met de parketsecretarissen blijkt dat er geen afspraken zijn over hoe lang in de tijd teruggekeken moet worden voor de aanvullende informatie. Geïnterviewde parketsecretarissen geven aan dat dit geen probleem is en afhangt van de aard van de feiten. Een veroordeling voor poging tot moord blijft langer relevant dan het feit dat de betrokkene in het verleden geen medewerking verleende aan reclasseringstoezicht. Bij lopende strafzaken wordt vaak – maar niet standaard – overleg gevoerd met de zaaksofficier in de betreffende zaak, zo wordt door de officieren tijdens de interviews verteld. Voor zover deze bekend zijn bij de parketsecretaris worden de lopende strafzaken vermeld in het BOPZ-dossier."[95]

Verder is de volgende passage uit de evaluatie van de Pilot nog van belang:
"Bij het verrijken van het dossier speelt de parketsecretaris een cruciale rol, zo blijkt uit de interviews met de officieren van justitie en andere parketmedewerkers. De parketsecretaris schift de relevante informatie, vraagt stukken op en schrijft – in het geval van Rotterdam – volgens een vast format een oplegger bij het dossier.[96] In dit zogenaamde 'Voorbewerkingsformulier BOPZ-zitting' wordt over een vast aantal onderwerpen voor het betreffende BOPZ-dossier informatie samengevat. In Oost- en Midden-Nederland wordt niet met een standaardformulier gewerkt, maar wel een vorm van voorbewerken en samenvatten toegepast. In alle drie de arrondissementen wordt verteld dat soms ook de tijd ontbreekt om de informatie waarmee het dossier is verrijkt nog na te lopen op overbodige informatie:

"Soms zit er informatie in die er niet toe doet en die moet je er weer uit filteren. Niet aan iedereen hoeft deze informatie beschikbaar gesteld te worden. Als er tijd is probeer ik dit wel goed te doen, maar soms is er gewoon geen tijd voor die schifting."[97]

---

95 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 31-33.

96 In het format wordt de samenvatting voor de volgende onderwerpen gemaakt: Naam en geboortedatum patiënt; Datum zitting; Woonplek; Thuis, kliniek; Aanvrager RM; Door OM toegevoegde stukken; Stoornis; Gevaar; Ultimum remedium; Gelet op geneeskundige verklaring: Blijk van bereidheid tot opneming en verblijf in psychiatrisch ziekenhuis, Is er sprake van een lopende BOPZ-machtiging? BOPZ-historie; Printscreen BOPZ-OMNIS bijvoegen en evt. bijzonderheden hier vermelden, zoals vaak afgewezen verzoeken, of conversies, verband met DOC (bv als opgenomen in BOPZ dan geen strafbare feiten) ; Bijgevoegde documenten en eventuele bijzonderheden, zoals openstaande zaken, of er in het verleden bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, een reclasseringstoezicht of 37 maatregel heeft gelopen, type delicten etc. etc., hier vermelden; Info uit Veiligheidshuis; Is patiënt aangemerkt als EPA, HG of veelpleger?; Relevante info uit Vpga vermelden; Is er momenteel sprake van een parallel lopend strafrechtelijk traject?; Reden BOPZ-aanvraag; Reden officier op zitting; Bijzonderheden.

97 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 34.

3.4.4 Aangepaste werkinstructie per 7 juli 2017

Naar aanleiding van de evaluatie is de Werkinstructie Bopz, zoals deze hiervoor in § 3.4.1. en § 3.4.2. is beschreven, aangepast met dien verstande dat met ingang van 7 juli 2017 de pro-justitia rapportages (NIFP) en informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen niet meer door het OM worden verstrekt.[98] Reclasseringsrapportages worden slechts aan het Bopz-dossier toegevoegd als er sprake is van lopend toezicht van de reclassering. Toegevoegd worden in dat geval het daarop betrekking hebbend adviesrapport van de reclassering en zo mogelijk de voortgangsrapportage.[99] De nieuwe werkinstructie heeft met ingang van 7 juli 2017 landelijke werking. Met ingang van die datum worden dus slechts justitiële documentatie, politiemutaties, recente adviesrapporten en voorgangsrapportages van de reclassering en informatie uit de sociale omgeving van de persoon aan het Bopz-dossier toegevoegd.[100]

98 Werkinstructie Bopz. Handleiding voor de Bopz-medewerkers, 7 juli 2017 (horizontale werkafspraken die geen onderdeel vormen van door het College vastgesteld beleid).

99 Memo OM gewijzigde werkinstructie BOPZ, 22 juni 2017.

100 Alsmede een printscreen van de Bopz historie uit Bopz Omnis, maar deze informatie valt buiten het bestek van dit onderzoek.

4 Het normatieve kader voor verstrekking van persoonsgegevens

4.1 Vragen over de grondslag van de informatieverstrekking

Zoals in § 1.4. is opgemerkt wordt in het Verbeterprogramma niet ingegaan op de vraag of er uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens in het huidige wettelijke kader een grondslag kan worden gevonden voor het toevoegen van strafvorderlijke en aanverwante gegevens aan het Bopz-dossier. Alle parketten zijn op enig moment in 2016 gestart met het verstrekken van justitiële documentatie en politiemutaties en drie parketten hebben deelgenomen aan een pilot in de periode van september 2016 tot en met april 2017 en in het kader van deze pilot daarnaast ook nog pro justitia rapportages, reclasseringsrapporten, informatie uit de sociale omgeving van de betrokken en Veiligheidshuizen verstrekt.

Over de rechtmatigheid van de verstrekking van de gegevens uit het oogpunt van gegevensbescherming is door het OM en het departement van Veiligheid en Justitie op 28 januari 2016 en 10 februari 2016 wel intern overleg gevoerd met de privacy helpdesk van het OM en specialisten van het departement.[101] Hierbij stonden de privacyaspecten rond de toevoeging van documenten bij de Bopz-verzoeken centraal. De verslagen van deze bijeenkomsten die in het kader van onderhavig onderzoek door het OM aan de procureur-generaal zijn verstrekt, illustreren de onduidelijkheid die er bestaat over de wettelijke grondslag waarop de verstrekking van de diverse gegevens zou kunnen plaatsvinden.

Zo bestond er een redeneerlijn dat de verstrekking op grond van art. 39e sub a Wjsg (verstrekking aan rechterlijke ambtenaren) zou kunnen plaatsvinden. Onduidelijk was echter of ook losse politiemutaties, die geen onderdeel uitmaken van het strafdossier wel zouden kunnen worden aangemerkt als strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg. Betwijfeld werd ook of art. 39e Wjsg zo ruim kan worden uitgelegd dat ook verstrekkingen buiten de strafrechtspleging hieronder vallen. Daartoe leek art. 39f Wjsg (verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden) geschikter.

Ten aanzien van justitiële documentatie en NIFP- en reclasseringsrapportages werd aangenomen dat het OM niet bevoegd is deze aan derden te verstrekken omdat niet het OM, maar ingevolge art. 40 Wjsg de minister de beheerder is van de justitiële documentatie en van persoonsdossiers, waartoe de NIFP- en reclasseringsrapportages behoren.

Wat het verstrekken van informatie uit de sociale omgeving betreft werd art. 8 sub e Wbp als grondslag genoemd, maar werd opgemerkt dat verstrekking complexer zou zijn als deze gegevens ook bijzondere persoonsgegevens bevatten zoals medische gegevens. Dan zou moeten worden voldaan aan de in art. 23 Wbp genoemde uitzonderingen.

Het opvragen van politiemutaties ten behoeve van een Bopz verzoek door het OM zou kunnen plaatsvinden op grond van art. 16 lid 1 onder b, sub 2 Wpg en na ontvangst door het OM vallen onder het regime van de Wbp, zodat de Wjsg niet van toepassing zou zijn.

Uiteindelijk is in het daarop volgend overleg van 10 februari 2016 besproken (of besloten?) dat het verstrekken van strafvorderlijke gegevens in de OM-systemen mogelijk zou kunnen zijn op grond van de artikelen 39e en 39f Wjsg, waarbij art. 39f de voorkeur geniet. Geconcludeerd werd dat daarvoor wel de Aanwijzing Wjsg zou moeten worden aangepast. Voor het verstrekken van justitiële documentatie zou art. 8a Wjsg ruimte bieden. Aangaande NIFP-rapportages en reclasseringsrapportages bestond onduidelijkheid of het OM deze zou mogen doorverstrekken aan de Bopz-rechter en hoe het NIFP hier tegenover stond. Voor het opvragen en verstrekken van politiemutaties werd nu art. 20 Wpg als grondslag genoemd.

[101] Gespreksverslag privacy helpdesk 28 januari 2016 en gespreksverslag overleg V&J 10 februari 2016.

Op de bijeenkomst van 10 februari 2016 is kennelijk, zonder dat uit de verslaglegging blijkt dat er op de openstaande vragen antwoord is verkregen, afrondend besloten dat de privacywetgeving voor de huidige werkwijze geen consequenties had en dat kon worden doorgegaan met informatie bijvoegen.

Vervolgens is overleg geweest met de Autoriteit Persoonsgegevens op 29 juni 2016 in welk gesprek de gebrekkige grondslag voor verstrekking enerzijds en het belang van de verstrekking anderzijds is besproken.

Dat er onduidelijkheid is blijven bestaan over de wettelijke grondslag komt ook naar voren uit de beschrijving van het pilotproject[102] dat in juli 2016 in drie arrondissementen is gestart en waarvoor de hiervoor beschreven werkinstructie van 23 maart 2016 werd geschreven. In de beschrijving van het pilotproject wordt vermeld dat er omtrent het toevoegen van relevante informatie nog vragen te beantwoorden zijn om te komen tot uitgewerkte werkprocessen waaronder de kwestie onder welke voorwaarden de informatie kan worden uitgewisseld. Genoemd worden de volgende vragen:

> "1. Met welke wettelijke aspecten (denk aan o.a. medisch beroepsgeheim en de privacywetgeving) moet bij de informatie-uitwisseling rekening worden gehouden?
> 2. Onder welke voorwaarden verstrekt de ketenpartner informatie en op welke wijze wordt met deze voorwaarden in het proces rekening gehouden?
> 3. Hoe wordt in het proces met de informatie omgegaan en waar wordt welke informatie uiteindelijk gearchiveerd? Voor hoelang is dit? Welke voorwaarden gelden hierbij?"[103]

Door het OM is desgevraagd in het kader van dit onderzoek aan de procureur-generaal bevestigd, dat deze vragen noch voorafgaand aan de start van de pilot, noch gedurende de pilot volledig zijn beantwoord.[104] Uit de evaluatie van de pilot[105] blijkt dat bij het uitvoeren van de pilot de aandacht vooral gericht is geweest op de verbetering van de werkprocessen en op de vraag welke informatie door de Bopz-rechter relevant en zinvol werd geacht.[106] Tot een aanpassing van de Aanwijzing Wjsg zoals besproken tijdens het overleg van 10 februari 2016 is het tot op heden niet gekomen.

4.2 Gelaagdheid en complexiteit van de Europese en nationale regelgeving

Een verklaring voor de hiervoor geschetste onduidelijkheid over de wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking, die kennelijk bij het OM is blijven bestaan, kan worden gevonden in de complexiteit van de privacy wetgeving en de hiermee samenhangende interpretatie van de daarin gebruikte begrippen. De vraag of en wanneer een 'politiegegeven' moet worden aangemerkt als een 'strafvorderlijke gegeven' in de zin van de Wjsg is daarvan een illustratief voorbeeld. Hierna zal blijken dat het bepaald geen sinecure is om het normatieve kader voor de verstrekking van persoonsgegevens dat van toepassing is op de informatieverstrekking van strafrechtelijke gegevens in kaart te brengen en om vast te stellen hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitwisseling daarvan zijn verdeeld.

[102] Zie § 3.4.1.
[103] Pilotproject Voorbereiden en indienen verzoekschrift. Optimalisering actieve verzoekersrol OM versie 1.2. Openbaar Ministerie 3 mei 2016, p. 5.
[104] Telefoongesprek met de Project- en programmaleider BOPZ Openbaar Ministerie 1 juni 2017.
[105] Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017.
[106] Zie § 3.4.3.

Bij de toevoeging van strafrechtelijke gegevens door het OM aan het Bopz-dossier gaat het om uitwisseling en (digitale) opslag van privacygevoelige gegevens waarvan algemeen wordt erkend dat de verwerking hiervan moet worden aangemerkt als een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven van degenen op wie deze informatie betrekking heeft.[107] Hierdoor valt deze informatie-uitwisseling onder het regiem van art. 8 EVRM en het gegevensbeschermingsrecht zoals dat is vormgegeven in Europese en nationale wetgeving. In het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie zijn de eerbiediging van het privéleven (art. 7) en de bescherming van persoonsgegevens (art. 8), anders dan in art. 8 EVRM, afzonderlijk benoemd, waardoor voor zover het de toepassing van EU-recht betreft het recht op bescherming van persoonsgegevens expliciet is verzelfstandigd. Door de veelheid aan Europese en nationale rechtsbronnen heeft de hierop betrekking hebbende regelgeving een ingewikkelde en gelaagde structuur met een groot aantal actoren dat betrokken is bij de toepassing van het wettelijke kader.

De EU-regelgeving

Het is niet de bedoeling de Europese regelgeving hier omvattend te bespreken, dat zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan.[108] Evenmin zal worden ingegaan op de aankomende wijzigingen die het gevolg zijn van de Algemene verordening gegevensbescherming[109] die vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks van toepassing zal zijn en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging[110] die uiterlijk op 6 mei 2018 dient te zijn geïmplementeerd.[111] De implementatiewetgeving die op de verordening en de richtlijn betrekking hebben verkeren ten tijde van de afronding van dit rapport nog in een voorbereidende fase.[112] Hierna zullen slechts de meest relevante bepalingen worden weergegeven uit het Kaderbesluit 2008/977/JHA[113] en de Richtlijn (EU) 2016/680 inzake strafrechtelijke gegevensverwerking.[114]

---

[107] Zie Kamerstukken II 2015-2016, 32399, nr. 25, p. 112; Advies RvS naar aanleiding van tweede nota van wijziging Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg 13 juni 2016, Kamerstukken II 2015/16, 32399, nr. 26, onder punt 8 en Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens tweede nota van wijziging Wvggz, 11 februari 2016, Kamerstukken II, 2015/16, 32399, bijlage bij nr. 38, met name p. 3-4.

[108] De literatuur hierover is overvloedig. Een goed overzicht wordt geboden in H.R. Kranenburg & L.F.M. Verhey, Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief, Deventer: Kluwer 2011. Zie ook het preadvies van Moerel en Prins voor de NJV jaarvergadering 2016 over Homo Digitalis, E.M.L. Moerel en J.E.J. Prins, Privacy voor de homo digitalis, Wolters Kluwer, 2016, met name p. 54 tot en met 57. Zie voorts Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving 2014. Dit betreft een gezamenlijke productie van de Raad van Europa en de EU, te vinden: op http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law.

[109] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU 2016, L 119. Op 4 mei 2016 is de AVG gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De AVG is 20 dagen na deze publicatie in werking getreden. Maar de AVG is pas vanaf 25 mei 2018 van toepassing. De uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming is op 9 december 2016 in consultatie gegaan < https://www.internetconsultatie.nl/uitvoeringswetavg>.

[110] Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L119).

[111] Zie ook art. 16 TFEU, waarin het recht op bescherming van persoonlijke data is vastgelegd op grond waarvan de EU de bevoegdheid heeft om nadere regels te stellen.

[112] Het wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, Regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU 2016, L 119. De internetconsultatie is inmiddels gesloten (20 januari 2017). Zie voor een bespreking daarvan D. Comijs, De bescherming van bijzondere persoonsgegevens in de Uitvoeringswet AVG, NJB 2017, p. 1669-1675.

[113] Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, PbEU 2008, L350/60.

[114] Richtlijn 2016/680/EU van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

Tot de implementatiedatum – en derhalve ten tijde van de onderzoeksperiode – geldt voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens bij politiële en justitiële samenwerking in strafzaken het Kaderbesluit 2008/977/JHA, waarvan met name de artikelen 3, 5 en 6 relevant zijn voor onderhavig onderzoek. Hierin is bepaald:

"Artikel 3
Beginsel van rechtmatigheid, evenredigheid en doelbinding
1 Persoonsgegevens mogen door de bevoegde autoriteiten alleen worden verzameld voor specifieke, uitdrukkelijke en rechtmatige doeleinden in het kader van hun taken en alleen worden verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. De verwerking van de gegevens moet rechtmatig, adequaat, ter zake dienend en niet excessief zijn in verhouding tot het doel waarvoor zij worden verzameld.
2 Verdere verwerking voor een ander doel is toegestaan, mits
a deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld;
b de bevoegde autoriteiten bevoegd zijn om die gegevens te verwerken conform de toepasselijke wetsvoorschriften; en
c deze verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel.
Bovendien mogen de verstrekte persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten verder worden verwerkt voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, mits de lidstaten passende garanties bieden, zoals het anonimiseren van de gegevens.
[…]
Artikel 5
Vastlegging van termijnen voor wissen en toetsing
Passende termijn worden vastgelegd voor het wissen van persoonsgegevens of een periodieke toetsing van de noodzaak van de opslag ervan. De naleving ervan wordt met procedurele maatregelen gewaarborgd.
Artikel 6
Verwerking van bijzondere gegevenscategorieën
De verwerking van persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook de verwerking van gegevens die de gezondheid of het seksleven betreffen zijn uitsluitend geoorloofd wanneer dit strikt noodzakelijk is en in de nationale wetgeving adequate garanties worden geboden."

De Richtlijn (EU) 2016/680 inzake strafrechtelijke gegevensverwerking die op 6 mei 2018 dient te zijn omgezet heeft een veel ruimer toepassingsbereik dan het Kaderbesluit 2008/977/JBZ omdat de Richtlijn niet alleen geldt voor grensoverschrijdende gegevensverwerking maar ook op gegevensverwerking van politie en justitie op nationaal niveau.
Vergeleken met het Kaderbesluit 2008/977/JBZ bevat de Richtlijn (EU) 2016/680 strafrechtelijke gegevensverwerking vergelijkbare beginselen in de artikelen 4, 5, 8 en 10.

"Artikel 4
Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens
1. De lidstaten schrijven voor dat persoonsgegevens:
a) rechtmatig en eerlijk worden verwerkt;
b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld en niet op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt;

c) toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, zijn;
d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren;
e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt;
f) met gebruikmaking van passende technische of organisatorische middelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat de beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. 4.5.2016 L 119/107 Publicatieblad van de Europese Unie NL
2 Verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een ander doel van artikel 1, lid 1, dan dat waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld, is toegelaten voor zover:
a) de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht gemachtigd is deze persoonsgegevens voor een dergelijk doel te verwerken; en
b) de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat andere doel overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht.
[…]
Artikel 5
Termijnen voor opslag en evaluatie
De lidstaten voorzien erin dat passende termijnen worden vastgelegd voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag van persoonsgegevens. De naleving van die termijnen wordt met procedurele maatregelen gewaarborgd.
[…]
Artikel 8
Rechtmatigheid van de verwerking
1. De lidstaten zorgen ervoor dat verwerking alleen rechtmatig is indien en voor zover die verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering door een bevoegde autoriteit van een taak voor de in artikel 1, lid 1, bedoelde doeleinden, en dat die verwerking gebaseerd is op het Unierecht of het lidstatelijke recht.
2. In het lidstatelijke recht dat verwerking binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn regelt, worden ten minste de verwerkingsdoeleinden, de te verwerken persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking gespecificeerd.
[…]
Artikel 10
Verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens
Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijkt, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, gegevens over gezondheid of gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid van een natuurlijke persoon zijn slechts toegelaten wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is, geschiedt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, en:
a) bij het Unierecht of het lidstatelijke recht is toegestaan;
b) noodzakelijk is om vitale belangen van de betrokkene of een andere natuurlijke persoon te beschermen; of
c) die verwerking betrekking heeft op gegevens die kennelijk door de betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt."

Voor het onderhavige onderzoek zal verder worden volstaan met een beknopte beschrijving van het beoordelingskader van art. 8 EVRM, in relatie tot het verwerken van persoonsgegevens en een bespreking van de thans geldende relevante nationale regelgeving, die een uitwerking is van het recht op privacy en behoorlijk gegevensgebruik, dat eveneens is gegarandeerd in art. 10 Gw en waarmee ook de Europese gegevensbeschermingsnormen zijn geïmplementeerd. Waar relevant zal de Europese regelgeving bij de bespreking van de nationale regelgeving worden betrokken.

4.3 Art. 8 EVRM

Hoewel binnen de Raad van Europa[115] en de EU[116] specifieke verdragen en regelingen over gegevensverwerking zijn uitgevaardigd, blijft artikel 8 EVRM in normerende zin met name relevant door de uitvoerige rechtspraak van het EHRM, waaruit blijkt dat het recht op privéleven nauw verweven is met de bescherming van persoonsgegevens. Gelet op de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvragen, is het van belang het Straatsburgse toetsingskader op hoofdlijnen te analyseren, om te bezien welke rol dit bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het verstrekken van strafrechtelijke gegevens in het kader van een Bopz-procedure zoals deze thans plaatsvindt, kan spelen. Van belang is hierbij in het achterhoofd te houden dat onze nationale regels over gegevensbescherming in belangrijke mate zijn bepaald door het Verdrag van Straatsburg uit 1981 dat in de context van de Raad van Europa tot stand is gekomen. Dit verdrag bevat algemene beginselen over het opslaan, gebruiken, actualiseren en bewaren van persoonsgegevens, die door het EHRM gaandeweg in zijn jurisprudentie zijn verwerkt en waarop eveneens de Privacy Richtlijn 95/46/EG uit 1995 is gebaseerd.[117]

Art. 8 EVRM luidt:

> "1 Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
> 2 Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in 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 voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Het EHRM hanteert een vast stappenplan bij zijn beoordeling of art. 8 EVRM is geschonden. De eerste stap is de vraag of een situatie binnen de reikwijdte van het privéleven valt. Is dit het geval dan wordt onderzocht of er sprake is van een inmenging in het privéleven. Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, komt de laatste stap aan de orde, namelijk of de inmenging conform art. 8 lid 2 EVRM gerechtvaardigd is. Daarvoor geldt een aantal voorwaarden, namelijk dat de inmenging moet zijn voorzien bij wet en noodzakelijk moet

[115] Zie voor een overzicht van de regelingen van de Raad van Europa: Kranenborg & Verhey 2011, p. 12-23. Zie ook Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving 2014.

[116] De meest omvattende EU regeling is thans de Privacy Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG L 281, en meer toegespitst op strafrechtelijke persoonsgegevens het hiervoor reeds aangehaalde Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, PbEU 2008, L350/60.

[117] Zie Paul de Hert, Alexander Hoefmans en Lieve Stevens, Commentaar op art. 8 EVRM, § C.6.1, in Sdu Commentaar EVRM, Deel 1 - Materiele bepalingen, Den Haag: Sdu Uitgevers, bijgewerkt tot 10 juni 2015.

zijn in een democratische samenleving om één van de legitieme doelen die in het tweede lid van art. 8 EVRM zijn opgesomd te bereiken. Deze doelen zijn: 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.

Het begrip 'privéleven' heeft een ruime werking en het EHRM heeft art. 8 EVRM al in een vroeg stadium van toepassing verklaard op gegevensverwerking door de overheid.[118] Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Straatsburg heeft het EHRM met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens erop gewezen dat in dit verdrag het begrip 'persoonsgegeven' zodanig moet worden uitgelegd dat het kan gaan om elke informatie van een geïdentificeerde of identificeerbare persoon.[119]

Van een inmenging zoals bedoeld in art. 8 EVRM, de tweede stap in het beoordelingskader van het EHRM, is sprake als de overheid persoonsgegevens verzamelt en bewaart. In dat verband zijn ook alle vervolghandelingen, zoals het combineren met andere gegevens en het vrijgeven van gegevens aan derden[120] dat automatisch ook.[121]

Als vast staat dat er sprake is van een inmenging in het privéleven dan moet worden voldaan aan de vereisten van art. 8 lid 2 EVRM.

Art. 8 lid 2 EVRM laat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven slechts toe 'voor zover deze bij de wet is voorzien'. Daarbij hoeft er volgens de Straatsburgse jurisprudentie, anders dan vereist in art. 10 lid 1 van de Grondwet, niet per se sprake te zijn van een wet in formele zin. Elk algemeen verbindend voorschrift of zelfs jurisprudentie kan voldoende rechtsbasis opleveren voor een inmenging mits deze toegankelijk, voldoende precies omschreven en voorzienbaar is.[122] 'Toegankelijk' betekent dat de burger op de hoogte moet kunnen zijn of geraken van de regels die met het oog op de inbreuk van belang en toepasselijk zijn; 'voorzienbaar' betekent dat voldoende informatie beschikbaar moet zijn over het bestaan, de reikwijdte en de wijze van uitoefening van de inmenging.[123]

Naast het vereiste van voldoende wettelijke basis geldt dat de inmenging tot bescherming van een of meer van de in het tweede lid van art. 8 EVRM opgesomde rechtsbelangen strekt. Indien hieraan is voldaan, dan nog is vereist dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. In de zaak S. en Marper tegen het Verenigd Koninkrijk, waar het ging om opslag van DNA-profielen in een databank in het belang van de opsporing en vervolging en het voorkomen van strafbare feiten[124], speelde in de beoordeling van het EHRM een rol dat een inmenging aan een 'dringende maatschappelijke behoefte' dient te voldoen en het nagestreefde doel proportioneel dient te zijn.[125] In de zaken M.B., Gardel en B.B. tegen Frankrijk[126] waarin het ging om het opnemen van gegevens van seksuele en gewelds-

---

118 Zie EHRM 6 september 1978, 5029/71, (Klass e.a. t. Duitsland), A28 , § 41 en EHRM 2 augustus 1984, 8691/79 (Malone t. Verenigd Koninkrijk), A82, NJ 1988, 534, (m.nt. J.V. van Dijk) , § 84.

119 EHRM 4 mei 2000, 28341/95 (Rotaru t. Roemenië), § 43.

120 Zie over strafrechtelijke gegevensverwerking met name EHRM 13 november 2012, 24029/07 (M.M. t. Verenigd Koninkrijk), EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify).

121 Zie Kranenborg & Verhey 2011, p. 22-23 en met name EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk).

122 EHRM 26 april 1979, 6538/74 (The Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk), A30, NJ 1980, 146, (m. nt. E.A. Alkema), § 47-49.

123 EHRM 13 november 2012, 24029/07 (M.M. t. Verenigd Koninkrijk), EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify), § 193-195 en § 200-206.

124 EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (S en Marper tegen Verenigd Koninkrijk).

125 Zie Kranenborg & Verhey 2011, p. 25 e.v.

126 EHRM 17 december 2009, 22115/06 (M.B. t. Frankrijk); EHRM 17 december 2009, 16428/05 (Gardel t. Frankrijk), § 63; EHRM 17 december 2009, 5335/06 (B.B. t. Frankrijk), EHRC 2010/27 (m. nt. Groothuis), NJB 2010, 323.

misdrijven in een politiedatabank, twijfelde het EHRM er niet aan dat dit gerechtvaardigd is ter voorkoming van strafbare feiten en/of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en dus voldaan werd aan een 'dringende maatschappelijke behoefte'.[127] Dat laat echter onverlet dat daarvoor moet worden voorzien in een wettelijk systeem dat uit oogpunt van privacybescherming voldoende waarborgen bevat.[128] Daaraan was in de zaken M.B., Gardel en B.B. tegen Frankrijk voldaan. Weliswaar was het gebruik van de geregistreerde gegevens in de loop van de tijd uitgebreid van rechterlijke instanties en de politie naar andere publieke instanties waaronder administratieve, maar daar stond tegenover dat het register slechts mocht worden geconsulteerd in precies in de wet gedefinieerde omstandigheden door autoriteiten die zelf gebonden waren aan een geheimhoudingsplicht.[129]

Een illustratief voorbeeld aan welke waarborgen verder nog moet worden gedacht, kan worden gevonden in de uitspraak van het EHRM in de zaak M.M. tegen het Verenigd Koninkrijk.[130] Daarin ging het om de registratie van een scala aan criminele gegevens door de politie, niet alleen met betrekking tot veroordelingen maar ook andere vormen van strafrechtelijke afhandeling zoals waarschuwingen en berispingen en een groot aantal andere bijkomende gegevens. Deze werden opgeslagen in een centrale databank en in sommige gevallen konden of moesten de gegevens worden medegedeeld aan derden (in casu toekomstige werkgevers). Van belang is in dit verband dat het EHRM benadrukt dat daar waar het gaat om de verwerking van persoonsgegevens de privacy-verplichtingen van de overheid, om te voorzien in een adequate wettelijke regeling met voldoende waarborgen, in verscherpte vorm gelden als het gaat om de bewaring en het verstrekken van strafrechtelijk relevante gegevens:

> "[…] the greater the scope of the recording system, and thus the greater the amount and sensitivity of data held and available for disclosure, the more important the content of the safeguards to be applied at the various crucial stages in the subsequent processing of the data. The Court considers that the obligation on the authorities responsible for retaining and disclosing criminal record data to secure respect for private life is particularly important, given the nature of the data held and the potentially devastating consequences of their disclosure'.[131]

Omdat er geen duidelijke wetgeving bestond met betrekking tot het doorgeven van politiegegevens (aan werkgevers), er geen onderscheid werd gemaakt bij het verwerken van gegevens naargelang de ernst van het misdrijf of de omstandigheden die met het misdrijf gepaard gingen, de tijd die reeds verstreken was sinds het misdrijf was gepleegd en er geen efficiënt systeem van rechterlijk toezicht bestond, acht het EHRM de inbreuk op de privacy van de klager niet in overeenstemming met de wet, in de zin van art. 8 lid 2 EVRM.

[127] Zie § 63 in de zaak Gardel tegen Frankrijk waarin het EHRM overweegt: "The Court cannot call into question the preventive purpose of a register such as the one on which the applicant was placed after being sentenced to fifteen years' imprisonment for the rape of a minor. The aim of that register, as it has already pointed out, is to prevent crime and in particular to combat recidivism and, in such cases, to make it easier to identify offenders. Sexual abuse is unquestionably an abhorrent type of wrongdoing, with debilitating effects on its victims. Children and other vulnerable individuals are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, from such grave types of interference with essential aspects of their private lives."

[128] De Hert e.a. Sdu Commentaar op art. 8 EVRM, C.6.2.

[129] Gardel t.Frankrijk, § 70 B.B. t. Frankrijk § 69 en M.B. t. Frankrijk, § 61.

[130] EHRM 13 november 2012, 24029/07 (M.M. t. Verenigd Koninkrijk), EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify).

[131] M.M. t. Verenigd Koninkrijk, § 204.

Het EHRM concludeert tot slot dat elk systeem van opslag van strafrechtelijke gegevens regels moet bevatten over de duur van de opslag, de doorgifte van gegevens, een regelmatige herziening van de noodzaak tot opslag en (in beginsel) rechterlijk toezicht.[132]

Tot zover het Straatsburgse normatieve kader.

4.4 De verhouding tussen de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens.

Voor Nederlandse gegevensbescherming is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) als overkoepelende wet van belang, met name vanwege de begripsbepaling en de algemene uitgangspunten.[133] De Wbp heeft betrekking op de (geheel of gedeeltelijk) geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.[134] Zij vormt de omzetting van de Privacy Richtlijn 95/46/EG[135] en geeft uitvoering aan de instructienormen van art. 10 lid 2 en 3 van de Grondwet met betrekking tot gegevensbescherming.[136] In de eisen en waarborgen die met betrekking tot gegevensverwerking door de Wbp worden gesteld, kan ook het Straatsburgse toetsingskader van art. 8 EVRM zoals besproken in § 4.3, worden herkend. Puntsgewijs en schematisch weergegeven gaat het om de volgende uitgangspunten:

- De verwerking moet in overeenstemming zijn met de wet.[137]
- Bovendien moet de verwerking voldoen aan het uitgangspunt van 'doelbinding'. Dit uitgangspunt heeft twee aspecten. In de eerste plaats mogen persoonsgegevens alleen voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doelen worden verzameld.[138] In de tweede plaats mogen die verzamelde gegevens niet verder worden verwerkt op een manier die onverenigbaar is met deze doeleinden.[139] Dus zowel de verzameling als de verdere verwerking zijn gebonden aan het geformuleerde doel.[140]
- Daar bovenop moeten de doeleinden gerechtvaardigd kunnen worden door een grondslag waarop de verwerking kan worden gebaseerd. Deze grondslagen zijn limitatief opgesomd in art. 8 Wbp. Daarin wordt onder andere als grondslag genoemd de gegevensverwerking die nodig is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (art. 8 sub e Wbp).

---

132 M.M. t. Verenigd Koninkrijk, § 206. Zie ook EHRM 24 april 1990, A176A en A176B (Kruslin en Hüvig t. Frankrijk), NJ 1991, 523 en EHRM 4 mei 2000, 28341/95 (Rotaru t. Roemenie) § 59:"(…)The rule of law implies, inter alia, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to effective supervision, which should normally be carried out by the judiciary, at least in the last resort, since judicial control affords the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure (see the Klass and Others judgment cited above, pp. 25-26, § 55)."

133 Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens), Stb. 2000, 302. Deze wet is in werking getreden op 1 september 2001 (Stb. 2001,180) en is naderhand tientallen keren gewijzigd. De Wpb zal per 25 mei 2018 vervallen wanneer de Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679 van toepassing zal worden.

134 Art. 2 lid 1 Wbp.

135 Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG L 281.

136 Art. 10 Grondwet luidt: "1.Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. 2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. 3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens."

137 Art. 6 Wbp luidt: "Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt."

138 Art. 7 Wbp luidt: "Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld."

139 Art. 9 Wbp.

140 Kranenburg & Verhey 2011, p. 83-84.

- Daarnaast bevat de Wbp ook nog andere materiële normen waaraan de gegevensverwerking moet voldoen, zoals:
  - *een algemene zorgvuldigheidseis (art. 6 Wbp);*
  - *de gegevens dienen gelet op het doel waarvoor ze worden verzameld toereikend, relevant, niet bovenmatig, juist en nauwkeurig te zijn (art. 11 Wbp);*
  - *persoonsgegevens moeten zowel in technische als organisatorische zin goed beveiligd zijn tegen verlies of onrechtmatige verwerking (art. 13 Wbp) en*
  - *mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden van de verwerking (art. 10 Wbp).*[141]

- Tot slot ligt in art. 8 sub f Wbp besloten dat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk moet zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke[142] en dat daarbij moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De Wbp is van toepassing op alle rechtsgebieden, behalve als er bijzondere wetten gelden die op zichzelf een uitputtende regeling bevatten voor de bescherming van persoonsgegevens. Justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens bestrijken een terrein dat buiten de Privacy Richtlijn 95/46/EG valt.[143] Mede daarin ligt de oorzaak dat de Wpb niet van toepassing is op de verwerking van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens.[144] De verwerking van deze gegevens is ondergebracht in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)[145] en de Wet politiegegevens (Wpg).[146] Deze twee wetten gelden als lex specialis ten opzichte van de Wbp en zij volgen eenzelfde stramien als de Wbp, met dien verstande dat in deze wetten, anders dan in de Wbp, reeds de doelen zijn geformuleerd van de gegevensverwerking.[147] Ook voor de Wjsg en de Wpg gelden de uitgangspunten van doelbinding.[148] Daarnaast bevatten zij bepalingen waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan een grondslag voor de verwerking van gegevens en wanneer deze gegevens mogen worden verstrekt[149], wie daarvoor verantwoordelijk is[150], bewaartermijnen[151], rechten op kennisneming en verbetering[152] en geheimhouding.[153]

---

141 Zie voor een uitgebreidere bespreking hiervan Kranenburg & Verhey 2011, p. 80-100.

142 Zie voor wie als 'verantwoordelijke' moet worden aangemerkt § 4.6 hierna.

143 Zie art. 3 lid 2 Richtlijn 95/46/EG waarin is bepaald: "2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens: […] in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de Staat (waaronder de economie van de Staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van Staatsveiligheid), en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied; [..]"

144 In art. 2 lid 2 sub c en e Wbp, is bepaald dat de wet niet van toepassing is als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, bedoeld in de artikelen 3 en 4, eerste lid, van de Politiewet 2012 en ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

145 Wet van 7 november 2002 tot wijziging van de regels betreffende de verwerking van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers (Wet justitiële gegevens) Stb. 2002, 552.

146 Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens), Stb. 2007, 300.

147 Art. 8 Wpg (uitvoering van de dagelijkse politietaak), art. 10 Wpg (betrokkenheid personen bij ernstige bedreigingen rechtsorde), art. 11 Wpg (geautomatiseerde vergelijking van gegevens), art. 12 Wpg (runnen van informanten), art. 13 Wpg (ondersteunende taken) en art. 2 Wjsg (ten behoeve van een goede strafrechtspleging); art. 28-39 Wjsg (verklaring omtrent het gedrag); art. 39e-39h Wjsg (verstrekken van strafvorderlijke gegevens) en art. 40-51 Wjsg (over persoonsdossiers).

148 Art. 2 en 3 Wjsg en art. 2 en 3 Wpg.

149 Art. 17 en 24 Wpg (voor verstrekkingen aan inlichtingendiensten en buitenlandse opsporingsinstanties); art. 18-22 Wpg (verstrekking aan derden) en art. 23 Wpg (verstrekking aan het OM) en art. 8-15 Wjsg (verstrekking justitiële gegevens aan rechters en andere instanties met een speciale bepaling voor het doorgeven van justitiële gegevens ingevolge lid 8).

150 Zie bijv. art. 1 sub f Wpg en art. 1 sub g Wjsg.

151 Zie bijv. art. 14 Wpg en art. 19, art. 39j en art. 44 Wjsg.

152 Zie art. 25 t/m 31 Wpg en art. 18 t/m 26 Wjsg.

153 Zie art. 7 en art. 33 Wpg en art. 52 Wjsg.

4.5 Definitie algemene begrippen

Ook al is de Wbp dus maar beperkt toepasselijk op de gegevens waar het in dit rapport over gaat, is zij met name van belang voor de definiëring van de kernbegrippen, die in de Wjsg en Wpg van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Het gaat dan bijvoorbeeld over de definitie van wat een 'persoonsgegeven' is, wat onder 'verwerking' wordt verstaan, wanneer iets een 'bestand' is en wanneer er sprake is van een 'bijzonder persoonsgegeven'. De voor dit onderzoek van belang zijnde termen zullen hierna kort worden omschreven waarbij eveneens zal worden aangegeven welke bepalingen van de Wjsg en Wpg daarmee corresponderen en of deze bijzondere wetten wat de definiëring betreft aanvullingen of afwijkingen bevatten van deze algemene begrippen.

'Persoonsgegevens'
Het begrip persoonsgegeven is gedefinieerd in art. 1 sub a Wbp als:

> "elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon"

Onder 'elk gegeven' wordt niet alleen geschreven tekst verstaan maar ook tekeningen, foto's, video opnames of geluidsbanden, als zij maar persoonsgegevens bevatten. Het hoeft ook niet te gaan om gegevens die het privéleven betreffen maar het kan om elk gegeven gaan dat terug te leiden is tot een bepaalde identificeerbare persoon.[154] Dus ook vingerafdrukken, DNA-profielen of Irisscans of gegevens waarbij een persoon met naam en toenaam wordt genoemd zijn persoonsgegevens.[155] Deze definitie van persoonsgegevens is van overeenkomstige toepassing op de Wjsg en de Wpg.[156]

'Verwerking'
Wat onder verwerking moet worden verstaan is bepaald in art. 1 sub b Wbp, en omvat:

> "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"

Het gaat daarbij om alle mogelijke handelingen die met persoonsgegevens worden uitgevoerd en omdat daarbij wordt verwezen naar "elke handeling of elk geheel van handelingen" heeft dit tot gevolg dat alle materiële normen van de Wbp zowel van toepassing zijn op een geheel van handelingen als op de handelingen afzonderlijk.[157] Dat laat echter onverlet dat voor sommige vormen van gegevensverwerking afzonderlijke voorschriften zijn gegeven zoals het 'verzamelen' en 'verstrekken'

Het begrip is van overeenkomstige toepassing verklaard in art. 1 sub g Wjsg en letterlijk overgenomen in art. 1 sub c Wpg.

[154] Kranenburg & Verhey 2011, p. 60.
[155] Kranenburg & Verhey 2011, p. 62.
[156] Art. 1 sub g Wjsg en art. 1 sub m Wpg.
[157] Kranenburg & Verhey 2011, p. 65.

'Verzamelen'
Verzamelen, zijnde een onderdeel van het begrip 'verwerken' is in art. 1 sub o Wbp omschreven als het 'verkrijgen van gegevens'. Daarvoor is het niet nodig dat de gegevens worden opgeslagen of vastgelegd, al is de Wpb als het gaat om handmatige verzamelingen slechts van toepassing als de gegevens in een 'bestand' zijn opgenomen of ertoe bestemd zijn daarin te worden opgenomen.

De Wsjg en de Wpg bevatten voor deze term geen afzonderlijke definitie.

'Bestand'
Het begrip bestand, is in art. 1 sub c Wbp gedefinieerd als:

> "elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen"

Hierbij is aansluiting gezocht bij de terminologie die in art. 2 onder c van de Privacy richtlijn 95/46/EU is gebruikt. Uit de toelichting daarop kan worden opgemaakt dat losse dossiers of verzamelingen van dossiers in beginsel niet onder het begrip 'bestand' vallen. Zo blijkt uit de wetsgeschiedenis dat een (papieren) dossierverzameling die uitsluitend bestaat uit een hoeveelheid op alfabet gerangschikte dossiers, met losse aantekeningen en min of meer chronologisch geordende documenten van velerlei aard, geen bestand in de zin van de wet is. Maar dat is niet per definitie zo. Als dossierverzamelingen gerelateerd zijn aan een geautomatiseerd systeem met een verwijsfunctie naar de dossiers, vallen deze wel onder het begrip bestand in de zin van de Wbp omdat de dossiergegevens dan systematisch toegankelijk zijn. Waar het om gaat is dat er een zodanige structuur is aangebracht in dossiers dat deze op systematische wijze en via meerdere zoekingangen geraadpleegd kunnen worden.[158]

De Wsjg[159] bevat voor het begrip bestand geen nadere definiëring. In art. 1 sub p Wpg is de tekst van art. 1 sub c Wbp letterlijk overgenomen.[160]

'Verstrekken'
Het begrip 'verstrekken' is gedefinieerd als het bekend maken of ter beschikkingstellen van persoonsgegevens (art. 1 sub n Wbp). De manier waarop dit gebeurt is niet relevant. De verstrekking kan schriftelijk, mondeling of elektronisch plaatsvinden. Ook kan een fysieke handeling een verstrekking opleveren, zoals het overhandigen van een USB stick met daarop persoonsgegevens. Verder is het geautoriseerd laten raadplegen van gegevens door anderen een verstrekking in de zin van de wet, alsmede het over de schouder laten meekijken naar op het scherm waar te nemen persoonsgegevens.[161]

In art. 1 sub d Wpg is verstrekken van politiegegevens gedefinieerd als het bekend maken of ter beschikking stellen van politiegegevens overeenkomstig art. 1 sub n Wbp en daarnaast wordt volgens art. 1 sub e Wpg het ter beschikking stellen van politiegegevens[162] gedefinieerd als "het verstrekken van politiegegevens aan personen die overeenkomstig deze wet zijn geautoriseerd voor het verwerken van politiegegevens".

158 Kamerstukken II 1997/98, 25892, nr. 3, p. 53-55 en Kranenburg & Verhey 2011, p. 68.
159 De term bestand komt voor in art. 27 Wjsg waarbij het gaat om het verwerken van justitiële gegevens in een nieuw bestand.
160 Het begrip bestand komt in art. 2 lid 1 Wpg (reikwijdte van de Wpg) en art. 35 lid 4 Wpg (verwerking van politiegegevens in een nieuw bestand) voor.
161 Kranenburg & Verhey 2011, p. 66.
162 Art. 15 Wpg reguleert het ter beschikking stellen van politiegegevens en de positie van de verantwoordelijke.

In art. 1 sub g Wjsg is de definitie van verstrekken zoals geformuleerd in art. 1 sub n Wbp van overeenkomstige toepassing verklaard.

4.6 De actoren

Ook de benaming en functie van de verschillende actoren die bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken zijn, zoals 'de betrokkene', 'de verantwoordelijke', 'de bewerker', 'de derde' en 'de ontvanger' zijn ontleend aan de Wbp.

'De betrokkene'
Ingevolge art. 1 sub f Wbp is 'de betrokkene' degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft. Dat is ook degene die beroep kan doen op de verschillende rechten die aan de Wbp ontleend kunnen worden.
art. 1 sub f Wbp is van overeenkomstige toepassing verklaard in de Wjsg (art. 1 sub g) en de Wpg (art. 1 sub g).

'De verantwoordelijke'
Als 'de verantwoordelijke' wordt volgens art. 1 sub d Wbp aangemerkt:

> "de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt".

Het gaat hier om degene die hiertoe in juridische zin bij of krachtens de wet bevoegd is en niet om degene die in feitelijke zin ingevolge een mandaat of volmacht de gegevens verwerkt. Van belang is verder dat het kan voorkomen dat de verantwoordelijkheid voor gegevensverwerkingen bij meerdere organen of personen ligt. Dit speelt met name bij samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld het Veiligheidshuis, waarin verschillende personen en instellingen participeren. Wie in dergelijke situaties als verantwoordelijke geldt hangt af van de manier waarop binnen het samenwerkingsverband de bevoegdheden van de deelnemers zijn geregeld.[163]

Wie als verantwoordelijke wordt aangemerkt is in de Wpg vastgelegd in art. 1 sub f.[164] In de Wjsg is voor de definitie van verantwoordelijke in art. 1 sub g aangesloten bij art. 1 sub d Wbp. Daarnaast is het College van procureurs-generaal in art. 39a Wjsg aangewezen als verantwoordelijke voor het verwerken van strafvorderlijke gegevens. Hoewel dat niet met zoveel woorden in de Wjsg is vermeld, mag worden aangenomen dat bij de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de persoonsdossiers ingevolge art. 40 Wjsg de minister de verantwoordelijke is.[165]

'De bewerker'
Volgens art. 1 sub e Wbp is 'de bewerker' degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreekse gezag te zijn onderworpen. Het gaat dan dus om een persoon of instelling die buiten de organisatie van de verantwoorde-

[163] Kranenburg & Verhey 2011, p. 76.
[164] Verantwoordelijke is bij: 1°. de politie: de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012; 2°. de rijksrecherche: het College van procureurs-generaal; 3°. de Koninklijke marechaussee: Onze Minister van Defensie; 4°. een gemeenschappelijke verwerking van politiegegevens met het oog op een gemeenschappelijk doel door twee of meer organisaties als bedoeld in dit onderdeel: de verantwoordelijke die door de betrokken verantwoordelijken is belast met de feitelijke zorg voor de verwerking en het treffen van de maatregelen, bedoeld in artikel 4".
[165] In art. 40 Wjsg is bepaald: "Onze Minister verwerkt persoonsgegevens in persoonsdossiers in de documentatie persoonsdossiers met als doel de bevordering van een juiste toepassing van het strafrecht."

lijke staat, waarbij gedacht kan worden aan een organisatie of bedrijf dat feitelijk voor de verantwoordelijke de persoonsgegevens verwerkt. Als gegevens worden verwerkt door iemand die in een hiërarchische verhouding tot de verantwoordelijke staat, dan is dat geen 'bewerker' in de zin van de Wbp.[166]

De bepaling van art. 1 sub e Wbp is letterlijk overgenomen in art. 1 sub i Wpg en in de Wjsg wordt in art. 1 sub g wederom naar art. 1 sub e Wbp verwezen.

'De derde'
Als 'derde' wordt ingevolge art. 1 sub g Wbp iedereen aangemerkt, behalve de betrokkene, de verantwoordelijke, de bewerker of personen die onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke of bewerker bevoegd zijn persoonsgegevens te verwerken.

Hoewel dit begrip ook in de Wpg wordt gebruikt bij de bepalingen over verstrekking aan derden (art. 18-20 Wpg) is daarin voor de definiëring geen verwijzing te vinden naar de Wbp en bevat de Wpg anders dan de Wbp daarover evenmin een definitie. Aangenomen mag worden dat het begrip 'derde' in de Wpg dezelfde betekenis heeft als in de Wbp. Ditzelfde geldt voor de Wjsg. Daarbij wordt in art. 39f Wjsg, dat betrekking heeft op de verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan derden, de term 'derden' niet gebruikt maar de term 'personen of instanties'.

'De ontvanger'
Als 'ontvanger' geldt volgens art. 1 sub h Wbp degene aan wie persoonsgegevens worden verstrekt, en deze omvat zowel personen binnen als buiten de organisatie van de verantwoordelijke. Deze bepaling wordt in art. 1 sub m Wpg en art. 1 sub g Wjsg van overeenkomstige toepassing verklaard.

4.7 Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn bijzondere persoonsgegevens

Voor bepaalde gevoelige gegevens geldt op grond van de art. 16-23 van de Wbp een strikter regime met dien verstande dat voor het verwerken hiervan strengere eisen gelden dan voor het verwerken van andere persoonsgegevens.[167] Het gaat om gegevens over godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging – en voor het onderhavige onderzoek van belang – ook om strafrechtelijke en aanverwante gegevens. Deze worden aangemerkt als 'bijzondere persoonsgegevens'. De ratio hiervan is dat de verwerking hiervan, vanwege de aard van de gegevens, een inbreuk op fundamentele vrijheden kan maken.[168]

Ten aanzien van bijzondere persoonsgegevens geldt op grond van art. art. 16 Wbp[169] in beginsel een verwerkingsverbod, waarop onder specifieke voorwaarden uitzonderingen zijn toegestaan. Deze uitzonderingen zijn geformuleerd in de art. 17-23 Wbp. Art. 22 Wbp gaat over de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens. In het eerste lid is bepaald dat het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 Wbp, niet van toepassing is indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die

166 Kranenburg & Verhey 2011, p. 78.
167 Zie ook de hiervoor onder § 4.3 besproken zaak EHRM 13 november 2012, 24029/07 (M.M. t. Verenigd Koninkrijk).
168 Zie overweging 33 van Richtlijn 95/46/EG.
169 Art. 16 Wbp is ontleend aan art. 8 lid 1 Richtlijn 95/46/EG en lidt: "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 §. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag."

deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarmee sluit deze uitzondering aan op art. 2 lid 2 sub c en e Wbp waarin is bepaald dat de Wbp niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak en de uitvoering van de Wjsg. Uit de leden 2 tot en met 8 van art. 22 Wbp kan worden afgeleid dat deze bepaling met name gericht is op het verwerken van strafrechtelijke gegevens door anderen dan de politie of het OM.[170] Daarbij kan gedacht worden aan (particuliere) instellingen zoals banken en beveiligingsbedrijven die strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken ten behoeve van bijvoorbeeld arbeidsrechtelijke relaties, of aan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden die deze gegevens verwerken in het kader van de uitvoering van hun taak.[171]

Onder het begrip 'strafrechtelijke persoonsgegevens' in art. 22 Wbp worden volgens de wetsgeschiedenis zowel gegevens over veroordelingen als gegevens over min of meer gegronde verdenkingen verstaan. In het laatste geval kan het gaan om gegevens met betrekking tot de toepassing van het formele strafrecht, bijvoorbeeld het gegeven dat iemand is gearresteerd of dat tegen hem proces-verbaal is opgemaakt wegens een bepaald vergrijp.[172]

4.8 Naar de beantwoording van de onderzoeksvraag

Na deze schets van het algemene toetsings- en begrippenkader voor de rechtmatige verwerking van strafrechtelijke gegevens zal de focus in het volgende hoofdstuk gericht worden op de beantwoording van het eerste deel van de onderzoeksvraag.

170 Kamerstukken II, 1998/99, 25892, 6, p. 39-40.
171 Kranenburg & Verhey 2011, p. 112-114.
172 Kamerstukken II, 1997/98, 25892, 3, p. 118-119.

5 Grondslag voor verstrekking strafrechtelijke gegevens ten behoeve van het Bopz-dossier

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de eerste onderzoeksvraag aan de orde die luidt:

Kan voor het toevoegen door het OM van – kort gezegd – strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier in het thans geldende wettelijke kader een grondslag worden gevonden?

Uit de beschrijving van de praktijk in § 3.4.1 blijkt dat het gaat om de volgende gegevens:
1. justitiële documentatie;
2. NIFP-rapportages/reclasseringsrapportages;
3. politiemutaties;
4. informatie uit de sociale omgeving van betrokkene;
5. en informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen.

Als eerste zal hierna in § 5.2 worden ingegaan op de betekenis van het begrip 'strafvorderlijke gegevens' in de Wjsg. Dat is nodig om te kunnen vaststellen of de hierboven gemelde vijf categorieën van gegevens onder het begrip strafvorderlijke gegevens kunnen worden gebracht Daarbij zal ook worden nagegaan onder welke voorwaarden strafvorderlijke gegevens op grond van de Wjsg door het OM aan derden kunnen worden verstrekt.

Vervolgens zal ten aanzien van iedere soort gegeven worden onderzocht of voor het ontvangen en het verstrekken ervan een wettelijke grondslag is aan te wijzen (§ 5.3 - § 5.7).

Tot slot zullen de bevindingen worden afgezet tegen de op stapel staande nieuwe regelgeving, de Wvggz (§ 5.8.1 - § 5.8.2).

5.2 Strafvorderlijke gegevens

5.2.1 Definitie

Het begrip 'strafvorderlijke gegevens' is gedefinieerd in art. 1 sub b Wjsg. Enigszins complicerend is dat in de Wjsg vervolgens een onderscheid word gemaakt tussen 'justitiële gegevens' en 'strafvorderlijke gegevens', terwijl het begrip 'justitiële gegevens' niet afzonderlijk in art. 1 Wjsg is gedefinieerd. Uit de parlementaire geschiedenis kan echter worden opgemaakt dat justitiële gegevens een deelverzameling vormen van strafvorderlijke gegevens.[173] Welke strafvorderlijke gegevens tevens worden aangemerkt als justitiële gegevens, is nader uitgewerkt in de artikelen 2-8 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.[174] Het gaat dan vooral om alle gegevens die betrekking hebben op strafrechtelijke veroordelingen en strafbeschikkingen, die in de justitiële documentatie, in het gewone spraakgebruik aangeduid met 'strafblad', zijn opgenomen.[175]

[173] Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 18.
[174] Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van de justitiële gegevens en tot regeling van de verstrekking van deze gegevens alsmede tot uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële gegevens (Besluit justitiële gegevens), geldend van 1 juli 2015 t/m heden.
[175] Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 18, zie verder § 5.2.

Welke gegevens vallen nu onder het begrip 'strafvorderlijke gegevens'? Daarvoor moet te rade worden gegaan bij art. 1 Wjsg dat, voor zover relevant, als volgt luidt:

> "In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
> (...) b. strafvorderlijke gegevens: 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;
> (...)"

Wat opvalt is dat in tegenstelling tot in de Wbp die alleen van toepassing is op natuurlijke personen, in art. 1 sub a en art. 1 sub b Wjsg ook gegevens vallen die zijn verkregen over een rechtspersoon. Deze zijn daarin opgenomen om te bewerkstelligen dat ook gegevens van bijvoorbeeld ondernemingen die rechtspersoonlijkheid bezitten onder de reikwijdte van de Wjsg vallen. Daarom is er ook voor gekozen om in de Wjsg het begrip 'strafvorderlijke gegevens' in plaats van 'strafvorderlijke persoonsgegevens' te gebruiken zoals in art. 22 Wbp het geval is.[176] Gelet op de vraagstelling van het onderhavige onderzoek zijn echter alleen de strafvorderlijke gegevens die betrekking hebben op natuurlijke personen van belang en zullen de strafvorderlijke gegevens voor zover zij betrekking hebben op gegevens van rechtspersonen buiten beschouwing worden gelaten.

Strafvorderlijke gegevens zijn dus persoonsgegevens die i) zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek, ii) die door het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg zijn verwerkt. Daarbij moet strafvorderlijk onderzoek ruim worden opgevat. Hieronder valt niet alleen het opsporingsonderzoek, het gerechtelijk vooronderzoek of het onderzoek ter terechtzitting, maar ook het strafrechtelijk financieel onderzoek en het verkennend onderzoek uit het Wetboek van Strafvordering.[177] Onder het begrip 'strafvorderlijke gegevens' vallen kort samengevat alle stukken die in het strafdossier kunnen worden gevoegd en dat zijn stukken die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de beantwoording van de vragen van de art. 348 en 350 van het Wetboek van Strafvordering.[178] Het gaat dus om een breed scala aan gegevens. Zo beschouwd bevat een NIFP-rapport, dat door het OM in het kader van een strafvorderlijk onderzoek is aangevraagd en gevoegd bij het strafdossier, strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg. Dat geldt ook voor de justitiële documentatie die in een strafdossier is gevoegd.

Kortom, de vijf categorieën van gegevens, die hierna uitgebreider worden besproken, kunnen geschaard worden onder het begrip 'strafvorderlijke gegevens' als zij zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en door het OM in het procesdossier zijn gevoegd of langs geautomatiseerde weg door het OM zijn verwerkt. Deze redenering is ook richtinggevend voor het verband tussen strafvorderlijke gegevens en politiegegevens. Politiegegevens die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg heeft verwerkt, gaan op dat moment behoren tot de categorie strafvorderlijke gegevens. Maar politiegegevens die niet in het kader van een strafvorderlijk onderzoek zijn verkregen, zoals bijvoorbeeld een melding van overlast door een verward persoon, zijn in beginsel geen strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg. Op deze gegevens is de Wpg van toepassing. Hierop wordt nader ingegaan bij de bespreking van politiemutaties in § 5.5.

176 Kamerstukken II 2002/03, 28886, 3, p. 3 e.v.
177 Kamerstukken II 2003/04, 28886, 3, p. 14.
178 Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 3 en Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 17, in antwoord op de vraag van leden van de PVDA-fractie aan de Minister of alles wat zich in, op of aan het dossier bevindt onder het begrip 'strafvorderlijke gegevens" valt.

5.2.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

Strafvorderlijke gegevens worden ingevolge art. 39b lid 1 Wjsg *verwerkt* voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakvervulling van het OM of om een andere wettelijke verplichting na te komen. Voor wat betreft de *verstrekking* van strafvorderlijke gegevens zijn in het bijzonder de art. 39e en 39f van de Wjsg[179] van belang die, voor zover relevant, als volgt luiden:

> "Artikel 39e
> 1 Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal aan de volgende personen of instanties strafvorderlijke gegevens verstrekken:
> a Nederlandse rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba; (…)

> Artikel 39f
> 1 Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal, onverminderd artikel 39e, aan personen of instanties voor de volgende doeleinden strafvorderlijke gegevens verstrekken:
> a het voorkomen en opsporen van strafbare feiten,
> b het handhaven van de orde en veiligheid,
> (…)
> 2 Het College van procureurs-generaal kan slechts strafvorderlijke gegevens aan personen of instanties als bedoeld in het eerste lid verstrekken, voorzover die gegevens voor die personen of instanties:
> a noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte, en
> b in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot andere personen dan betrokkene, redelijkerwijs wordt voorkomen. (…)"

Artikel 39e en art. 39f Wjsg onderscheiden zich van elkaar in die zin dat uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat art. 39e, eerste lid, Wjsg een limitatieve opsomming bevat van personen en instanties aan wie strafvorderlijke gegevens ten behoeve van *binnen* de strafrechtspleging gelegen *doeleinden* kunnen worden verstrekt – waarin tevens de grondslag kan worden gevonden op grond waarvan deze personen of instanties de informatie mogen ontvangen – terwijl dit ook personen en instanties zijn die rechtstreeks bij de strafrechtspleging betrokken zijn.[180] Op grond daarvan kan worden geredeneerd dat art. 39e Wjsg niet als grondslag kan dienen voor het verstrekken (of ontvangen) van strafvorderlijke gegevens in het kader van een Bopz-procedure omdat deze voor de civiele rechter wordt gevoerd. Illustratief is hetgeen Dijkers in dit verband over de Bopz in relatie tot het strafrecht opmerkt:

[179] Deze vallen onder Afdeling 2 van de Wjsg die als titel heeft 'Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens'.
[180] MvT, Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 6.

> "Tot Bopz-interventies komt het weliswaar veelal naar aanleiding van een door de omgeving als 'onwenselijk' bestempelde (en overigens veelal ook strafbaar gestelde) gedraging van de patiënt, maar zo'n gedraging is geen voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid om handelend op te treden, slechts een aanwijzing voor nog te verwachten dreigend onheil (gevaar). Bovendien is de essentie van de interventie die plaatsvindt niet de voor strafrechtelijk ingrijpen kenmerkende leedtoevoeging; de Wet Bopz legitimeert slechts tot ingrepen die als oogmerk beveiliging hebben. Dwangtoepassing op psychiatrische patiënten is (dus) geen strafrecht. Maar er is wel een zekere gelijkenis. Omdat het straf(proces)recht ten behoeve van de waarheidsvinding en bestraffing de overheid vérstrekkende bevoegdheden geeft, bevat het bepalingen die bescherming bieden aan burgers – in het bijzonder degene die verdachte of veroordeelde is – tegen die overheid (…)."[181]

In artikel 39f Wjsg staan de doeleinden vermeld op grond waarvan het OM strafvorderlijke gegevens kan verstrekken aan derden die *niet direct* bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zijn betrokken.[182] Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens in het kader van de Bopz-procedure lijkt dan ook in deze categorie te vallen, met name onder twee van de in art. 39f Wjsg genoemde doeleinden voor verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan derden: het voorkomen van strafbare feiten[183] en het handhaven van de orde en veiligheid.[184] Ook al heeft de Wet Bopz, zoals hiervoor vermeld niet expliciet de handhaving van de openbare orde als doelstelling, verdedigd kan worden dat zij daaraan via de mogelijkheid om in gevaarsituaties tot een gedwongen opname over te gaan, wel een bijdrage levert.

Het Besluit justitiële gegevens en de Aanwijzing Wjsg

De artikelen 11-36 van het Besluit justitiële gegevens bevatten gedetailleerde bepalingen ten behoeve van welke instantie en welk doel justitiële gegevens kunnen worden verstrekt en wat daarbij opvalt is dat het besluit niet voorziet in een expliciete grondslag voor de verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan de rechter in een Bopz-procedure.

In de Aanwijzing Wjsg[185] worden diverse personen en instanties genoemd aan wie/waaraan het OM in ieder geval op basis van art. 39f lid 1 Wjsg strafvorderlijke gegevens kan verstrekken.[186] Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot art. 39f lid 1 sub a (het voorkomen en opsporen van strafbare feiten) de KNVB en ambtenaren als bedoeld in art. 141 en 142 Sv genoemd en met betrekking tot art. 39f lid 1 sub b (het handhaven van de orde en veiligheid) bijvoorbeeld de Marechaussee. In deze opsomming wordt de rechterlijke macht als zodanig niet genoemd. Bij wijze van vangnetbepaling houdt de Aanwijzing in dat het tevens tot de taak van het OM kan behoren om, ter nastreving van de doelen die art. 39f Wjsg

[181] W.J.A.M. Dijkers, 'Doen en laten in de Bopz-machtigingsprocedure, Een onderzoek naar juridische posities'. Koninklijke Vermande, 2003, p. 56. Zie ook het rapport van de commissie Hoekstra waarin wordt opgemerkt (p. 94): "Gevaarscriterium en stoornisbegrip. De Wet Bopz maakt het mogelijk dwangopneming toe te passen om gevaar af te wenden, als dat gevaar door een geestesstoornis wordt veroorzaakt. Doel van het stoornisbegrip is dus om onderscheid te kunnen maken tussen gevaarzettend gedrag dat aan betrokkene wel of niet kan worden toegerekend. Daar zit ook het onderscheid tussen de Wet Bopz en het strafrecht in."

[182] Zo blijkt duidelijk uit de wetsgeschiedenis, zie MvT Kamerstukken II 2002/03, 28886, 3, p. 7.

[183] Art. 39f lid 1 aanhef sub a Wjsg.

[184] Art. 39f lid 1 aanhef sub b Wjsg.

[185] Stcrt. 2013, 32596, geldend van 1 september 2013 t/m heden.

[186] Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Stcrt. 2013, 32596, geldend van 1 september 2013 t/m heden. In de Aanwijzing worden diverse personen en instanties genoemd, waaronder m.b.t. art. 39f lid 1 sub a (het voorkomen en opsporen van strafbare feiten) de KNVB en ambtenaren als bedoeld in art. 141 en 142 Sv; m.b.t. art. 39f lid 1 sub b (het handhaven van de orde en veiligheid) bijvoorbeeld de Marechaussee.

stelt, aan andere personen of instanties dan in de aanwijzing genoemd informatie te verschaffen.[187] Bij dit laatste zou dan gedacht kunnen worden aan de rechter in een Bopz-procedure.

De rol van de parketsecretaris

Daarbij verdient het navolgende nog aparte aandacht. Uit de Werkinstructie Bopz blijkt dat het de parketsecretaris is die de strafrechtelijke informatie, die aan het Bopz-dossier wordt toegevoegd, beoordeelt.[188] Tijdens het onderzoek is de vraag gerezen of de bevoegdheid, om op grond van de Wjsg informatie aan derden te verschaffen, aan een parketsecretaris gemandateerd kan worden. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord op grond van het volgende. Het College van procureurs-generaal is verantwoordelijk voor de gegevensverwerking op grond van de Wjsg.[189] Uit de wetsgeschiedenis van de Wjsg volgt dat het College van procureurs-generaal deze bevoegdheid kan mandateren aan een onder zijn bevoegdheid werkzame privacyfunctionaris of een officier van justitie die beoordeelt of in een concreet geval aan alle randvoorwaarden is voldaan voor het verstrekken van strafvorderlijke informatie.[190] De Aanwijzing Wjsg houdt een mandaatsbesluit in op grond waarvan het College van procureurs-generaal de bevoegdheden zoals gegeven in titel 2A van de Wjsg, waaronder dus art. 39f, kan mandateren aan de hoofden van de parketten, waarbij laatstgenoemden ondermandaat kunnen verlenen aan onder hen ressorterende medewerkers die belast zijn met het verwerken van strafvorderlijke gegevens.[191] Daartoe kan een parketsecretaris worden gerekend.

Voorlopige conclusie

Het voorgaande leidt tot de voorlopige conclusie dat verstrekking – voor zover het gaat om gegevens die als strafvorderlijke gegevens kunnen worden aangemerkt – in het kader van een Bopz-procedure, als er sprake is van dreigend gevaar voor anderen, op art. 39f lid 1 aanhef sub b Wjsg, te weten het handhaven van de orde en veiligheid, gebaseerd zou kunnen worden, maar wellicht ook op art. 39f lid 1 aanhef sub a Wjsg, het voorkomen van strafbare feiten. In beide gevallen dient er echter sprake te zijn van een 'zwaarwegend algemeen belang'.[192] Wat hieronder moet worden verstaan zal hierna worden besproken.

5.2.3 Het criterium 'met het oog op een zwaarwegend algemeen belang'

Op grond van art. 39f lid 1 Wjsg kan het College van procureurs-generaal strafvorderlijke gegevens enkel verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een 'zwaarwegend algemeen belang'. Dit begrip sluit aan bij art. 8, lid 2 EVRM, waarin is bepaald dat onder het «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.[193] De

---

187 Overigens vermeldt die Aanwijzing verder: '3.Verstrekking van rechterlijke uitspraken. De informatie die een rechterlijke uitspraak bevat, is strafvorderlijke informatie. Een vonnis of arrest valt echter (tevens) onder de bepaling van art. 365 Sv die ook geldt voor de politierechter (art. 367 Sv), de kantonrechter (art. 398 Sv) en de rechter in hoger beroep (art. 415 Sv). De rechter die het vonnis of arrest heeft gewezen beslist op het verzoek tot verstrekking daarvan. Het Openbaar Ministerie verstrekt enkel het resultaat van een strafzaak. Onder het resultaat van een strafzaak wordt verstaan: de kwalificatie van het bewezen verklaarde en de opgelegde straf of maatregel (en eventueel de datum van de uitspraak), dan wel de mededeling dat er sprake is van een vrijspraak of niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.'

188 Zie § 3.4.1.

189 Zie art. 39a Wjsg: "1 Het College van procureurs-generaal is verantwoordelijke voor het verwerken van strafvorderlijke gegevens. 2 Het hoofd van een arrondissementsparket, het landelijk parket, het functioneel parket, het parket centrale verwerking openbaar ministerie of het ressortsparket voert het beheer over de strafvorderlijke gegevens."

190 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 6.

191 Aanwijzing Wjsg, onder II Mandaatsbesluit.

192 Art. 39f lid 1 Wjsg.

193 Kamerstukken II 2002/03, 28886, 3, p. 5.

bedreiging die gevoelige gegevens als strafvorderlijke gegevens kunnen inhouden voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene rechtvaardigt volgens de wetgever deze strenge grondslag, nu immers moet worden voorkomen dat deze gegevens al te gemakkelijk worden verstrekt.[194] Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wjsg in de Tweede Kamer is de vraag aan de orde geweest wat nu het verschil is tussen verstrekking op grond van 'gerechtvaardigd belang' in het kader van de Wbp en verstrekking met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. En wanneer is een algemeen belang een zwaarwegend algemeen belang? Daarop is geantwoord dat het begrip 'gerechtvaardigd belang' zeer ruim is en in beginsel ieder belang van een overheidsorgaan of van een particulier dat verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigt kan omvatten. Het begrip zwaarwegend algemeen belang is beperkter dan het algemeen belang, maar het is lastig om aan te geven wanneer een algemeen belang een zwaarwegend algemeen belang wordt. In de wetsgeschiedenis wordt volstaan met de vermelding dat gegevensverwerking vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang alleen dan gerechtvaardigd is "indien die verwerking voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is".[195] Veel houvast biedt deze omschrijving niet, maar het voorbeeld dat daarbij wordt genoemd geeft wellicht meer aanknopingspunten. Als voorbeeld wordt gegeven dat het zwaarwegend algemeen belang kan meebrengen dat een officier van justitie gedurende een lopend onderzoek tegen een leraar die wordt verdacht van het plegen van ontuchtige handelingen met minderjarigen, de leiding van de school waar de betrokken leraar werkzaam is, van dit gegeven op de hoogte stelt.
Daarmee zijn we aangekomen bij de vraag hoe het criterium 'met het oog op een zwaarwegend algemeen belang' door het OM in de praktijk moet worden toegepast. Uitgangspunt daarbij is dat het OM het zwaarwegend algemeen belang per geval moet afwegen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de strafvorderlijke gegevens betrekking hebben.[196] Er moet dus invulling worden gegeven aan het proportionaliteitsvereiste dat ook in de jurisprudentie met betrekking tot art. 8 EVRM is ontwikkeld.[197] Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat deze toets van het openbaar ministerie vergt dat er steeds een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het *concrete* geval moet plaatsvinden. Desgevraagd formuleert de minister het zo:

> "Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) laat op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beperkingen toe die bij of krachtens de wet zijn voorzien. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd en eist verder dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Volgens de jurisprudentie van het EHRM omvat deze laatste eis nadrukkelijk het proportionaliteitsbeginsel. De inbreuk op het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de strafvorderlijke gegevens betrekking hebben, mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verstrekking te dienen doel van het zwaarwegend algemeen belang. Deze toets vergt van het openbaar ministerie een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval."[198]

Daarbij geldt tevens het subsidiariteitsvereiste, namelijk dat het doel waarvoor de strafvorderlijke gegevens worden verstrekt, in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verstrekking van die gegevens betrokkene minder nadelige wijze dient te kunnen worden verwerkelijkt.[199] Op het openbaar ministerie rust dus de plicht om binnen redelijke grenzen

194 Kamerstukken II 2003/04, 28886, 3, p. 4 e.v.
195 Kamerstukken II 2003/04, 28886, 5, p. 2.
196 Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 7.
197 Zie § 4.3 en Kamerstukken II 2003/04, 28886, 5, p. 3-4.
198 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 3.
199 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 3.

een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene te vermijden of zo beperkt mogelijk te houden.[200] Dit kan betekenen dat het OM bij de verstrekking van strafvorderlijke gegevens in het ene geval een samenvatting geeft of alleen een mededeling doet van de voor het doel relevante informatie en in het andere geval die onderdelen of bladzijden uit het proces-verbaal verstrekt die daadwerkelijk benodigd zijn. Ook kunnen delen van een proces-verbaal van de politie worden geanonimiseerd om te voorkomen dat een onnodige inbreuk wordt gemaakt op de privacy van anderen die bij de strafzaak betrokken zijn geweest.[201]

In de 'Handreiking Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden' wordt in het kader van de Wjsg bepaald dat 'dit zwaarwegend belang per verstrekking dient te worden afgewogen.' En voorts: 'Het vereiste dat verstrekking noodzakelijk moet zijn voor het doel ervan, impliceert tevens een afweging van de proportionaliteit en subsidiariteit van de verstrekking, en wel in ieder concreet geval.'[202]

Van belang is verder dat het criterium zwaarwegend algemeen belang niet alleen een rol speelt bij de *verstrekking* van strafvorderlijke gegevens maar ook een grondslag is voor het *verkrijgen of ontvangen* van deze bijzondere persoonsgegevens.[203] Art. 39f lid 2 Wjsg spreekt in dit verband van het verstrekken "voorzover die gegevens voor die personen of instanties" noodzakelijk zijn in het kader van een zwaarwegend algemeen belang.[204]

Uit het voorgaande volgt dat verstrekking van strafvorderlijke gegevens op grond van art. 39f Wjsg enkel kan plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Bij iedere verstrekking zal bovendien een individuele belangenafweging moeten worden gemaakt, waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moeten worden betrokken.

Hierna zal dieper worden ingegaan op de verschillende categorieën van gegevens die worden verstrekt, waarbij de hiervoor genoemde algemene uitgangspunten die kunnen worden ontleend aan de Wjsg zullen worden betrokken. Daarvoor is het wel steeds nodig om te bezien of de betrokken gegevens al dan niet onder de Wjsg vallen. Zo dat niet het geval is zal worden nagegaan of de Wpg dan wel de Wbp van toepassing zijn en welke criteria uit oogpunt van gegevensverstrekking in die gevallen gelden.

5.2.4 Conclusie en vervolg analyse

Op grond van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat art. 39f lid 1 aanhef sub a en sub b Wjsg een grondslag bevat voor het toevoegen van strafvorderlijke gegevens aan het Bopz-dossier. Verstrekking kan echter alleen plaatsvinden met het oog op een zwaarwegend algemeen belang waarbij per individueel geval een belangenafweging dient plaats te vinden tussen dat zwaarwegende algemene belang en de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkene, waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen.

---

200 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 3.

201 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 11.

202 De Handreiking vermeldt op p. 3: 'In opdracht van het OM kernberaad politie (OMKP) is een werkgroep "handreiking informatie-uitwisseling" samengesteld. De werkgroep bestond uit personen werkzaam binnen het OM en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Tevens heeft de politie een bijdrage geleverd. De opdracht was om een leesbare en duidelijke handreiking op te stellen met betrekking tot de informatie-uitwisseling voor het OM.' Zie tevens p. 32-34.

203 Het verkrijgen of ontvangen is een vorm van verzamelen en valt dus onder verwerking, zie § 4.5 hiervoor. Zie ook art. 8 sub f Wbp waarin is bepaald dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt.

204 Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 20.

Aanpak voor beantwoording de onderzoeksvraag
Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zal met betrekking tot iedere categorie gegevens zoals genoemd in § 5 worden nagegaan (i) om wat voor soort gegevens het gaat, (ii) welke wet(ten) daarop van toepassing is (zijn) en (iii) of op grond van het toepasselijke recht een grondslag kan worden gevonden voor de verwerking daarvan door het OM, met andere woorden of het OM bevoegd is deze gegevens aan het Bopz-dossier toe te voegen en daarmee aan de rechter te verstrekken. Daarna zal ook de regeling die is getroffen in de Wvggz, die thans nog bij de Eerste Kamer aanhangig is worden besproken.

Een schematisch overzicht van de huidige regelgeving en de toekomstige is op p. 76 en 77 te vinden.

5.3 Justitiële documentatie

5.3.1 Definitie

Hiervoor is in § 5.1.1. al aangegeven dat justitiële documentatie, in het gewone spraakgebruik ook wel aangeduid met 'strafblad', bestaat uit een verzameling van strafvorderlijke gegevens. De definitie van de term 'justitiële documentatie' staat in art. 1 sub e Wjsg en deze luidt als volgt:

> "In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
> (...)
> e. justitiële documentatie: een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende justitiële gegevens die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd;"

Wat justitiële gegevens zijn, wordt in art. 1 sub a van de Wjsg gedefinieerd als:

> "(...) Bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering;"

Voorts is art. 2 Wjsg van belang, waarin het doel van de justitiële documentatie wordt beschreven, namelijk:

> "1 Onze Minister verwerkt in de justitiële documentatie justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging.
> 2 Bij algemene maatregel van bestuur worden de gegevens aangewezen die als justitiële gegevens worden aangemerkt."

Justitiële *documentatie* bevat dus justitiële *gegevens*, welke bestaan uit persoonsgegevens[205] inzake de *toepassing* van het strafrecht of de strafvordering. In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) is omschreven welke gegevens als justitiële gegevens

[205] Waaronder volgens art. 1 sub a Wbp moeten worden verstaan elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

zijn aan te merken.[206] Het gaat hier onder andere om alle beslissingen[207] die door het OM of de rechter ten aanzien van een verdachte in een strafproces zijn genomen. Zo zijn bijvoorbeeld het parketnummer en de kwalificatie van het strafbare feit justitiële gegevens.[208] Ook penitentiaire informatie die van belang kan zijn voor het verkrijgen van inzicht wanneer een betrokkene, indien gedetineerd, vrij komt of ten aanzien waarvan bijzondere voorwaarden gelden zoals een verplicht reclasseringscontact, kan geschaard worden onder justitiële documentatie.

De justitiële documentatie waarin justitiële gegevens zijn verwerkt, is vooral bedoeld om een historisch overzicht van het strafrechtelijk verleden van een persoon te geven en als zodanig is het een belangrijke informatiebron voor het OM.[209]

5.3.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

De verwerking van justitiële gegevens gebeurt door- en onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie.[210] Art. 3 Wjsg bevat voorschriften voor een zorgvuldige verwerking en het uitgangspunt van doelbinding. In dat verband is in het derde lid van art. 3 Wjsg bepaald dat justitiële gegevens uitsluitend voor een ander doel mogen worden verwerkt dan waarvoor zij zijn verkregen, voor zover deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en de verwerking voor dat andere doel overigens noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel. De verdere verwerking is alleen mogelijk door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang zijn aangewezen. Voor een mogelijke wettelijke grondslag voor de toevoeging van justitiële documentatie aan het Bopz-dossier is art. 8 lid 1 van de Wjsg relevant, dat luidt:

> "Ten behoeve van de rechtspleging worden justitiële gegevens verstrekt aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba."

Op grond van dit artikel(lid) is het OM, dat ingevolge art. 1 Wet RO uit rechterlijke ambtenaren bestaat, dus gerechtigd ten behoeve van de rechtspleging justitiële gegevens te *ontvangen*. Op grond van artikel 52 lid 1 Wjsg is het OM bevoegd deze gegevens door te verstrekken indien een bij of krachtens de Wjsg gegeven voorschrift dat toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens aan het OM zijn verstrekt tot doorverstrekking noodzaakt.[211] Een bij de Wjsg gegeven voorschrift dat doorverstrekking van justitiële gegevens mogelijk maakt is art. 8a Wjsg. Dit artikel luidt als volgt:

---

206 Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van de justitiële gegevens en tot regeling van de verstrekking van deze gegevens alsmede tot uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële gegevens (Besluit justitiële gegevens).

207 Met uitzondering van de beslissing tot sepot vanwege het feit dat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt.

208 Zie art. 7 van het Bjsg.

209 Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 9.

210 Art. 2 Wjsg, dat luidt: 'Onze Minister verwerkt in de justitiële documentatie justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging.'

211 Art. 52 Wjsg luidt: '1 Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt. 2. Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing.' Zie in dit verband Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 9 en 10.

> "1 Voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal in de gevallen waarin het ingevolge artikel 39e of 39f bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, justitiële gegevens verstrekken.
>
> 2 De artikelen 39e, derde lid, en 39f, tweede lid, onder a, en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing."[212]

Nu, zoals in § 5.1.4. ten aanzien van strafvorderlijke gegevens is uiteengezet, art. 39f lid 1 aanhef sub a en sub b Wjsg een wettelijke grondslag biedt voor verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, waartoe een Bopz-procedure gerekend kan worden en art. 8a Wjsg onder meer bepaalt dat in de gevallen waarin het College ingevolge art. 39f bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, tevens justitiële gegevens kunnen worden verstrekt, biedt art. 8a Wjsg dus een wettelijke grondslag voor verstrekking van justitiële gegevens in het kader van een Bopz-procedure.[213] Maar ook hier geldt dat dit alleen mogelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dient in elk individueel geval waarin gegevens verstrekt worden, een belangenafweging plaats te vinden waarbij het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de justitiële gegevens betrekking hebben wordt afgewogen tegen het zwaarwegend algemeen belang. Daarbij dienen ook weer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit te worden betrokken.[214] Dit is uitgewerkt in de Aanwijzing Wjsg, waarin is bepaald dat als het gaat om een verstrekking aan derden op grond van art. 39f Wjsg *per geval* dient te worden nagegaan of de verstrekking van justitiële gegevens (mede) aangewezen is. De Aanwijzing bepaalt verder:

> "Daarbij dient nadrukkelijk de noodzakelijkheid van de verstrekking door het OM te worden afgewogen en geldt dat art. 8a Wjsg in beginsel geen grondslag biedt voor het structureel verstrekken van justitiële gegevens aan derden."

Een mogelijke grondslag voor verstrekking van justitiële gegevens door het OM in een Bopz-procedure zou ook nog kunnen worden gevonden in art. 9 Wjsg:

> "Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en voor een goede taakuitoefening van degene aan wie justitiële gegevens worden verstrekt, kunnen bij algemene maatregel van bestuur personen of instanties die met een publieke taak zijn belast, worden aangewezen aan wie justitiële gegevens kunnen worden verstrekt."

[212] Zie voor het verschil in verstrekkingsgrondslag tussen strafvorderlijke en justitiële gegevens Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 9/10: 'Strafvorderlijke gegevens worden verwerkt voorzover dat noodzakelijk is voor een goede taakvervulling van het openbaar ministerie of om een andere wettelijke verplichting na te komen (art. 39b, eerste lid). Gerelateerd aan deze doelen van verwerking kan het openbaar ministerie strafvorderlijke gegevens verstrekken voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Onder deze grondslag vallen blijkens het voorgestelde artikel 39f, eerste lid, ook buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden. Het vorenstaande impliceert dat het openbaar ministerie niet in alle gevallen waarin hij bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, ook justitiële gegevens kan verstrekken. Artikel 52, eerste lid, biedt daarvoor immers geen ruimte. Niettemin kan verstrekking van justitiële gegevens door het openbaar ministerie aan derden gelegitimeerd zijn.'

[213] Eigenlijk is dit ten overvloede in art. 8a Wjsg opgenomen omdat uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat justitiële gegevens sowieso een deelverzameling vormen van strafvorderlijke gegevens, zie Kamerstukken II, 2003/04, 28886, 5, p. 18.

[214] Kamerstukken II, 2002/02, 28886, 3, p. 10: 'Uiteraard dient het openbaar ministerie, alvorens het justitiële gegevens door verstrekt, telkens af te wegen of de doorverstrekking voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.'

De enige voor dit onderzoek relevante AMvB waarin deze mogelijkheid is uitgewerkt is het hiervoor aangehaalde Bjsg, dat echter geen specifieke bepaling voor de verstrekking van justitiële gegevens in het kader van een Bopz-procedure bevat. In het kader van onderhavig onderzoek wordt er dan ook vanuit gegaan dat art. 9 Wjsg geen grondslag vormt voor de verstrekking van justitiële gegevens aan derden zoals de Bopz-rechter.

5.3.3 Conclusie

Een wettelijke grondslag voor verstrekking van de justitiële documentatie in het kader van een Bopz-procedure kan worden gevonden in art. 52 jo. art. 8a van de Wjsg. Art. 8a Wjsg bepaalt immers dat, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, het College van procureurs-generaal in de gevallen waarin het ingevolge artikel 39f bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, justitiële gegevens kan verstrekken. Art. 39f (lid 1 aanhef sub a en sub b) Wjsg ziet op verstrekking van gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden waartoe een Bopz-procedure gerekend kan worden. Het vereiste 'voor zover noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang' houdt volgens de wetsgeschiedenis in dat in ieder individueel geval waarin justitiële gegevens verstrekt worden een belangenafweging dient plaats te vinden waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dienen te worden betrokken. Structurele verstrekking van justitiële gegevens is, aldus de Aanwijzing Wjsg, niet mogelijk.

5.4 Reclasserings- en NIFP-rapportages

5.4.1 Definitie

Gedurende de pilot die in § 3.4.1. is besproken en de daarop van toepassing zijnde Werkinstructie van het OM, zijn in de periode juni 2016 tot april 2017 aan het Bopz-dossier ook de meest recente pro-justitia rapportages via JD online en de meest recente reclasseringsrapportages via JD online toegevoegd. Deze verstrekkingen zijn na de evaluatie van de pilot met ingang van 7 juli 2017 gestaakt met uitzondering van informatie over lopende reclasseringstrajecten.[215] Pro-justitia rapportages hebben betrekking op onderzoeken naar de persoonlijkheid van jeugdigen en volwassenen in het kader van strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken. Deze worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (het NIFP).[216] In het hierna volgende wordt ervan uitgegaan dat het OM in de Werkinstructie met 'pro-justitia rapportages' doelt op rapportages van het NIFP opgemaakt in strafzaken. Reclasseringsrapportages zijn voorlichtingsrapporten[217] uitgebracht door een reclasseringsinstelling.[218] Het OM kan ingevolge onder meer art. 147 Sv opdracht geven tot het opmaken van deze rapportages.[219] De Werkinstructie van het OM vermeldt dat de rapportages worden opgevraagd via JD-online. JD-online is de digitale toegang tot het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) voor het zelf-

[215] Zie § 3.4.4.

[216] Zie de internetpagina van het NIFP, www.nifpnet.nl.

[217] Art. 8 van de Reclasseringsregeling 1995 houdt voor zover relevant m.b.t. reclasseringswerkzaamheden in: a. het uit eigen beweging, in opdracht van de bevoegde autoriteiten of op verzoek van betrokkenen zelf verlenen van hulp en steun – rechtsbijstand uitgezonderd – aan personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit; b. het doen van onderzoek naar zodanige personen, waaronder begrepen het opstellen van een indicatiestellingsadvies, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Interimbesluit forensische zorg, ten behoeve van de beslissingen die te hunnen aanzien moeten worden genomen over de vervolging, de berechting of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, en het geven van voorlichting daarover.

[218] Art. 9 van de Reclasseringsregeling 1995.

[219] Art. 147 Sv luidt kort gezegd "dat het OM in het belang van het onderzoek in strafzaken de medewerking (kan) inroepen van personen en lichamen, welke op het gebied der reclasseering of op dergelijk gebied werkzaam zijn, en aan deze de noodige opdrachten (kan) geven."

standig verkrijgen van uittreksels en rapportages uit het persoonsdossier.[220] De beantwoording van de vraag of en zo ja, op grond van welke regelgeving de reclasserings- en NIFP-rapportages door het OM kunnen worden verstrekt in het kader van een Bopz-procedure, hangt (zoals al eerder gezegd) op zijn beurt weer af van het antwoord op de vraag of deze rapportages strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg zijn. In dat kader is het persoonsdossier, waarop het regime de Wjsg van toepassing is relevant. Het persoonsdossier is in art. 1 sub c Wjsg als volgt gedefinieerd:

> "Artikel 1
> In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
> (…)
> persoonsdossier: 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;"[221]

Dat rapportages van de reclassering geschaard kunnen worden onder de in art. 1 sub c Wjsg bedoelde, aan de rechterlijke autoriteiten uitgebrachte, rapporten die deel uitmaken van het persoonsdossier kan worden afgeleid uit het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg), waarin dit nader is uitgewerkt:

> "Art. 46
> De rapporten die het persoonsdossier vormen zijn afkomstig van:
> a. een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 4 van de Reclasseringsregeling 1995;
> (…)
> g. Onze Minister."

Hieruit blijkt in ieder geval duidelijk dat rapporten van de reclassering deel kunnen uitmaken van het persoonsdossier.[222] Maar hoe zit het nu met de NIFP-rapportages? Daarvoor moet worden teruggegrepen naar de ontstaansgeschiedenis van art. 46 Bjsg, die terugvoert naar het daarvoor geldende Besluit justitiële gegevens.[223] In de nota van toelichting op het Besluit justitiële gegevens is vermeld dat voor zover de rapporten afkomstig zijn van de

[220] Zie de internetpagina van de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, www.justid.nl/organisatie/JDS/JDOnline/aspx: "De Justitiële Informatiedienst beheert de fysieke documenten, die nog zijn opgeslagen in het beveiligde PD-archief. Sinds enige tijd worden de persoonsrapportages door de rapporterende instanties in digitale vorm aangeleverd en is het ook mogelijk deze elektronisch te raadplegen via JD-Online. JD-Online fungeert als een logistiek knooppunt voor het aanvragen en verkrijgen van rapportages, waarbij de volgende instanties betrokken zijn: • Openbaar Ministerie • Zittende Magistratuur • Reclasseringsinstanties • Raad voor de Kinderbescherming • Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) Rapporterende instanties kunnen hun rapporten door middel van JD-Online aanbieden aan het OM en de ZM. Tevens kunnen zij rechtstreeks de reeds in het persoonsdossier opgeslagen rapportages raadplegen. Medio 2008 is gestart met het gefaseerd uitrollen van de functionaliteit om het aanvraagproces van de rapportages ook via JD-Online te laten verlopen. Dan kunnen naast een aanvraag tot een rapportage ook de bijbehorende stukken worden toegevoegd. Kortom, in de eindsituatie kunnen alle aangevraagde rapportages online worden geraadpleegd en wordt tevens door het systeem bewaakt dat de opleverdatum van een rapport niet wordt overschreden. JD-Online is een webapplicatie. Wie voor welk doel het JDS dan wel het persoonsdossier mag bevragen is verankerd in de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens."

[221] En art. 1 sub f Wjsg: 'documentatie persoonsdossiers: een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsdossiers die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd.

[222] Art. 46 sub a Bjsg.

[223] Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van de justitiële gegevens en tot regeling van de verstrekking van deze gegevens alsmede tot uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële gegevens, Stbl. 2004, 130.

Minister van Justitie daarmee gedoeld wordt op de Forensisch Psychiatrische Dienst.[224] Het NIFP is ontstaan uit een samenvoeging van de Forensisch Psychiatrische Dienst en het Pieter Baan Centrum. Gelet op het voorgaande kan dus worden geconcludeerd dat ook de rapportages van het NIFP deel uitmaken van het persoonsdossier.

Kortom, zowel de reclasseringsrapportages als de NIFP-rapportages die het OM volgens de Werkinstructie toevoegt aan het Bopz-dossier, kunnen geschaard worden onder de rapportages die deel uitmaken van het 'persoonsdossier' zoals bedoeld in art. 1 sub c Wjsg en vallen daarmee onder het regime van de Wjsg.
Opmerkelijk is overigens dat de Regeling persoonsdossiers strafrechtspleging[225] die onder andere betrekking heeft op het verstrekken van informatie uit persoonsdossiers op dit punt geen enkele verwijzing naar de Wjsg bevat.

5.4.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

Daarmee zijn we aanbeland bij de vraag of er in de Wjsg een grondslag kan worden gevonden voor verstrekking van de hier bedoelde rapportages door het OM in het kader van een Bopz-procedure. Art. 40 lid 1 Wjsg vermeldt in dit verband:

> "Onze Minister verwerkt persoonsgegevens in persoonsdossiers in de documentatie persoonsdossiers met als doel de bevordering van een juiste toepassing van het strafrecht."

Wat de verstrekking van rapporten uit de persoonsdossiers betreft bepaalt art. 42 lid 2 Wjsg:

> "2. Onze Minister verstrekt ten behoeve van een goede rechtspleging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen en het geven van advies over een gratieverzoek desgevraagd afschriften van de in een persoonsdossier opgenomen rapporten aan:
> Nederlandse rechterlijke ambtenaren;
> [...]"

Net als bij de justitiële documentatie is voor de vraag welk verstrekkingsregime van toepassing is een getrapte redenering nodig, waarbij eerst moet worden bepaald om wat voor soort gegevens het bij persoonsdossiers gaat. Deze redenering luidt als volgt: persoonsdossiers bevatten persoonsgegevens in de zin van art. 1 sub a van de Wbp. Deze gegevens zijn ingevolge art. 1 sub c Wjsg opgenomen in – kort gezegd – rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken. Het gaat dus om persoonsgegevens die zijn verzameld in verband met tegen de betrokkene aanhangige strafzaken.

[224] Nota van Toelichting Besluit Justitiële gegevens, p. 13.
[225] Regeling houdende voorschriften ten aanzien van het beheer over en de samenstelling, de administratie en het gebruik van, alsmede de verstrekking van informatie uit persoonsdossiers, Stcrt. 1994, 40, geldend van 1 maart 1994 t/m heden.

Daardoor zijn deze gegevens eveneens aan te merken als strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg.[226] Op grond van art. 42 lid 2 Wjsg is het OM gerechtigd ten behoeve van de rechtspleging rapporten uit persoonsdossiers *te ontvangen*. Wat het *verstrekken* van deze rapporten door het OM aan de Bopz rechter betreft, kan dit, net als bij de justitiële documentatie, op basis van art. 39f Wjsg gebeuren voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Ook dient daarbij er een belangenafweging plaats te vinden waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.

5.4.3 Conclusie

Pro-justitia rapportages zijn rapportages naar aanleiding van onderzoeken naar de persoonlijkheid van jeugdigen en volwassenen in het kader van onder meer strafzaken, uitgevoerd door het NIFP. Reclasseringsrapportages betreffen voorlichtingsrapporten uitgebracht door een reclasseringsinstelling. Het OM kan ingevolge onder meer art. 147 Sv opdracht geven tot het opstellen van deze rapportages. Deze rapportages maken deel uit van het persoonsdossier zoals bedoeld in art. 1 sub c Wjsg. De persoonsdossiers bevatten persoonsgegevens (art. 40 Wjsg) die daarmee in de regel zijn aan te merken als strafvorderlijke gegevens als bedoeld in art. 1 sub b Wjsg, nu die persoonsgegevens zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en door het OM in een strafdossier worden verwerkt.
Toevoeging door het OM van (gegevens opgenomen in) reclasseringsrapportages en NIFP-rapportages aan het Bopz-dossier kan daarom plaatsvinden op grond van art. 39f lid 1 aanhef sub a en sub b Wjsg, mits dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Dit dient in ieder individueel geval te worden getoetst en daarbij dienen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit te worden betrokken.

[226] Vgl. HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1834 (Schietincident Alphen aan den Rijn). In deze zaak speelde de vraag of slachtoffers en nabestaanden recht hebben op de afgifte van een psychiatrisch rapport over de overleden schutter, opgemaakt in opdracht van het OM. De Hoge Raad stelt in zijn arrest art. 39f lid 1, aanhef en onder f, Wjsg voorop, dat bepaalt dat het College van procureurs-generaal strafvorderlijke gegevens kan verstrekken voor het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feite betrokken zijn. Voorts overweegt de HR dat art. 124 RO het OM belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken, zodat zijn taakstelling niet tot strafvorderlijk onderzoek is beperkt. Dit betekent dat niet elk onderzoek dat plaatsvindt in opdracht van het OM is te beschouwen als een strafvorderlijk onderzoek als bedoeld in art. 1 sub b Wjsg. Het oordeel van het hof, waarin volgens de Hoge Raad besloten ligt dat niet aannemelijk is dat het OM het NIFP-rapport, dat was gericht op het verkrijgen van informatie over de geestelijke gezondheidstoestand van de verdachte ten tijde van het schietincident, heeft doen uitbrengen met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen jegens de verdachte (tegen wie ingevolge art. 69 Sr (overlijden) geen strafvervolging meer mogelijk was) getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk (rov. 3.4.1.-3.4.3.). Zie voorts 3.4.3. waarin de Hoge Raad overweegt: 'Het vorenstaande betekent niet, (…) dat de persoonsgegevens in het NIFP-rapport niet aan enig wettelijk regime zijn onderworpen, of dat het openbaar ministerie het NIFP-rapport niet heeft kunnen doen uitbrengen. Persoonsgegevens die niet onder de reikwijdte van de Wjsg vallen, worden in beginsel beheerst door de Wet bescherming persoonsgegevens (…). Voorts heeft het openbaar ministerie het NIFP-rapport, dat niet het nemen van strafvorderlijke beslissingen ten doel heeft, maar slachtofferzorg en preventie van strafbare feiten, kunnen doen uitbrengen in het licht van zijn hiervoor in 3.4.2 genoemde taakstelling (art. 124 RO), mede gelet op hetgeen kan voortvloeien uit art. 2 EVRM, dat het recht op leven beschermt en dat mede vergt "that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force" (vgl. EHRM 19 oktober 2006, 56154/00, rov. 67, Yildirim c.s./Turkije; EHRM 26 mei 2009, 75535/01, Esat Bayram/Turkije, rov. 46-47).

5.5 Politiemutaties

5.5.1 Definitie

De term 'politiemutatie' komt als zodanig niet in de Wet politiegegevens (Wpg) voor. In het kader van dit onderzoek is het OM gevraagd wat hieronder moet worden verstaan. Een politiemutatie heeft volgens het OM geen officiële status en maakt ook geen onderdeel uit van een strafrechtelijk dossier, zoals dat bij een proces-verbaal dat door de politie is opgemaakt wel het geval kan zijn. De politie stelt mutaties op om incidenten waar de politie bij betrokken is geweest, vast te leggen en te verwerken in de Basisvoorziening Handhaving (BVH).[227]
Hieruit kan worden opgemaakt dat politiemutaties in de regel gegevens over personen bevatten die in het (digitale) politiesysteem worden vastgelegd. Bij een (losse) politiemutatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de melding dat iemand hinder veroorzaakt op de openbare weg, de vastlegging van de omstandigheid dat iemand in verwarde staat is aangetroffen of de melding dat iemand verbaal agressief is opgetreden.

Volgens art. 1 sub a Wpg wordt onder een politiegegeven elk persoonsgegeven verstaan dat "in het kader van de uitoefening van de politietaak" wordt verwerkt. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Kortom, politiegegevens zijn de persoonsgegevens die de politie verwerkt in het kader van, onder meer, de handhaving van de rechtsorde.
Zoals hiervoor bij 'strafvorderlijke gegevens' is uiteengezet, worden politiegegevens die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek *en* die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt, daarmee strafvorderlijke gegevens (art. 1 sub b Wjsg). In dat geval is de Wjsg van toepassing. De Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie[228] houdt onder het kopje 'samenloop wettelijke voorschriften' in dat verwerkte politiegegevens zich tegelijkertijd bij de opsporingsinstanties en bij het OM kunnen bevinden. Op de politiegegevens die zich enkel bij de opsporingsinstanties bevinden is de Wpg van toepassing, op de gegevens die deel uitmaken van een lopend onderzoek of[229] die in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg door het OM worden verwerkt, zijn tevens de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wjsg van toepassing. Dat laat onverlet dat politiemutaties ook politiegegevens kunnen bevatten die (nog) enkel bij de politie berusten. Op deze laatste politiegegevens is de Wpg van toepassing en hierop heeft de navolgende bespreking betrekking.

Evenals het geval is voor de Wjsg is de Wpg een lex specialis ten opzichte van de Wbp, nu art. 2 lid 2 sub c Wbp bepaalt dat zij niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak.[230] De Wbp wordt in de Wpg op onderdelen wel van toepassing verklaard, zoals hiervoor in § 4.4. is uiteengezet.

---

227 Basisvoorziening Handhaving (BVH) is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nederlandse politie. Politiemedewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken.

228 Stcrt. 2013, 24124, geldend van 1 september 2013 t/m heden.

229 De Aanwijzing spreekt van 'of'. Art. 1 Wjsg spreekt echter van 'en'.

230 Uit de wetsgeschiedenis van de Wbp (Kamerstukken II, 1997/98, 25892, 3, p. 70) blijkt dat 'de thans geldende specifieke wetgeving, te weten de (…) en de Wet politieregisters, blijven gelden.' De wet politieregisters is de voorloper van de Wpg en is in 2008 komen te vervallen. Waar in de wetsgeschiedenis valt te lezen 'Wet politieregisters' kan hiervoor in de plaats dus Wpg worden gelezen.

5.5.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

De Wpg bevat in artikel 16 een grondslag voor verstrekking van politiegegevens aan het OM:

> "Artikel 16
> 1 De verantwoordelijke[231] verstrekt politiegegevens aan:
> a [..]
> b leden van het openbaar ministerie voor zover zij deze behoeven:
> 1° in verband met hun gezag of zeggenschap over de politie of over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, of
> 2° voor de uitvoering van andere hun bij of krachtens de wet opgedragen taken; (…)"

Met name waar het gaat om de op art. 16 lid 1 sub b onder 2° Wpg gebaseerde informatie die bestemd is voor de uitvoering van andere bij of krachtens de wet aan het OM opgedragen taken, kan gedacht worden aan de taken die het OM heeft op grond van de Wet Bopz.[232] Deze bepaling zou dan ook de basis kunnen vormen voor verstrekking van politiemutaties door de politie aan het OM. Of het OM bevoegd is op grond van art. 16 lid 1 sub b onder 2° Wpg politiegegevens te *ontvangen* hangt af van de wijze waarop de zinsnede "bij of krachtens de wet opgedragen taken" moet worden geïnterpreteerd. Als de bij de Wet Bopz aan het OM opgedragen taak tot uitgangspunt wordt genomen, dan is het van belang dat art. 5 lid 1 Bopz bepaalt, dat bij een verzoek gericht op het verkrijgen van een rechterlijke machtiging, welk verzoek ingevolge art. 4 lid 2 Wet Bopz aan de officier van justitie dient te worden gedaan, een geneeskundige verklaring van een psychiater die de betrokkene kort te voren heeft onderzocht dient te worden overgelegd. Art. 5 Bopz vermeldt niet dat daarnaast andere gegevens, zoals bijvoorbeeld politiegegevens dienen te worden overgelegd.[233] Dat brengt met zich dat het OM aan de Wet Bopz derhalve niet de bevoegd kan ontlenen andere gegevens dan de geneeskundige verklaring die is opgesteld ten behoeve van de Bopz-procedure te ontvangen, omdat de wettelijke grondslag hiertoe ontbreekt en er ook geen andere grondslag is aan te wijzen op grond waarvan het OM deze gegevens wel zou mogen ontvangen.[234] Die interpretatie heeft ook tot gevolg dat de politie niet bevoegd is op grond van art. 16 lid 1 sub b onder 2° Wpg politiegegevens aan het OM te verstrekken ten behoeve van de Bopz-procedure. Dus daar waar het gaat om politiegegevens die niet onder de noemer strafvorderlijke gegevens kunnen worden gebracht, ontstaat er uit oogpunt van gegevensbescherming in de eerste plaats een probleem bij de bevoegdheid van het OM deze informatie te *ontvangen*.

---

231 Ingevolge art. 1 aanhef sub f Wpg wordt onder 'verantwoordelijke' verstaan: bij: 1°. de politie: de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012; 2°. de rijksrecherche: het College van procureurs-generaal; 3°. de Koninklijke marechaussee: Onze Minister van Defensie; 4°. een gemeenschappelijke verwerking van politiegegevens met het oog op een gemeenschappelijk doel door twee of meer organisaties als bedoeld in dit onderdeel: de verantwoordelijke die door de betrokken verantwoordelijken is belast met de feitelijke zorg voor de verwerking en het treffen van de maatregelen, bedoeld in artikel 4.'

232 Zie P.J.D.J. Muijen, Politie, informatie en privacy, De Wet politiegegevens toegelicht, Kerckebosch en Uitgeverij Paris, Zutphen 2012, p. 129-130. Muijen noemt als voorbeeld van een verstrekking voor de uitvoering van andere bij of krachtens wet opgedragen taken de Wet RO waarin aan het OM onder andere wordt opgedragen strafvonnissen te doen uitvoeren.

233 Afgezien van de stukken die in art. 5 lid 4 tot en met 6 worden vermeld, die betrekking hebben op uittreksels uit registers met betrekking tot minderjarigen, onder curatele gestelden of een afschrift van de beschikking van het instellen van een mentorschap.

234 Zoals wel het geval is bij strafvorderlijke gegevens die zijn besproken in § 5.2.

Daar komt nog bij dat art. 16 lid 1 sub b onder 2° Wpg evenmin met zoveel woorden een zelfstandige bevoegdheid voor het OM schept voor de *verdere verstrekking* van politiegegevens aan derden, zoals aan de rechter in een Bopz-procedure. In het Besluit politiegegevens kan hiervoor evenmin een grondslag worden gevonden.[235]

De Wpg bevat wel een grondslag voor het verstrekken van politiegegevens aan derden, waaronder ook het OM en de Bopz-rechter zouden kunnen worden verstaan. In dit verband zijn met name de artikelen 18, 19 en 20 Wpg van belang. Hierna worden deze artikelen afzonderlijk besproken, met name om de verschillen tussen deze bepalingen nader te duiden. Daarbij zal ook worden ingegaan op de vraag wie bevoegd is de gegevens aan derden te verstrekken. De betreffende bepalingen luiden als volgt:

"Artikel 18. **(verstrekking aan derden structureel)**

1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen personen en instanties worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven taak.

2 In bijzondere gevallen kan Onze Minister van Veiligheid en Justitie toestemming of opdracht geven tot het verstrekken van daarbij door hem te omschrijven politiegegevens voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Van de desbetreffende beschikking wordt mededeling gedaan aan het College bescherming persoonsgegevens.

Artikel 19. **(verstrekking aan derden incidenteel)**

In bijzondere gevallen kan de verantwoordelijke, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 11, 12 en 14 van de Politiewet 2012, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan personen of instanties voor de volgende doeleinden:

a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
b. het handhaven van de openbare orde;
c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Artikel 20. **(verstrekking aan derden structureel voor samenwerkingsverbanden)**

1 De verantwoordelijke kan, voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties, in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 11, 12 en 14 van de Politiewet 2012, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan die personen en instanties voor de volgende doeleinden:

a het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
b het handhaven van de openbare orde;
c het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
d het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

[235] Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens, Stb. 2015, 223, geldend van 1 juli 2015 t/m heden.

2 In de beslissing, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, ten behoeve van welk samenwerkingsverband de politiegegevens worden verstrekt, alsmede het doel waartoe dit is opgericht, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden onder welke de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt."

Op grond van art. 18 Wpg zou structurele verstrekking aan derden mogelijk zijn, maar dat moet worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.[236] De enige relevante algemene maatregel van bestuur, die thans op grond van art. 18 lid 1 Wpg is uitgevaardigd, is het Besluit politiegegevens. Dit besluit, dat een uitvoerige opsomming bevat van de functionarissen en instanties waaraan met het oog op de uitoefening van een bepaalde wettelijk opgelegde taak, al dan niet door tussenkomst van het OM politiegegevens kunnen worden verstrekt, biedt geen grondslag voor verstrekking van politiemutaties (via de officier van justitie) aan de rechter in een Bopz-procedure.[237] Art. 18 lid 2 Wpg ziet op bijzondere gevallen, waarvoor telkens een aparte beschikking vereist is. Blijkens de wetsgeschiedenis van de Wpg is een categorische afwijking van het verstrekkingen regiem van de Wpg op grond van deze bepaling niet mogelijk.[238] Art. 18 Wpg biedt dus bij deze stand van zaken geen grondslag voor verstrekking van politiemutaties ten behoeve van een Bopz-procedure.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt verder dat art. 19 Wpg (verstrekking aan derden incidenteel) ziet op bijzondere (incidentele) en dus individuele gevallen.[239] Genoemd wordt het voorbeeld van verstrekking van politiegegevens aan een slachtoffer met het oog op het claimen door het slachtoffer van vergoeding van diens schade.[240] Art. 19 Wpg biedt derhalve ook geen grondslag in de hier bedoelde zin.[241]

Art. 20 lid 1 Wpg tenslotte lijkt een grondslag te kunnen bieden voor het verstrekken van politiemutaties aan het OM en aan de Bopz-rechter, waarbij zowel het OM en de Bopz-rechter als 'derden' worden aangemerkt. Het wetsartikel ziet op de situatie waarbij de politie samenwerkt in (lokale) samenwerkingsverbanden en er behoefte bestaat aan structurele uitwisseling van gegevens waarbij de politie en derden parallelle belangen hebben. De uitvoering van de politietaak dient in deze samenwerkingsverbanden te sporen met het belang van de organen waarmee wordt samengewerkt. Het doel van de verstrekking moet overeenstemmen of in ieder geval verenigbaar zijn met de oorspronkelijke verwerkingsdoelstelling op grond van de Wpg. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de omstandigheid dat de politie voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit samenwerkt met een uiteenlopend palet aan instanties die met problematische jeugd te maken hebben.[242] De verstrekking van politiegegevens ten behoeve van de rechter in een Bopz-procedure, waardoor deze een meer compleet beeld krijgt van de betrokkene ten aanzien van wie wordt verondersteld dat hij of zij een gevaar oplevert voor anderen en/of de maatschappij en over wie de rechter een beslissing moet nemen met betrekking tot het toepassen van een dwangmaatregel op grond van de Bopz, zou ook onder deze categorie gebracht kunnen worden.

---

236 Zie uitvoeriger Muijen 2012, p. 152-159.

237 Besluit politiegegevens 14 december 2007, Stb. 2007, 550; zie § 4. Verstrekking politiegegevens aan derden.

238 Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 75.

239 Muijen 2012, p. 159-162.

240 Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 76.

241 Dat was ook het oordeel van het CBP in een onderzoek naar de verstrekking van gegevens in het Veiligheidshuis Bergen op Zoom. Daarbij werd de verstrekking van politiegegevens gebaseerd op art. 18 Wpg hetgeen het CBP geen juiste grondslag achtte: College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis district Bergen op Zoom, onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, Rapportage van Definitieve Bevindingen, maart 2011, p. 12. Zie ook § 5.6.2 hierna.

242 Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 77.

Dat geldt ook voor het OM dat in de Bopz procedure de verzoekersrol heeft. Gesteld kan immers worden dat het doel van de gegevensuitwisseling overeenstemt met de verwerking van politiegegevens ten behoeve van de politietaak voor zover deze de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan degenen die dat behoeven betreft.[243] In art. 20 lid 1 Wpg is, net als in de Wjsg, bepaald dat verstrekking slechts kan plaatsvinden voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is.[244] Ook hier geldt blijkens de wetsgeschiedenis, waarin wordt verwezen naar art. 8 lid 2 EVRM, dat een gegevensverwerking vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd is indien die voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is en dat de toepassing van het criterium van het zwaarwegend algemeen belang een belangenafweging impliceert. Het belang dat gediend wordt met de verstrekking van de gegevens moet worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben. En daarbij moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken.[245] Als de rechter in verhouding tot dit samenwerkingsverband wordt beschouwd als derde buiten dit samenwerkingsverband geldt dat dit slechts mag voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift daartoe verplicht of hun taak tot verstrekking noodzaakt.[246]

Gelet op het structurele karakter van de gegevensuitwisseling, zou de verstrekking van politiegegevens in een Bopz-procedure dus op art. 20 lid 1 Wpg gebaseerd kunnen worden.[247] Maar daarmee is nog niet vastgesteld wie de bevoegde instantie is de gegevens aan het OM of de rechter of beiden te verstrekken. Dat is op grond van art. 20 lid 1 Wpg de 'verantwoordelijke' die daarover in overeenstemming met het bevoegde gezag dient te beslissen. Wie wordt hier nu precies onder begrepen?
Ingevolge art. 1 sub f Wpg is de 'verantwoordelijke' bij de politie de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012. De verantwoordelijke dient volgens art. 20 lid 1 Wpg in overeenstemming met het bevoegde gezag te beslissen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat onder 'het bevoegde gezag' in art. 20 lid 1 Wpg dient te worden verstaan het gezag onder wiens verantwoordelijkheid de werkzaamheden vallen ten behoeve waarvan de gegevens zijn verwerkt.[248] Indien de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak dan staat zij onder het gezag van de burgemeester (artikel 11 Politiewet 2012). Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat zij onder het gezag van de officier van justitie (artikel 12 Politiewet 2012). Nu het hier gaat om verstrekking van politiegegevens, die door de politie bij de uitoefening van haar taak onder het gezag van de burgemeester of de officier van justitie zijn verkregen, dienen deze betrokken te worden in de beslissing tot verstrekking van politiegegevens aan derden. In het geval dat het niet helder is of bepaalde gegevens zijn verkregen in het kader van de handhaving van de openbare orde of in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, verdient het volgens de MvT aanbeveling om de instemming van beide gezagsdragers te vragen.[249]
Dat houdt dus in dat de beslissing tot verstrekking van politiemutaties over gedragingen die betrekking hebben op de verstoring van de openbare orde, die op zichzelf nog geen strafbare

[243] Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 77; Muijen 2012, p. 163.
[244] Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 77.
[245] Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 77 en p. 74.
[246] Kamerstukken II 2005/06, 30327, 3, p. 78.
[247] Zie in dit verband bijvoorbeeld het Convenant Politie-GGZ 2012 waarin afspraken zijn gemaakt over de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens in de samenwerking tussen politie en GGZ. Uit het evaluatierapport van het Convenant Politie-GGZ (2012), dat in mei 2016 is uitgebracht wordt overigens op p. 21 vermeld: "In de praktijk bestaat veel verwarring over de mogelijkheid persoonsgegevens uit te wisselen tussen verschillende disciplines en / of instanties. De grondslag voor deze mogelijkheden is gelegen in de 'Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg' en de 'Wet politiegegevens'. Beide zijn leidend in de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens in de samenwerking tussen GGZ en politie.
[248] Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 76.
[249] Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 76.

gedragingen hoeven te zijn[250], moet worden genomen door de korpschef in overeenstemming met de burgemeester. Als het gaat om beslissingen tot verstrekking van politiemutaties die betrekking hebben op gedragingen die mogelijk onder het strafrecht vallen, dan dienen deze te worden genomen door de korpschef in overeenstemming (dit is blijkens de wetsgeschiedenis hetzelfde als 'instemming') met de officier van justitie.[251] Dit wordt in de Aanwijzing wet politiegegevens en de rol van de Officier van Justitie verder uitgewerkt.[252] Art. 15.5.2. van de Aanwijzing handelt over het toetsingskader bij art. 20 lid 1 Wpg - verstrekkingen. Het artikel houdt kort samengevat in, dat indien het gaat om een structurele verstrekking van politiegegevens, de verantwoordelijke voorafgaand daaraan beslist of deze noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, en of het doel overeenstemt of verenigbaar is met hiervoor genoemde doeleinden van de uitvoering van de politietaak.

Resumerend kan worden gesteld dat art. 20 lid 1 Wpg een grondslag biedt voor verstrekking van politiemutaties aan derden, waartoe – zij het ongebruikelijk – ook de officier van justitie en de rechter in een Bopz-procedure gerekend kunnen worden. De beslissing tot verstrekking dient dan wel te worden genomen door de korpschef met instemming van ofwel de burgemeester ofwel de officier van justitie, ofwel met instemming van beiden. Het onderscheid tussen gegevens die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en gegevens die op de openbare orde en hulpverlening betrekking hebben kan als volgt worden uitgewerkt.

Gegevens die zien op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Nu, zoals hiervoor beschreven, het OM met de beslissing tot verstrekking van gegevens die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dient in te stemmen schrijft art. 15.5.2. van de Aanwijzing wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie onder meer voor dat de officier van justitie toetst of het verstrekkings-kader in het 'art. 20 besluit' voldoet aan de vereisten die de Wpg daaraan stelt en zijn instemming kan dragen.

Art. 20 lid 1 Wpg schrijft verder voor dat de beslissing tot verstrekking (enkel) kan worden genomen voor zover deze noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dat in de beslissing tot structurele verstrekking wordt vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is. Hierbij geldt wederom dat bij de verstrekking in elk individueel geval een belangenafweging dient plaats te vinden. Het belang dat gediend wordt met de verstrekking van de gegevens moet worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de politiegegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Ook al dient de beslissing tot verstrekking te worden genomen met instemming van het OM en dient het OM daarbij te toetsen of het verstrekkingskader in overeenstemming is met de Wpg, blijft de korpschef de verantwoordelijke voor de verstrekking.

---

250 Bijvoorbeeld de melding dat iemand over straat loopt te vloeken en schreeuwen en een verwarde indruk maakt.

251 In de wetsgeschiedenis wordt tevens in het kader van art. 20 Wpg het volgende opgemerkt: 'Voor het openbaar ministerie is een belangrijk bijkomend aspect de afstemming met de gegevensverstrekking door dit orgaan aan derden. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voorziet in de bevoegdheid van het College van procureurs-generaal om strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan derden (zie artikel 39f). Teneinde de nodige afstemming te realiseren en te voorkomen dat situaties ontstaan die kunnen worden omschreven als «shopping» is het van belang dat het openbaar ministerie, als verantwoordelijke voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, betrokken is bij de beslissing tot verstrekking van politiegegevens. Het College van procureurs-generaal is op grond van de Wet RO bevoegd algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie (art. 127 en 130 Wet RO). De algemene aanwijzingen kunnen onder omstandigheden uiteraard ook het te voeren beleid inzake het instemmen met verstrekkingen op grond van de artikelen 19 en 20 van dit wetsvoorstel betreffen. Dergelijke aanwijzingen of richtlijnen zouden de ambtenaar van de politie vooraf inzicht kunnen geven in het daaromtrent te voeren beleid.' Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 76.

252 Aanwijzing Wet Politiegegevens en de rol van de Officier van Justitie, Stcrt. 2013, 24124.

Gegevens die zien op de handhaving van de openbare orde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven

Als het gaat om de beslissing tot verstrekking aan derden van gegevens die zijn vergaard in het kader van de openbare orde taak, dan heeft het OM hiermee geen bemoeienis. Ingevolge art. 20 lid 1 Wpg dient dan de beslissing tot verstrekking genomen te worden door de korpschef in overeenstemming met de burgemeester.

Het 'art. 20 besluit'

Art. 20 lid 1 Wpg biedt weliswaar een wettelijke grondslag om politiemutaties structureel in het kader van een samenwerkingsverband aan derden te verstrekken, maar stelt daarbij wel de voorwaarde dat de beslissing om tot structurele verstrekking over te gaan moet worden vastgelegd in een zogenaamd 'art. 20 besluit', hetzij uitgevaardigd door de korpschef in overeenstemming met de burgemeester, hetzij door de korpschef in overeenstemming met de officier van justitie, hetzij door de korpschef in overeenstemming met beide functionarissen.

De (hoofd)officier van justitie dient in dat geval, gezien het voorgenomen structurele karakter van de verstrekkingen en als het gaat om politiegegevens die zijn verwerkt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, te toetsen of het juridische verstrekkings-kader voldoet aan de vereisten die de Wpg daaraan stelt en zijn instemming kan dragen.[253]

Art. 15.5.2. van de Aanwijzing Wet Politiegegevens vermeldt daarover:

> "De (hoofd)officier van justitie toetst, voor zover de te verstrekken politiegegevens zijn verwerkt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, gezien het voorgenomen structurele karakter van de verstrekkingen, of het juridisch verstrekkingskader in het art. 20 besluit voldoet aan de vereisten die de Wpg daaraan stelt en zijn instemming kan dragen. Desgewenst worden eventuele aanvullende afspraken gemaakt over:
> - de wijze van controle of de Wpg, het Sv of de Wjsg van toepassing is;
> - de wijze waarop in het voorkomende geval de (hoofd)officier van justitie wordt betrokken in de afweging van het belang van opsporing en vervolging;
> - de eventuele uitvoering die namens de (hoofd)officier van justitie kan worden gegeven aan de daadwerkelijke verstrekking (zowel het Sv of de Wjsg van toepassing zijn);
> - de wijze waarop de eventuele toetsing aan het verstrekkingsregime van Sv en Wjsg dient plaats te vinden;
> - de wijze waarop toetsing van de belangen van opsporing en vervolging dient plaats te vinden.

[253] Art. 15.5.2. van de Aanwijzing vervolgt: 'Desgewenst worden eventuele aanvullende afspraken gemaakt over: – de wijze van controle of de Wpg, het Sv of de Wjsg van toepassing is; – de wijze waarop in het voorkomende geval de (hoofd)officier van justitie wordt betrokken in de afweging van het belang van opsporing en vervolging; – de eventuele uitvoering die namens de (hoofd)officier van justitie kan worden gegeven aan de daadwerkelijke verstrekking (zowel het Sv of de Wjsg van toepassing zijn); – de wijze waarop de eventuele toetsing aan het verstrekkingsregime van Sv en Wjsg dient plaats te vinden; – de wijze waarop toetsing van de belangen van opsporing en vervolging dient plaats te vinden. Omdat het verstrekkingskader in het art. 20 besluit is getoetst, eventuele aanvullende afspraken zijn gemaakt en de (hoofd)officier zijn instemming heeft verleend, kan de verantwoordelijke vervolgens binnen dat kader zonder instemming van de (hoofd)officier in het individuele geval overgaan tot verstrekking. Indien het samenwerkingsverband wordt vastgelegd in een convenant, dient uit het convenant te blijken dat de hoofdofficier van justitie heeft ingestemd met het besluit.

> Omdat het verstrekkingskader in het art. 20 besluit is getoetst, eventuele aanvullende afspraken zijn gemaakt en de (hoofd)officier zijn instemming heeft verleend, kan de verantwoordelijke vervolgens binnen dat kader zonder instemming van de (hoofd)officier in het individuele geval overgaan tot verstrekking. Indien het samenwerkingsverband wordt vastgelegd in een convenant, dient uit het convenant te blijken dat de hoofdofficier van justitie heeft ingestemd met het besluit."

In het 'art. 20 besluit' moet verder worden vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, ten behoeve van welk samenwerkingsverband de politiegegevens worden verstrekt, alsmede het doel waartoe dit is opgericht, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden onder welke de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt.[254] Waar het gaat om doorverstrekking aan een derde buiten het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld de rechter, geldt dat dit slechts mag voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift daartoe verplicht of hun taak tot verstrekking noodzaakt.[255]

Een dergelijk besluit is in het kader van de verstrekking van politiemutaties ten behoeve van de Bopz-procedure in de onderzoeksperiode niet uitgevaardigd.[256] Op grond daarvan moet worden aangenomen dat, art. 20 lid 1 Wpg weliswaar kan voorzien in een grondslag voor de verstrekking van politiemutaties zoals hiervoor omschreven, maar dat dit door het ontbreken van een daartoe strekkend besluit niet rechtmatig is geschied.[257] Aangezien een dergelijk besluit, in ieder geval voor zover het gaat om politiemutaties die betrekking hebben op gedragingen die mogelijk onder het strafrecht vallen, de instemming van het OM behoeft, valt het ontbreken van een 'art. 20 besluit' ook onder de verantwoordelijkheid van het OM en daarmee onder de reikwijdte van het toezicht van de procureur-generaal op het OM op grond van art. 122 RO.

5.5.3 Conclusie

Art. 16 lid 1 sub b onder 2° Wpg biedt geen basis om politiemutaties te verstrekken aan het OM noch een basis voor het OM om gegevens te ontvangen voor de uitvoering van de aan het OM bij de Wet Bopz opgedragen taken. Art. 20 lid 1 Wpg biedt wel mogelijk een grondslag voor de verstrekking door de politie van politiegegevens aan derden, waartoe in dit verband ook de officier van justitie en rechter in een Bopz-procedure gerekend kunnen worden. Voor zover het gegevens betreffen die zien op de handhaving van de openbare orde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, wordt de beslissing tot structurele verstrekking genomen door de korpschef in overeenstemming met de burgemeester. Voor zover het gegevens betreffen die zien op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt deze beslissing genomen door de korpschef in overeenstemming met (ofwel: met de instemming van) de officier van justitie. In geval niet helder is in welk kader de gegevens zijn verkregen verdient het aanbeveling de instemming van beide gezagsdragers te vragen. Een "art. 20 besluit", is in het kader van de verstrekking van politiemutaties ten behoeve van

---

254 Zie eveneens art. 15.5.2. van de Aanwijzing Wet Politiegegevens en Muijen 2012, p. 163-164.

255 Kamerstukken II 2005/06, 30327, 3, p. 78.

256 Dit blijkt uit een interne memo van de Teamchefs van de Regionale Informatie Knooppunten (RIK) d.d. 20 juni 2017, waarin om een dergelijk besluit wordt verzocht.

257 Zie in dit verband ook de onderzoeken die door het CBP is gedaan naar de informatieverstrekking in de Veiligheidshuizen, die hierna onder § 5.6.2 worden besproken en waarin het CBP in het onderzoek naar de gegevensverstrekking in het Veiligheidshuis Fryslân oordeelde dat vanwege het ontbreken van een rechtsgeldig ondertekend art. 20 besluit de politiegegevens ten tijde van het onderzoek in strijd met art. 20 Wpg zijn verstrekt, College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis Fryslân, Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, rapportage van definitieve bevindingen, maart 2011, p. 11.

de Bopz-procedure niet uitgevaardigd.[258] Daardoor moet worden aangenomen dat bij de verstrekking van politiemutaties in het kader van de Bopz-procedure gedurende de onderzoeksperiode niet voldaan is aan de wettelijke voorwaarden.

5.6 Informatie uit de sociale omgeving van betrokkene

5.6.1 Definitie

De Werkinstructie van het OM vermeldt dat ook informatie uit de sociale omgeving van betrokkene aan het Bopz-dossier wordt toegevoegd. Dit type informatie kan in verschillende bronnen zijn opgenomen. Voor zover deze informatie bijvoorbeeld in het kader van een strafvorderlijk onderzoek is verkregen en in een strafdossier is opgenomen, gaat het om strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg. Indien de informatie is opgenomen in een politiemutatie is de Wpg van toepassing en geldt het verstrekkings-regiem zoals hiervoor in § 5.4.2. is omschreven. Als de informatie rechtstreeks (en niet in het kader van een strafvorderlijk onderzoek) aan het OM ter kennis wordt gebracht[259] is de Wbp van toepassing.[260] Informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene (over de betrokkene) zal veelal te scharen zijn onder de term 'persoonsgegeven' zoals bedoeld in art. 1 lid 1 van de Wbp.[261]

Nu de (verstrekking van) de hiervoor bedoelde gegevens voor zover zij kunnen worden aangemerkt als strafvorderlijke gegevens dan wel politiegegevens reeds hiervoor zijn besproken, zal in de volgende paragraaf aandacht worden besteed aan de wettelijke grondslag voor verstrekking van informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene (voor zover deze informatie onder de Wbp valt).

5.6.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

Ten aanzien van de verstrekking van informatie uit de sociale omgeving van betrokkene is mogelijk art. 8 van de Wet Bopz relevant, waarin kort gezegd is bepaald dat de rechter anderen dan de behandelend arts kan horen.[262] In de praktijk wordt deze bepaling zo uitgelegd dat de rechter anderen dan de behandelend arts slechts hoort, indien hij dit nodig oordeelt.[263] De huidige praktijk van *ambtshalve* verstrekking van gegevens afkomstig van de sociale omgeving van betrokkene door het OM aan het Bopz-dossier kan dus niet op art. 8 van de Wet Bopz gebaseerd worden. Verstrekking van dit type gegevens zou wel gebaseerd kunnen worden op art. 1 sub b en art. 8 Wbp. Art. 1 sub b Wbp luidt:

---

258 Dit blijkt uit een interne memo van de Teamchefs van de Regionale Informatie Knooppunten (RIK) d.d. 20 juni 2017, waarin om een dergelijk besluit wordt verzocht.

259 Uit het interview met het OM blijkt overigens dat informatie afkomstig van de sociale omgeving van betrokkenen het OM zelden bereikt. Soms is sprake van telefonische berichtgeving, soms een e-mail aan het OM.

260 In art. 2 en 3 Wbp wordt aangegeven waarop deze wet niet van toepassing is; dat is in dit kader niet relevant.

261 Zie § 4.5. en voor een uitgebreide toelichting op dit begrip Kamerstukken II, 1997/98, 25892, 3, p. 45-50.

262 Art. 8 Wet Bopz luidt, voor zover relevant: "4 De rechter doet zich, zo mogelijk, voorlichten door: a. degene die het verzoek, bedoeld in artikel 4, heeft ingediend; b. de echtgenoot; c. degene door wie de betrokkene wordt verzorgd; d. de ouders van de betrokkene die het gezag uitoefenen; e. de voogd, de curator of de mentor van de betrokkene; f. de instelling of psychiater die de betrokkene behandelt of begeleidt; g. degene die de verklaring, bedoeld in artikel 5, heeft afgegeven. 5 De rechter kan zich doen voorlichten door een of meer van de in artikel 4 bedoelde bloedverwanten die het verzoek niet hebben ingediend. (…) 7 Indien de rechter dit gewenst oordeelt, kan hij de personen, bedoeld in het vierde lid, onder a en g verplichten te verschijnen. 8 Indien de rechter zich doet voorlichten door een of meer der personen, bedoeld in het vierde, vijfde en zesde lid, buiten tegenwoordigheid van de betrokkene, wordt de zakelijke inhoud van de verstrekte inlichtingen aan de betrokkene medegedeeld. 9 De betrokkene of zijn raadsman wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken naar aanleiding van de mededelingen en verklaringen van de personen, bedoeld in het vierde, vijfde en zesde lid."

263 Tekst en Commentaar Gezondheidsrecht, Wolters Kluwer 2015, p. 340, aant. 5 bij art. 8 Wet Bopz.

> "In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
> (…)
> b. verwerking van persoonsgegevens: 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;"

Artikel 8 sub e Wbp houdt in:

> "Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:
> (…)
> e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt,
> (…)"[264]

Zowel het OM als organisatie als de officieren van justitie zijn bestuursorganen[265] en de voorwaarde voor gegevensverwerking is dat deze noodzakelijk is voor de vervulling van de betrokken taak van het bestuursorgaan. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ten aanzien van de eis van noodzakelijkheid dat, bij gebreke van gedetailleerde wettelijke regels voor deze taakuitoefening, bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de vraag of wel sprake is van een rechtmatige taakuitoefening. Om deze reden spreekt onderdeel e) van art. 8 Wbp volgens de wetgever van een 'goede vervulling' van de taak. Bij de beoordeling van de noodzaak van de betrokken verwerking dienen volgens de wetgever de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol te spelen.[266]
Betoogd kan worden dat de verwerking (inclusief verstrekking) van informatie afkomstig uit de sociale omgeving van betrokkene noodzakelijk kan zijn voor de goede vervulling van de taak van het OM in een Bopz-procedure, zodat het OM op grond daarvan bevoegd is deze gegevens te verstrekken.

Daarnaast geldt het doelbindingscriterium van art. 9 lid 1 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Dit geldt als uitgangspunt en toetsingskader voor iedere vorm van (verdere) gegevensverwerking. Daarbij bepaalt art. 43 Wbp onder meer dat de verantwoordelijke art. 9 buiten toepassing kan laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van onder meer de voorkoming van strafbare feiten of de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. Deze bepaling lijkt van toepassing te zijn als het gaat om informatieverstrekking in het kader van een Bopz-procedure. Verder is nog van belang dat indien de gegevens uit de sociale omgeving van de betrokkene kunnen worden aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in art. 16 Wbp, verstrekking zonder expliciete toestemming van de betrokkene in beginsel verboden is, tenzij verstrek-

[264] De wetsgeschiedenis houdt op dit punt het volgende in (Kamerstukken II, 1997/98, 25892, 3, p. 84 e.v.) 'Een taak is publiekrechtelijk indien deze is gebaseerd op een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen grondslag. In de regel gaat een uitoefening van een overheidstaak gepaard met op een publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheden. Het begrip «publiekrechtelijk» sluit aan bij de terminologie van de Awb (…) Met het begrip «bestuursorgaan» is eveneens aansluiting gezocht bij de Awb. Dit begrip wordt in artikel 1:1 Awb omschreven als een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.'

[265] Zie in dit verband L.J.J. Rogier, 'Het OM als bestuursorgaan, in: E. Bleichrodt e.a. (red.), Onbegrensd strafrecht, Nijmegen: WLP 2013, p. 349-359. Zie ook Rechtbank Leeuwarden 8 december 2000, ECLI:NL:RBLEE:2000:AA8916 (Officier van Justitie is bestuursorgaan als bedoeld in art. 1:1, eerste lid sub a Awb).

[266] Kamerstukken II, 1997/98, 25892, 3, p. 85.

king ingevolge 23 lid 1 sub d Wbp noodzakelijk is ter verdediging van de vitale belangen van de betrokkene of van een derde en het vragen van diens uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt.

5.6.3 Conclusie

De bevoegdheid van het OM tot het toevoegen aan het Bopz-dossier van informatie uit de sociale omgeving van betrokkene, die niet kan worden aangemerkt als 'strafvorderlijke gegevens' zoals bedoeld in de Wjsg en ook niet is opgenomen in een politiemutatie, waarop de Wpg van toepassing is, kan worden gebaseerd op art. 8 Wbp, waarbij het OM de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit in acht dient te nemen.

5.7 Informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen

5.7.1 Wat zijn Veiligheidshuizen

De Werkinstructie van het OM vermeldt dat aan de verzoekschriften op basis van de Wet Bopz informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen wordt toegevoegd. Om vast te kunnen stellen om welke soort informatie het hier gaat, is een nadere verkenning van het fenomeen Veiligheidshuis vereist. Dit is in 2013 uitgewerkt in het Landelijk kader Veiligheidshuizen [267] van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en samengevat in het 'Factsheet landelijk kader Veiligheidshuizen', dat hierover het volgende vermeldt:

> "Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf- en zorgpartners en gemeenten, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden. Wanneer reguliere inzet van partners binnen de eigen keten niet meer werkt, kan een beroep worden gedaan op het netwerksamenwerkingsverband, het Veiligheidshuis. De doelstelling van de samenwerking in Veiligheidshuizen is het bijdragen aan veiligheid(sbeleving) als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid: het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen, door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg. Het concrete resultaat van de samenwerking is een integrale probleemanalyse met een persoons-, systeem- of gebiedsgericht plan van aanpak, met concrete afspraken over de verschillende interventies, inzet van partners en eventuele vervolgstappen en monitoring." [268]

Omtrent de werkwijze van het Veiligheidshuis staat daarin het volgende vermeld:

> "Door de verbinding van de verschillende ketens kan de strafrechtelijke aanpak als stok achter de deur dienen voor effectieve zorg- en hulpverlening. Op haar beurt kan de zorg- en hulpverlening een effectieve aanvulling zijn op de strafrechtelijke aanpak en daarmee het maatwerk vergroten. Alle sleutelorganisaties kunnen een probleem rond een persoon, gezin of gebied in het Veiligheidshuis inbrengen. Vervolgens vindt zo snel mogelijk overleg plaats, waarbij alle relevante instanties uit de regio aanschuiven. De partners in het overleg maken een gezamenlijke analyse en bepalen wie de hulp coördineert. De coördinator zorgt er voor dat er

[267] Ministerie van Veiligheid en Justitie. Landelijk kader Veiligheidshuizen, januari 2013, https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/toolbox/Landelijk-kader.pdf.
[268] Factsheet landelijk kader Veiligheidshuizen 2013, p.1. https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/toolbox/factsheet-landelijk-kader.pdf.

een gezamenlijk plan van aanpak komt. Hij stemt alle hulp van de verschillende instanties op elkaar af en houdt in de gaten dat iedereen zich aan de afspraken houdt. Bij de analyse komt het hele gezin, het systeem[269] en alle problematiek ter sprake."

Om wat voor soort gegevens het dan gaat blijkt uit het volgende:

" (...) Daarnaast wordt het gedrag van een individu of gezinssysteem vaak (mede) veroorzaakt of in stand gehouden door factoren in het omliggende systeem. Daarom werken Veiligheidshuizen volgens een systeembenadering. Dat betekent dat een casus wordt bezien binnen de context van de (sociale) omgeving waarmee een onderlinge samenhang en wisselwerking bestaat. Dit kan het gezinssysteem zijn, maar ook de sociale omgeving, zoals vrienden, buren of school. Deze factoren worden daarom meegenomen in de probleemanalyse, en krijgen – indien nodig – een plek in de aanpak. Een systeembenadering omvat onder meer het gezinssysteem waarvan een individu in een casus deel uitmaakt. Vaak is er sprake van meervoudige en complexe sociale problemen binnen het gezin, waardoor ook andere gezinsleden risico lopen om af te glijden richting criminaliteit of om slachtoffer te worden. Dit betekent ook dat de gezinsleden in casuïstiek worden meegenomen in de analyse, en indien er reden is tot zorg, er ook voor hen een aanpak tot stand komt." [270]

De sleutelpartners, die zijn betrokken en vertegenwoordigd in de Veiligheidshuizen, zijn de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering en GGZ, Leger des Heils), DJI, gemeenten, Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN). In het onderhavig onderzoek zijn in verband met de beantwoording van de vraag of er een wettelijke grondslag is voor verstrekking van informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen in een Bopz-procedure aan het OM de volgende vragen voorgelegd:
a) welke gegevens worden door het OM zelf in het Veiligheidshuis ingebracht?
b) welke informatie bevatten de registratiesystemen van het Veiligheidshuis en
c) welke informatie uit de registratiesystemen wordt door het OM vervolgens in een Bopz-procedure verstrekt?

Volgens de hierop verkregen informatie van het OM zijn er momenteel 33 veiligheidshuizen met elk een andere werkwijze.[271] Er is dus niet één vastgesteld werkproces, maar over het algemeen verloopt de werkwijze als volgt: het OM brengt in een casusoverleg (ook wel Justitieel Casusoverleg genoemd) mondeling relevante strafrechtelijke informatie in. Bijvoorbeeld over het justitiële verleden van de te bespreken persoon of een openstaande straf en het OM denkt mee over een gezamenlijke plan van aanpak. Dit plan van aanpak wordt vastgelegd in het digitale systeem dat het Veiligheidshuis gebruikt. Daarvoor zijn er verschillende systemen in omloop. De meeste Veiligheidshuizen gebruiken het systeem genaamd GCOS. Daarin zijn in ieder geval de plannen van aanpak opgenomen. Het registratiesysteem wordt niet door het OM beheerd en daarin wordt in ieder geval geen justitiële documentatie in opgeslagen.

[269] Zie p. 15 van het Landelijk kader Veiligheidshuizen 2013.
[270] Landelijk kader Veiligheidshuizen 2013, p. 15.
[271] Zie voor een uitgebreide evaluatie van de Veiligheidshuizen ook B. Rovers en C. Hoogeveen, Landelijk kader voor de veiligheidshuizen, invoering, ontwikkeling en knelpunten, BVTO en WODC, 's-Hertogenbosch, april 2016.

5.7.2 Wettelijke grondslag voor verstrekking?

Welke informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen wordt verstrekt is onderwerp geweest van de pilot die van juni 2016 tot april 2017 in drie arrondissementen heeft gelopen.[272] Een van de werkwijzen die in Oost-Nederland is uitgeprobeerd is dat het Veiligheidshuis een samenvattende memo maakt met contextinformatie over zaken zoals dagbesteding, lichamelijk en psychisch welzijn, verslavingen en justitiële informatie zoals het feit dat er een reclasseringstoezicht loopt met voorwaarden. Deze memo kan vervolgens gebruikt worden bij de crisisbeoordeling voor een inbewaringstelling (IBS) door de psychiater en vervolgens worden bijgevoegd bij het verzoekschrift tot verlenging van de IBS.[273]

Bij het toevoegen van informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen kan het dus gaan om een verzameling van diverse gegevens, afkomstig van de diverse hiervoor genoemde instanties. Uit de voorafgaande paragrafen moge duidelijk zijn geworden hoe complex en gedetailleerd de regelgeving die betrekking heeft op het verwerken van persoonsgegevens al is, als daarbij één of twee instanties zijn betrokken. Die complexiteit neemt exponentieel toe bij gegevensuitwisseling door meerdere verschillende instanties zoals het geval is bij de Veiligheidshuizen. Omdat het zowel om strafrechtelijke informatie gaat als om gezondheidsaspecten van de betrokkene(n) zal er bovendien veelal sprake zijn van bijzondere persoonsgegevens waarvoor het hiervoor beschreven strenge verstrekkingsregiem geldt.[274]

De uitwisseling van gegevens binnen de veiligheidshuizen is in 2010 onderzocht door het College bescherming persoonsgegevens (CBP, thans Autoriteit Persoonsgegevens). Dit onderzoek had betrekking op het Veiligheidshuis district Bergen op Zoom[275] en het Veiligheidshuis Fryslân.[276] De focus van deze onderzoeken was gericht op de rechtmatigheid van de gegevensverstrekking door de betrokken instellingen binnen de context van het Veiligheidshuis en niet zozeer op het verstrekken van binnen het Veiligheidshuis uitgewisselde gegevens aan derden buiten de setting van het Veiligheidshuis. Wat betreft de gegevensverwerking binnen het Veiligheidshuis heeft het CBP op een aantal punten strijdigheid vastgesteld met de regelgeving voor de verwerking van persoonsgegevens. Ten aanzien van het OM constateerde het CBP dat art. 39f Wsjg als grondslag kan dienen voor het verstrekken van strafvorderlijke gegevens binnen het samenwerkingsverband van het Veiligheidshuis en dat daarmee ook een zwaarwegend algemeen belang gediend is in de zin van bestrijding van (jeugd)criminaliteit, maar dat dit de noodzaak van het op automatische wijze verstrekken van strafvorderlijke gegevens voorafgaand aan het casusoverleg, hetgeen kennelijk gebeurde, niet rechtvaardigt.[277] Kritischer was het CBP over de verstrekking van gegevens door de politie. Het CBP kwalificeerde de verstrekking van politiegegevens aan de deelnemende instanties binnen het Veiligheidshuis als een structurele verstrekking van politiegegevens ten behoeve van een samenwerkingsverband zoals bedoeld in art. 20 Wpg en dat de politie dit had miskend omdat de verstrekking door de politie niet op deze grondslag was gebaseerd en ten tijde van de verstrekking geen rechtsgeldig 'artikel 20 Wpg-besluit' voorhanden was. Er was met betrekking tot het Veiligheidshuis Fryslân slechts een niet ondertekend 'artikel 20 Wpg-besluit' aanwezig, dat volgens het CBP, ook al zou het ondertekend zijn geweest, niet voldeed aan de vereisten die aan het besluit in art. 20 lid 2

272 Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 8.
273 Mailbericht van 24 november 2016 afkomstig van het OM.
274 Zie § 4.7.
275 College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis district Bergen op Zoom, onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, Rapportage van Definitieve Bevindingen, maart 2011.
276 College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis Fryslan, Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, rapportage van definitieve bevindingen, maart 2011.
277 CBP Veiligheidshuis district Bergen op Zoom 2011, p.13-14 en CBP Veiligheidshuis Fryslan 2011, p. 12-13.

Wpg worden gesteld. Daarin was onvoldoende specifiek vastgelegd welke gegevens konden worden verstrekt aan welke instanties. Bovendien waren de gegevens landelijk raadpleegbaar terwijl het doel van de verstrekking in het besluit was beperkt tot het betreffende casusoverleg.[278]

Inmiddels is op 10 maart 2017 door de vertegenwoordigers van de deelnemende ketenpartners, managers Veiligheidshuizen, VNG en VenJ gezamenlijk een "eenduidige interpretatie van de geldende wet- en regelgeving" voor het delen van gegevens binnen het zorg- en veiligheidsdomein opgesteld. Het is een 147 pagina's dik 'handvat', uitgevaardigd onder de titel "Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen".[279] Daarin wordt, naast het algemene wettelijke kader, per deelnemende organisatie beschreven aan welke criteria uit oogpunt van gegevensbescherming moet worden voldaan om gegevens de delen in een Veiligheidshuis. In het "Factsheet handvat 'Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein"[280] worden de kernpunten van het handvat als volgt samengevat:

> "1. Bevoegdheidsverlening en verantwoordelijkheden
>
> Een item dat steeds veel discussie oproept, is de wettelijke basis voor het Veiligheidshuis om gegevens te verwerken. De kern ervan is als volgt:
>
> Omdat het Veiligheidshuis geen eigen wettelijke taak heeft, kan een medewerker van een Veiligheidshuis uitsluitend handelen op grond van de bevoegdheid van de partner die een casus aanbrengt. Er wordt gehandeld namens de aanbrenger van de casus en niet op 'eigen' titel. Dit betekent dat de bevoegdheidsverlening van ketenpartners aan medewerkers in het Veiligheidshuis goed geregeld moet zijn. De werkgroep ontwikkelt modeldocumenten die ketenpartners kunnen gebruiken om de bevoegdheidsverlening goed te regelen.[281]
>
> 2. Gegevens-uitvraag bij intake en verrijking ten behoeve van triage
> Een tweede punt van discussie is de vraag welke gegevens op welk moment in het proces uitgevraagd mogen worden bij ketenpartners. Sommige Veiligheidshuizen hanteren als zij een casus binnen krijgen, een gestandaardiseerde uitvraag van gegevens bij alle partners. Dit staat op gespannen voet met het noodzakelijkheidsprincipe uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het verrijken van gegevens mag, maar vraagt om maatwerk. De medewerker van het Veiligheidshuis zal steeds samen met de ketenpartner die de casus aanbrengt per casus moeten bepalen welke partners worden bevraagd. Als later een andere partner ook relevant blijkt, kan die alsnog bevraagd worden.
>
> 3. Registratie in ICT-systemen
> Een derde issue is de zorgvuldige omgang met de registratie van gegevens. Uit onderzoek naar o.a. het gebruik van GCOS, is bekend dat er veel meer casusinformatie wordt vastgelegd dan is toegestaan. Het handvat benadrukt nogmaals de noodzaak voor Veiligheidshuizen om hun werkwijze hierop kritisch door te lichten. Een Veiligheidshuis handelt altijd namens één van de partners. Daarom moet de gegevensregistratie in de systemen van het Veiligheidshuis beperkt blijven tot de

[278] CBP Veiligheidshuis Fryslan 2011, p. 11 en CBP Veiligheidshuis district Bergen op Zoom 2011, p. 12.
[279] Versie 1.0, 10 maart 2017.
[280] https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/Factsheet-handvat-Gegevensdeling-in-het-zorg-en-veiligheidsdomein.pdf.
[281] Deze modeldocumenten zijn in de versie Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen van 10 maart 2017 nog niet opgenomen.

noodzakelijke regie-informatie, zoals een plan van aanpak met daarin de afgesproken interventies. De partners zijn verantwoordelijk voor het vastleggen van noodzakelijke gegevens in hun eigen dossiers en systemen.

4. Afstemming met andere samenwerkingsverbanden
In praktijk stemmen Veiligheidshuizen een casus af met bijvoorbeeld ZSM, of een ander Veiligheidshuis om te kunnen zien of de casus niet elders in behandeling is. Het verstrekken van gegevens door het OM vanuit ZSM aan het Veiligheidshuis is mogelijk, maar er moet gewaakt worden voor structurele gegevensdeling. Ook de samenloopdetectie met andere Veiligheidshuizen in GCOS is juridisch mogelijk. In beide gevallen geldt dat per casus bekeken moet worden of de uitwisseling hetzelfde doel dient als waarvoor gegevens eerder zijn verwerkt.

Het risico bij deze uitwisselingen is dat er al snel meer gegevens worden uitgewisseld dan is toegestaan. Daarom is een stapsgewijze uitwisseling van gegevens van belang. Dit kan door te werken op basis van een hit/no-hit-systeem. Bij een hit kan contact gezocht worden met de manager van het Veiligheidshuis of de betrokken casusregisseur. Beide partijen kunnen dan vanuit hun professionaliteit beoordelen of gegevensdeling gelegitimeerd is en welke gegevens noodzakelijk zijn om uit te wisselen."

Uit het handvat komt naar voren dat er nog veel nader geregeld dient te worden[282] en uit de slotbeschouwing blijkt dat het document nog niet voltooid is. Onder een kopje, "Wordt nog nader uitgewerkt" wordt wel onder meer het volgende benadrukt:

> "Er is voor vrijwel alle gevallen waarin ketenpartners samenwerken en een casusoverleg voeren wel een juridische basis te vinden. Maar van belang is dat er per specifieke casus een individuele afweging wordt gemaakt: doelbinding, wettelijke taken, wettelijke grondslag, noodzakelijkheid (proportionaliteit & subsidiariteit)."

In dit handvat wordt niet besproken onder welke voorwaarden *verdere verstrekking* van persoonsgegevens die zijn uitgewisseld en geregistreerd binnen een Veiligheidshuis aan derden zouden kunnen of mogen plaatsvinden. Of dit is toegestaan hangt nauw samen met beantwoording van de vraag wie verantwoordelijk is voor de informatie die gedeeld en geregistreerd wordt in de Veiligheidshuizen. Deze vraag is aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gesteld. De AP heeft in haar antwoord 18 december 2016 aangegeven deze kwestie niet te hebben onderzocht. Daarbij heeft de AP erop gewezen dat Veiligheidshuizen in de regel een samenwerkingsconvenant hebben met een bijbehorend privacyprotocol, waarin mogelijkerwijze antwoord wordt gegeven op de verantwoordelijkheidsvraag.[283]

Het Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen[284] vermeldt onder meer:

[282] Zie met name de hoofdstukken 3 en 4.
[283] E-mail Autoriteit Persoonsgegevens, d.d. 18 december 2016.
[284] Versie 2.1. @ Helpdesk Privacy van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, via www.google.nl->https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/modelconvenant-veiligheidshuizen_ob.pdf. Dit ongedateerde model is via voorgaande URL nog wel op internet te vinden maar niet meer via de website www.veiligheidshuizen.nl.

"4. Geheimhoudingsplicht

4.1 Voor zover de deelnemers daartoe al niet verplicht zijn, leggen zij aan die medewerkers die inzage hebben in of – in overeenstemming met het bepaalde in dit convenant – op andere wijze persoonsgegevens verkrijgen uit het Overleg en/of het bestand, een plicht tot geheimhouding op. Deze plicht strekt tot geheimhouding van de persoonsgegevens waarvan de medewerkers kennis nemen, behoudens voor zover de betrokkene toestemming geeft voor de gegevensuitwisseling of enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

4.2 Strafrechtelijke persoonsgegevens worden niet doorverstrekt tenzij daarvoor eenrechtmatige verstrekkingsgrondslag én een uitzondering op het verbod totverwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de definities is aan tewijzen. Daarnaast wordt de Officier van Justitie geraadpleegd om te bezien of bijverdere verstrekking een eventuele strafvervolging gevaar loopt.

[…]

"7. Verstrekking van gegevens aan derden

7.1 De gegevens die zijn vastgelegd in het Bestand worden uitsluitend aan Deelnemers verstrekt. Iedere andere verstrekking vindt uitsluitend plaats

a) met uitdrukkelijke toestemming van de Betrokkene of diens wettelijke vertegenwoordiger; of

b) wanneer de verstrekking aan een derde noodzakelijk is om aan een wettelijke verplichting te voldoen die rust op de desbetreffende Deelnemer; of

c) uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeitend) wanneer dit verenigbaar is met het oorspronkelijk doel of de doeleinden."

[…]

"16 Samenwerking buiten het Veiligheidshuis

16.1 Het Veiligheidshuis kan samenwerken met andere bestaande netwerken. Persoonsgegevens worden uitsluitend verstrekt indien dit verenigbaar is met de doeleinden waar de gegevens zijn verzameld en wanneer voldaan wordt aan de bepalingen uit art. 4 en 7 van dit convenant."

Ten aanzien van de status van een convenant kan worden opgemerkt dat een convenant een afspraak van de overheid is met een of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids) doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.[285] Nog los van de omstandigheid dat een convenant niet op één lijn kan worden gesteld met een wet of daarop gebaseerde regelgeving, bieden artikelen 7 en 16 van het Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen onvoldoende duidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijke is ten aanzien van de gegevens die in het Veiligheidshuis worden ingebracht en op grond van welke regelgeving en onder welke voorwaarden verschillende soorten gegevens door het OM vanuit het registratiesysteem van het Veiligheidshuis kunnen worden ingebracht in een Bopz- procedure.

5.7.3 Conclusie

De conclusie ten aanzien van de vraag of er een wettelijke grondslag voor het verstrekken van informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen in een Bopz-procedure is, dat vooralsnog onvoldoende duidelijk is wie de beheerder/verantwoordelijke is van/voor de gegevens die het OM vanuit het registratiesysteem in de Bopz-procedure verstrekt. Het hiervoor aangehaalde convenant kan in ieder geval niet als een dergelijke wettelijke grondslag worden aangemerkt. Dat leidt tot de conclusie dat voor het verstrekken van gegevens uit registratiesystemen van de veiligheidshuizen aan de Bopz-rechter thans geen wettelijke grondslag gevonden kan worden.

[285] Zie Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

5.8 Tussenbalans

In de voorgaande paragrafen is per categorie van gegevens nagegaan of er in het thans geldende recht een grondslag kan worden gevonden voor het verstrekken hiervan door het OM in het kader van de Bopz-procedure. Wat betreft de justitiële documentatie[286], de reclasserings- en NIFP-rapportages[287], de politiemutaties[288] en de informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, kan hiervoor, zij het soms met enige moeite, een wettelijke grondslag geconstrueerd worden. Ten aanzien van de politiemutaties is echter geconstateerd dat een daartoe vereist besluit zoals bedoeld in art. 20 lid 1 Wpg ontbreekt. Op grond daarvan is aangenomen dat de feitelijke verstrekking van politiemutaties in de onderzochte periode niet in overeenstemming met de wettelijke voorschriften heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot de informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen bestaat er zoveel onduidelijkheid dat de vraag of hiervoor een wettelijke grondslag kan worden gevonden niet kan worden beantwoord. Hiervoor lijkt dan ook een grondslag die voldoet aan de regelgeving op het gebied van bescherming van persoonsgegevens te ontbreken.

Bij de bevindingen tot nu toe moet de volgende aantekening worden gemaakt. In geen van de wettelijke regelingen of daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur of aanwijzingen is expliciet voorzien in een verstrekking ten behoeve van de Bopz-procedure. Daarom is in dit rapport aansluiting gezocht bij de algemeen geformuleerde bepalingen die het mogelijk maken om (bijzondere) persoonsgegevens aan derden te verstrekken, zoals art. 39f Wjsg en art. 20 lid 1 Wpg. Een dergelijke verstrekking – en dat geldt ook voor de bevoegdheid om deze gegevens te ontvangen – is steeds slechts toelaatbaar met het oog op een zwaarwegend algemeen belang dat, in ieder geval bij verstrekkingen op grond van art. 39f Wjsg, per individueel geval door de verantwoordelijke moet worden beoordeeld en waarbij een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en het zwaarwegend algemeen belang. In de gevallen waarin in de wet, een AMvB, een aanwijzing of een 'art. 20 besluit' op grond van de Wpg, personen of instanties zijn aangewezen, die met het oog op de uitvoering van hun taak bijzondere persoonsgegevens kunnen verstrekken of ontvangen, dan mag ervan uit worden gegaan dat daarmee de toets van het zwaarwegend algemeen belang heeft plaatsgevonden en in de nadere uitwerking tevens invulling is gegeven aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zodat dit niet steeds in ieder individueel geval van verstrekking hoeft te worden beoordeeld.[289] In het kader van de Bopz ontbreekt in de huidige regelgeving een dergelijke aanwijzing.

Dat roept de vraag op of art. 39f Wjsg, dat meer geschreven lijkt voor een verstrekking aan derden in incidentele gevallen en daarom ook in ieder concreet geval een belangenafweging eist met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, wel een structurele verstrekking, namelijk in iedere Bopz-procedure waarin het gevaarscriterium aan de orde is, als grondslag kan worden aangewezen. Uit de rechtspraak van het EHRM over art. 8 EVRM, zoals in § 4.3. besproken komt immers naar voren dat er voor elk systeem van opslag van strafrechtelijke gegevens een adequate (wettelijke) regeling dient te zijn, die met voldoende precisie regels moet bevatten over onder andere de duur van opslag en de doorgifte van gegevens die uit oogpunt van privacybescherming voldoende waarborgen bevatten.

Met het oog op die vraag zal, voordat de onderzoeksvraag zal worden beantwoord, namelijk of voor het toevoegen door het OM van – kort gezegd – strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier in het thans geldende wettelijke kader een grondslag kan worden gevonden

[286] § 5.2.3.
[287] § 5.3.3.
[288] § 5.4.3.
[289] Zie Muijen 2012, p. 154.

en of de verstrekking van deze gegevens rechtmatig is geschied, eerst worden bezien hoe de verstrekking van deze persoonsgegevens in de Wvggz, die thans nog aanhangig is bij de Eerste Kamer[290] is geregeld. Hieraan zouden immers – a contrario – indicaties kunnen worden ontleend voor de rechtmatigheid van de verstrekking zoals deze thans door het OM plaatsvindt.

5.8.1 Gegevensuitwisseling in de Wvggz

In de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Wvggz is, mede naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Hoekstra[291], uitvoerig aandacht besteed aan de gegevensverstrekking door het OM. Daarbij is de huidige gegevensuitwisseling onder de loep genomen. Volgens de toelichting op de tweede nota van wijziging is gebleken dat wat betreft het verkrijgen van inzage in gegevens van politie en justitie onder de huidige wet- en regelgeving niet altijd duidelijk is wat nu wel of niet is toegestaan.[292]

In het gewijzigde voorstel van wet is beoogd duidelijk te stellen dat de Wvggz een grondslag biedt voor de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens inzake de gezondheid van betrokkene als bedoeld in de Wpb, de Wjsg en de Wpg.[293]

Met het oog daarop is in de tweede nota van wijziging art. 39e Wjsg aangevuld in die zin dat de officier van justitie de geneesheer-directeur (art. 5:4 Wvggz)[294] voorziet van strafvorderlijke en justitiële gegevens over de betrokkene, als bedoeld in de Wjsg en politiegegevens als bedoeld in de Wpg, die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het ernstig nadeel en de te leveren zorg.[295] Op grond van artikel 18 van de Wpg zal in het Bpg een grondslag voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van dezelfde verplichting, worden opgenomen.[296] De verstrekking van de strafrechtelijke gegevens en politiegegevens aan de geneesheer-directeur dient ter beoordeling van het zorgplan en de mate van beveiliging bij de uitvoering van verplichte zorg (zoals een gedwongen opname) en voor de psychiater om in de door hem op te stellen medische verklaring de gevaarzetting te kunnen beoordelen. Het verzoekschrift dat naar de rechter gaat bevat dan de navolgende gegevens:

---

290 Zie § 3.2.

291 Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 100.

292 In Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 100 wordt hierover het volgende vermeld: "Uit het rapport van de Commissie Hoekstra blijkt dat er geen consistente lijn is in de wijze waarop instellingen van de GGZ en zorgprofessionals inzage krijgen in gegevens van politie en justitie, omdat voor betrokkenen niet altijd duidelijk is wat onder de huidige wet- en regelgeving wel of niet is toegestaan."

293 Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p.187-188.

294 Art 5:4, lid 1 Wvggz luidt: 1. Zodra de officier van justitie ambtshalve of op aanvraag met de voorbereiding van een verzoekschrift voor een zorgmachtiging begint: a. wijst hij een geneesheer-directeur aan, b. informeert hij de geneesheer-directeur ten behoeve van diens taak op grond van dit hoofdstuk, en verstrekt hij aan hem de zelfbindingsverklaring, voor zover aanwezig, en gegevens over een voor betrokkene eerder afgegeven machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling of rechterlijke machtiging als afgegeven op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, crisismaatregel, machtiging tot voortzetting van de crisismaatregel of zorgmachtiging, c. gaat hij na of er politiegegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens of strafvorderlijke en justitiële gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn over betrokkene die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het ernstig nadeel en de te leveren zorg en verstrekt hij die gegevens aan de geneesheer-directeur, tenzij het belang van enig strafrechtelijk onderzoek zich daartegen verzet, en d. verstrekt hij, indien betrokkene geen advocaat heeft, de persoonsgegevens van betrokkene aan de rechter, ten behoeve van de last tot toevoeging, bedoeld in artikel 1:7."

295 Het gaat hier om een verplichting, waarop slechts een uitzondering wordt gemaakt als het belang van een strafrechtelijk onderzoek zich tegen de verstrekking verzet, zie art. 5:4 lid 1 en Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 162. Verder kan worden opgemerkt dat in art. 5:4 Wvggz niet vermeld wordt dat de officier van justitie de onder het eerste lid, onderdeel c, genoemde gegevens niet verstrekt indien het risico op ernstig nadeel bestaat voor de betrokkene zelf. In de toelichting op de Tweede nota van wijziging stelt de regering dit niet nodig te achten omdat "de officier van justitie de gegevens alleen moet verstrekken indien de gegevens relevant kunnen zijn ter beoordeling van het ernstig nadeel. Indien er enkel een risico bestaat op ernstig nadeel voor betrokkene (bijvoorbeeld bij een patiënt met ernstige anorexia) zal het doorgaans niet nodig zijn om eventuele justitiële of strafvorderlijke gegevens te verstrekken." Kamerstukken I, 2016/17, 32399, A, p. 117.

296 Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 100-101. Vanwege het ontbreken van een dergelijke AMvB in de huidige regelgeving is in § 5.4.2. geconcludeerd dat thans een verstrekking op grond van art. 18 Wpg niet mogelijk is.

> "De officier van justitie ontvangt van de geneesheer-directeur de benodigde stukken waaronder het zorgplan, de zorgkaart, de medische verklaring van de onafhankelijk arts en het advies van de geneesheer-directeur zelf om het verzoekschrift voor verplichte zorg verder voor te bereiden (artikel 5:15). Dit betreft dus zorginhoudelijke informatie en informatie vanuit familie, naasten en het lokaal domein, voor zover opgenomen in het zorgplan en het verkennend onderzoek van de gemeente (indien aanwezig). De zorginhoudelijke informatie waaronder de medische verklaring van de psychiater is mede gebaseerd op, eventueel aanwezige relevante justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens. Hiermee beschikt de rechter over een compleet dossier als de officier van justitie een verzoek indient voor een zorgmachtiging."[297]

In de toelichting op de tweede nota van wijziging wordt het volgende opgemerkt over de wijze van gegevensuitwisseling[298]:

> "In de wijze waarop gegevens worden uitgewisseld, wordt verdere digitalisering van gestructureerde en gestandaardiseerde data beoogd. Dit draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen uit de wet en sluit ook aan bij het overheidsstreven naar digitalisering. Een belangrijk uitgangspunt voor een duurzaam informatiestelsel is het streven naar beperkte en beheerste uitwerking van de gegevensuitwisseling. Daarbij wordt gestreefd naar data-minimalisatie waarbij zoveel mogelijk gegevens bewaard blijven bij de authentieke bron en alleen gegevens worden overgedragen die gezien de wettelijke verantwoordelijkheid van de ontvanger beschikbaar moeten zijn. De uitwisseling moet doelmatig, proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Dit uitgangspunt geldt ook voor de digitale overzichten die genoemd zijn in de wetsartikelen. Om te bepalen welke gegevens in de uitwisseling en vastlegging onmisbaar zijn, wordt met ketenpartners een precieze definitie van de minimale informatiebehoefte nader uitgewerkt. Hierbij wordt ook de informatiepositie van de cliënt betrokken. De wijze waarop de gegevensuitwisseling plaatsvindt zal, gezien de privacygevoeligheid van de gegevens, die een combinatie zijn van justitiële en medische (persoons)gegevens, moeten voldoen aan een hoog niveau van privacybescherming en informatiebeveiliging. Voor de keteninformatie nemen de Ministeries van VWS en VenJ de regie. Binnen een gezamenlijke aanpak met de ketenpartijen wordt in kaart gebracht wat er nodig is om de benodigde (keten)informatie-uitwisseling te ondersteunen en welke afspraken hierover gemaakt moeten worden voor nieuwe en bestaande (keten)informatiesystemen. Tevens zal in dit programma worden bepaald wat de rol en verantwoordelijkheid is van iedere ketenpartij in de informatieketen en wat noodzakelijk is om aan deze rol en verantwoordelijkheid invulling te geven."[299]

Wat de verenigbaarheid met de grondrechten betreft, met name die van het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens zoals onder meer gewaarborgd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM, wordt in de tweede nota van wijziging het volgende opgemerkt. In de eerste plaats is de verstrekking van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens van de betrokkene aan te merken als een inmenging in diens recht op eerbiediging van zijn privéleven. Deze inmenging moet bij wet zijn voorzien

[297] Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 105. Zie eveneens art. 5:18 lid 3 Wvggz waarin wordt geregeld dat de strafrechtelijke gegevens als bijlage bij de verzoeken aan de rechter worden gevoegd.

[298] Dit is kennelijk gebeurd naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State (Advies RvSt naar aanleiding van tweede nota van wijziging Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg 13 juni 2016, Kamerstukken II 2015/2016, 32399, 26, onder 8. Bescherming persoonsgegevens) en de Autoriteit Persoonsgegevens (Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens tweede nota van wijziging Wvggz, 11 februari 2016, Kamerstukken II, 2015/16, 32399, bijlage bij nr. 38) waarin wordt aangedrongen op een toelichting en onderbouwing van de noodzaak van verwerking van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens.

[299] Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 105.

en "Wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, berust de inmenging op een formeel wettelijke basis."[300] Verstrekking is slechts toegestaan aan de geneesheer-directeur ten behoeve van het voorbereiden van een maatregel op grond van de Wvggz en dient als zodanig gelegitimeerde doelen zoals geformuleerd in art. 8 lid 2 EVRM. Wat de subsidiariteit en de proportionaliteit aangaat, staat in de toelichting het volgende vermeld:

> "Wat betreft de eis dat de regeling noodzakelijk is in een democratische samenleving geldt dat ingevolge de jurisprudentie van het EHRM, sprake dient te zijn van een dwingende eis in het algemeen belang. De justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens worden verstrekt voor zover deze voor de geneesheer-directeur resp. de psychiater relevant zijn om vast te kunnen stellen of de geestelijke gezondheidstoestand van de betrokkene mogelijk een aanzienlijk risico op ernstig nadeel met zich meebrengt. De noodzaak om dit vast te stellen kan worden beschouwd als een dwingende eis in het algemeen belang.[301] Is daarvan inderdaad sprake, dan is het ook noodzakelijk dat zij hiervoor worden behandeld teneinde de stoornis en daarmee het risico op het toebrengen van ernstig nadeel terug te dringen dan wel weg te nemen. Het opleggen van verplichte zorg wordt niet standaard toegepast, maar slechts ingezet als ultimum remedium. Justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens worden verstrekt om zorgvuldig en afgewogen te kunnen beoordelen of verplichte zorg noodzakelijk is. Daarbij worden alleen die gegevens verstrekt en gedeeld die voor de beoordeling relevant kunnen zijn. Of dat het geval is, wordt beoordeeld door de officier van justitie. Aan het subsidiariteitvereiste is daarmee voldaan. Gezien het grote belang dat met de regeling wordt gediend en de waarborgen waarmee deze is omkleed, afgezet tegen de zeer beperkte kring van personen waarbinnen de justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens van de verdachte gedeeld worden, voldoet de regeling tevens aan het proportionaliteitsvereiste."[302]

Met het oog hierop is in het gewijzigd voorstel van wet, dat op 14 februari 2017 bij de Eerste Kamer is ingediend de Wjsg gewijzigd.[303] In de toelichting is aangegeven dat de grondslag voor het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens blijft berusten in de Wjsg welke wet in dat verband wordt aangepast opdat justitiële en strafvorderlijke gegevens kunnen worden verstrekt ten behoeve van de verplichting tot het verstrekken, bedoeld in art. 5:4 Wvggz.[304] De voorgestelde aanpassing van de Wjsg luidt als volgt:

> "De Wet wordt als volgt gewijzigd:
> A In artikel 8a, tweede lid, wordt «39e, derde lid,» vervangen door: 39e, derde, zesde en zevende lid.
> B In artikel 39e wordt, onder vernummering van het zesde lid tot achtste lid, twee leden ingevoegd, luidende:

[300] Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 105-106.

[301] In het schema dat in Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 107 is opgenomen staat dat de informatieverstrekking van relevante justitiële, strafvorderlijke- en politiegegevens, gebaseerd op de art. 5:4, lid 1; 5:10; 5:17, lid 3, en 7:11, lid 4 Wvggz noodzakelijk is voor de beoordeling van het ernstig nadeel en de te leveren zorg; het opstellen van de medische verklaring door psychiater en voor een compleet dossier van de rechter. Bij de crisismaatregel is de grondslag art. 7A: 1, lid 3 Wvggz en wordt de noodzaak gevonden in het (desgevraagd) de psychiater informeren ten behoeve van de beoordeling stoornis en ernstig nadeel. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de observatiemaatregel art. 7A:5.

[302] Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 106.

[303] Kamerstukken I, 2016/17, 32399 A.

[304] Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25, p. 161.

6. Het College van procureurs-generaal verstrekt strafvorderlijke gegevens aan de geneesheer-directeur en de psychiater, bedoeld in de artikelen 5:4, 7:1, 7:11, en 8:19 van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, voor zover dit voortvloeit uit de verplichtingen van de officier van justitie op grond van die artikelen.

[…]"

De officier van justitie is volgens de Wvggz verplicht bij de voorbereiding van de zorgmachtiging op grond van art. 5:4 lid 1 c Wvggz politiegegevens, justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan de geneesheer-directeur indien deze gegeven relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het ernstig nadeel, tenzij het belang van enig strafrechtelijk onderzoek zich daartegen verzet. Is de officier van justitie van oordeel dat een verzoekschrift voor een zorgmachtiging dient te worden ingediend, dan worden ook deze gegevens ingevolge art. 5:17 lid 3f tevens bij het verzoekschrift gevoegd.

Daarnaast zijn in de Wvggz wat betreft informatievoorziening en gegevensverwerking onder "§ 6. Gegevensverwerking" in de art. 8:22-8:31 nadere bepalingen opgenomen met betrekking tot de bewaring en verstrekking/uitwisseling van gegevens door de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur, de burgemeester, de officier van justitie en de minister opgenomen. Art. 8:32 voorziet in een bewaartermijn die door het OM, de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur en de burgemeester ten aanzien van deze gegevens in acht dient te worden genomen en art. 8:33 houdt een regeling in omtrent de vernietiging van de gegevens. Tot slot bevat art. 8:34 van § 6 een geheimhoudingsplicht voor alle professioneel betrokkenen.

Wat betreft de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn in dit verband in het bijzonder de volgende bepalingen van de Wvggz van belang:

"Artikel 8:22

1. Onder de gegevens die op grond van deze wet worden verwerkt, dan wel kunnen worden verwerkt, worden justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, politiegegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens en bijzondere gegevens inzake de gezondheid van betrokkene als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens begrepen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop de gegevensverwerkingen die voortvloeien uit deze wet worden ingericht en met aanvullende waarborgen worden omkleed, waaronder begrepen de technische standaarden daarvoor.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

[…]

Artikel 8:29

1. Onverminderd andere verplichtingen tot het verstrekken van gegevens die voortvloeien uit deze wet, verstrekken de geneesheer-directeur, de zorgverantwoordelijke, de burgemeester en de officier van justitie elkaar gegevens voor zover dat strikt noodzakelijk is ter voorkoming of beperking van ernstig nadeel, en dit hoort bij de uitoefening van ieders taak op grond van deze wet.
2. De geneesheer-directeur, de burgemeester en de officier van justitie stellen de zorgverantwoordelijke ten behoeve van diens taak op grond van artikel 8:4, tweede lid, op de hoogte indien zij op grond van het eerste lid gegevens over betrokkene uitwisselen zonder diens toestemming."

Art. 8:29 bevat dus naast de hierboven aangehaalde bepalingen (art 5:4 lid 1c en 5:17 lid 3f Wvggz) op grond waarvan de officier van justitie relevante politiegegevens, justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens aan de geneesheer-directeur en de rechter dient te verstrekken in het kader van de voorbereiding en het verzoek tot het afgeven van een zorgmachtiging, een overkoepelende bepaling (vangnetbepaling) die bedoeld is als grondslag te fungeren voor gegevensuitwisseling tussen alle betrokken instanties die een rol spelen bij de uitvoering van de Wvvgz. Deze bepaling was in de eerste Nota van Wijziging al opgenomen (onder art. 8:22) en uit de toelichting blijkt dat deze informatieplicht ertoe dient tijdig informatie uit te wisselen tussen het OM de burgemeester en GGZ-instanties om ernstige crises waarbij de betrokkene een gevaar voor zichzelf of een gevaar voor anderen oplevert te voorkomen door het nemen van gepaste maatregelen.[305] Vandaar dat de rechter in deze bepaling niet wordt genoemd. Ook de politie wordt in art. 8:29 Wvvgz niet genoemd, maar verondersteld wordt dat het OM waar nodig contact zal opnemen met de politie.[306] Van belang is verder dat informatie alleen mag worden uitgewisseld ter voorkoming of beperking van ernstige schade:

> "Het eerste lid verplicht de in het lid genoemde personen en organisaties om ervoor te zorgen dat de genoemde andere personen en organisaties worden geïnformeerd voor zover die vanuit hun taakuitoefening op grond van deze wet noodzakelijkerwijs over deze informatie moeten beschikken opdat ernstige schade voor betrokkene of een ander kan worden voorkomen of beperkt. Gegevensuitwisseling is dus niet mogelijk indien alleen voldaan is aan het criterium «voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van ieders taak op grond van deze wet» Er is nog een aanvullende eis dat dit noodzakelijk moet zijn ter voorkoming of beperking van een aanzienlijk risico op ernstige schade voor betrokkene of een ander. Deze clausulering sluit uitwisseling van gegevens voor andere doelen uit. Toestemming van betrokkene is hiervoor niet vereist. Het gaat hier vooral om de noodzakelijke gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen enerzijds de zorgaanbieder, de geneesheer-directeur en de zorgverantwoordelijke en anderzijds de burgemeester en de officier van justitie. Deze informatieplicht dient ervoor te zorgen dat tijdig informatie tussen «de witte en blauwe kolom» plaatsvindt, opdat tijdig goede zorg aan betrokkene toekomt waarmee kan worden voorkomen dat betrokkene in een ernstige crisis komt en gevaar voor zichzelf of anderen gaat vormen. Ook als er klemmende belangen van anderen dan betrokkene zijn die vroegtijdige gegevensuitwisseling noodzakelijk maken, dient dit te geschieden. Het kan immers in die situaties juist van goed hulpverlenerschap getuigen als een hulpverlener zich niet beroept op zijn zwijgplicht, maar actie onderneemt door over betrokkene en zijn situatie te overleggen met andere hulpverleners of relevante organisaties."[307]

[305] Kamerstukken II, 2013/14, 32399, 10, p. 106.
[306] Kamerstukken II, 2013/14, 32399, 10, p. 106.
[307] Kamerstukken II, 2013/14, 32399, 10, p. 105.

Een overzicht van de huidige regelgeving en de toekomstige kunnen als volgt in schema worden gebracht.

	Definitie	*Wet Bopz*	*Wjsg*	*Wpg*	*Wbp*
Strafvorderlijke gegevens	art. 1 sub b Wjsg	n.v.t.	art. 39f lid 1 sub[308]	n.v.t.	n.v.t.[309]
Justitiële documentatie	art. 1 sub e Wjsg	n.v.t.	art. 8a jo. art. 39f lid 1 sub a en sub b[310]	n.v.t.	n.v.t.[311]
Reclasserings- en NIFP-rapporages	art. 1 sub c Wjsg/art. 40 Wjsg	n.v.t.	art. 39f lid 1 sub a en sub b[312]	n.v.t.	n.v.t.[313]
Politiemutaties	art. 1 sub a Wpg	n.v.t.	n.v.t.	Art. 20[314]	n.v.t.[315]
Informatie omgeving betrokkene	art. 1 sub a Wbp	n.v.t.[316]	voor zover opgenomen in strafvorderlijke gegevens: art. 39f lid 1 sub a en sub b	voor zover opgenomen in politiemutaties: art. 20	overig art. 8
Info Veiligheidshuizen	Divers	n.v.t.	onduidelijk	onduidelijk	onduidelijk

Schematisch overzicht van de wettelijke grondslag voor verstrekking in de huidige wetgeving

308 Gegevens mogen enkel worden verstrekt met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hierbij moet zijn voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

309 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.

310 Gegevens mogen enkel worden verstrekt met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hierbij moet zijn voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

311 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.

312 Gegevens mogen enkel worden verstrekt met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hierbij moet zijn voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

313 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.

314 Voor zover de politiemutaties politiegegevens bevatten die onder het bevoegd gezag van de officier van justitie zijn verkregen. Gegevens mogen enkel worden verstrekt met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Hierbij moet zijn voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

315 Zie art. 2 lid 2 sub c Wbp.

316 Hierbij dient te worden aangetekend dat art. 8 lid 4 van de Wet Bopz inhoudt dat de rechter zich, zo mogelijk, doet voorlichten door bijvoorbeeld de echtgenoot of verzorger van betrokkene. In de praktijk wordt deze bepaling echter zo uitgelegd, dat de rechter anderen dan de behandelend arts slechts hoort, indien hij dit nodig oordeelt. Een bevoegdheid tot ambtshalve verstrekking van de hier bedoelde informatie kan niet op dit artikel worden gebaseerd.

	Definitie	*Wvggz*	*Wjsg*	*Wpg*	*Wbp*
Strafvorderlijke gegevens	art. 1 sub b Wjsg	art. 8:22 art. 8:29	art. 39e lid 6	n.v.t.	n.v.t.[317]
Justitiële documentatie	art. 1 sub e Wjsg	art. 8:22 art. 8:29	art. 8a jo. art. 39e lid 6	n.v.t.	n.v.t.[318]
Reclasserings- en NIFP-rapporages	art. 1 sub c Wjsg/art. 40 Wjsg	art. 8:22 art. 8:29	art. 39e lid 6	n.v.t.	n.v.t.[319]
Politiemutaties	art. 1 sub a Wpg	art. 8:22 en art. 8:29	n.v.t.	art. 18	n.v.t.[320]
Informatie omgeving betrokkene	art. 1 sub a Wbp	n.v.t.	voor zover opgenomen in strafvorderlijke gegevens: art. 39e	voor zover opgenomen in politiemutaties: art. 18	overig art. 8
Info Veiligheidshuizen	Divers	Art. 8:29?	onduidelijk	onduidelijk	onduidelijk

Schematisch overzicht van de wettelijke grondslag voor verstrekking na inwerkingtreding van de Wvggz

5.8.2 Samenvatting van wijzigingen ten opzichte van de huidige Bopz-procedure

Een van de onderliggende vragen die tot het onderhavige onderzoek hebben geleid is, of uit het feit dat in de Wvggz wordt voorzien in een expliciete grondslag voor de gegevensuitwisseling van strafvorderlijke en politiële gegevens a contrario zou moeten worden afgeleid dat die grondslag er thans niet is. In dat verband is het van belang nader te bezien waarin de Wvggz van de huidige regelgeving en praktijk verschilt. De conclusies die hieruit kunnen worden getrokken komen aan de orde in § 6.2.

Ten opzichte van de huidige regelgeving bevat de Wvggz, indien deze tot wet wordt verheven, de navolgende nieuwe elementen. Daar waar de Bopz geen specifieke bepalingen bevat over de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties wordt daarin de Wvggz nadrukkelijk voorzien, ook voor zover het gaat om het verwerken en verstrekken van politiegegevens, justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. Tevens zullen daartoe art. 39e Wjsg en het Besluit politiegegevens worden aangevuld en gewijzigd. Daarbij is in de Wvggz specifiek geregeld welke gegevens door welke instantie dienen te worden verstrekt en door wie deze gegevens moeten worden bewaard. Daarnaast is voorzien in een regeling wanneer de gegevens moeten worden vernietigd.

Vergeleken met de huidige regeling valt in het systeem van strafrechtelijke gegevensverwerking dat ingevolge de Wvggz in het leven wordt geroepen en waarop in de hiervoor in § 3.4. beschreven praktijk als het ware een voorschot wordt genomen, het volgende op.

317 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.
318 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.
319 Zie art. 2 lid 2 sub e Wbp.
320 Zie art. 2 lid 2 sub c Wbp.

1. Anders dan in de huidige praktijk zullen in het kader van de Wvggz de aan het strafrecht gerelateerde gegevens in eerste instantie niet aan de rechter worden verschaft, maar aan de geneesheer-directeur, die deze kan betrekken bij het opstellen van zijn zorgplan en bij de beoordeling of er een risico is van "ernstig nadeel". Pas als het tot een verzoek om afgifte van een zorgmachtiging komt worden deze gegevens in de nieuwe regeling van de Wvggz door de officier van justitie ook aan de rechter verstrekt.
2. Een ander verschil is dat er in de Wvggz een *verplichting* wordt geschapen voor het OM relevante strafrechtelijke gegevens te verschaffen bij de aanvraag van een zorgmachtiging, zonder dat er een onderscheid wordt gemaakt ten aanzien van de aard van het ernstige nadeel (voor betrokkene zelf of ook voor derden) terwijl dit in de huidige praktijk in de eerste plaats een bevoegdheid is en in de tweede plaats de gegevensverstrekking slechts geschiedt als er sprake is van gevaar voor "anderen" of "de maatschappij" en dus niet indien de betrokkene een gevaar vormt voor zichzelf.
3. Verder bevat de Wvggz een algemene bepaling in art. 8:29 op grond waarvan, ook los van een verzoek tot verlening van een zorgmachtiging, strafvorderlijke en politiegegevens door het OM kunnen worden gedeeld met de bij de verplichte geestelijke gezondheidszorg betrokken instanties. Ook dan geld als criterium dat dit slechts mag gebeuren "voor zover dat strikt noodzakelijk is ter voorkoming of beperking van ernstig nadeel". Een dergelijke regeling die specifiek gericht is op gegevensuitwisseling tussen de bij de uitvoering van de Bopz betrokken instanties ontbreekt thans.

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal heeft gestaan is of voor het toevoegen door het OM van – kort gezegd – strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier in het thans geldende wettelijke kader een grondslag kan worden gevonden en of het toevoegen van strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier, vooruitlopend op de op stapel staande wetgeving met betrekking tot gedwongen zorg, rechtmatig is.[321] De resultaten van het onderzoek naar de wettelijke grondslag zijn weergegeven in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In deze paragraaf worden de resultaten samengevat.

De praktijk van gegevensverstrekking in de onderzochte periode
Sinds 2016 is het OM naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra begonnen met het structureel inbrengen van strafrechtelijke gegevens bij verzoeken tot een dwangopname op grond van de Wet Bopz.[322] Na een aanloopperiode waarin de praktijk van verstrekking per arrondissement verschilde, is in alle arrondissementen vanaf 10 mei 2016 uniform ingevoerd dat bij een verzoek tot machtiging van voortzetting IBS en/of VM, door het OM relevante politiemutaties en justitiële documentatie worden toegevoegd aan het Bopz-dossier indien de betrokkene geacht wordt een gevaar voor de omgeving te vormen. Het doel hiervan is dat de rechter zich met behulp van deze informatie een beter beeld kan vormen over de noodzaak van een (voortgezette) dwangopname. In drie arrondissementen zijn bij wijze van een pilot in de periode juli 2016 – april 2017 daarnaast tevens pro-justitia rapportages, reclasseringsrapporten, informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, informatie uit de GGZ en Veiligheidshuizen aan de Bopz-dossiers toegevoegd. Na evaluatie van de pilot[323] is besloten per 7 juli 2017 de pro justitia rapportages (NIFP) en informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen niet meer te verstrekken en van reclasseringsrapportages slechts de voortgangsrapportage toe te voegen, als er ten tijde van de Bopz-procedure sprake is van een lopend toezicht van de reclassering.[324]

Reikwijdte van het onderzoek naar een wettelijke grondslag
Alhoewel bepaalde gegevens, zoals de pro justitia rapportages en de informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen slechts gedurende een bepaalde periode (van juli 2016-april 2017) aan de processtukken zijn toegevoegd, waarna de toevoeging is gestaakt, is door de procureur-generaal ten aanzien van alle soorten gegevens onderzocht of voor de verstrekking daarvan een wettelijke grondslag kan worden gevonden. Iedere verstrekking, ook al heeft deze slechts tijdelijk plaatsgevonden, dient immers aan de voorschriften van de regelgeving op het gebied van persoonsgegevensbescherming te voldoen.

Het internationale en grondwettelijke kader
De gegevensverstrekking zoals deze sinds 2016 in het kader van de Bopz-procedure heeft plaatsgevonden valt, nu hiermee een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, onder het Europese gegevensbeschermingsrecht en art. 8 EVRM. De uitgangspunten hiervan zijn in de § 4.1 - 4.3 geschetst. Kort samengevat komen deze erop neer dat gegevensverwerking in overeenstemming behoort te zijn met de wet en dient te voldoen aan het uitgangspunt van doelbinding, zowel wat de gegevensvergaring betreft als de gegevensverstrekking. De doeleinden dienen gerechtvaardigd te zijn en een grondslag te vinden in één van de legitieme doelen die in art. 8 lid 2 EVRM zijn opgesomd. De inmenging dient daarnaast voldoende precies omschreven, voorzienbaar en toegankelijk te

[321] Zie de vraagstelling in § 2.1. en het Rapport procureur-generaal bij de Hoge Raad 'Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra aangaande: 1. De uitvoering van de Wet DNA-veroordeelden en 2. De informatie-uitwisseling in het kader van de Bopz, rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 RO bedoelde toezicht', september 2016, Kamerstukken II, 2015/16, bijlage bij 29279, 357.
[322] Zie § 3.3 en 3.4.
[323] Zie § 3.4.3.
[324] Zie § 3.4.4.

zijn, zodat de reikwijdte en wijze van uitoefening van de inmenging voldoende kenbaar is. De gegevensverwerking moet voldoen aan eisen van zorgvuldigheid en voor elk systeem van opslag dienen er regels te zijn voor de duur van de opslag, doorgifte van gegevens, herziening van de noodzaak van de opslag en voor (in beginsel) rechterlijk toezicht. Art. 10 lid 2 van de Grondwet bepaalt dat regels over het vastleggen en verstrekken van (bijzondere) persoonsgegevens in een wet in formele zin worden vastgesteld. Tot slot moet de gegevensverwerking voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Strafrechtelijke gegevensverwerking heeft betrekking op verwerking van bijzondere persoonsgegevens, en is met extra waarborgen omkleed. In beginsel geldt daarvoor een verwerkingsverbod, tenzij verwerking gerechtvaardigd kan worden door een zwaarwegend algemeen belang c.q. noodzakelijk is om vitale belangen van de betrokkene of andere personen te beschermen.[325]

De Wbp, Wjsg en Wpg

De voor dit onderzoek relevante wettelijke regelingen, die een uitwerking vormen van het hierboven samengevatte grondwettelijk en verdragsrechtelijk recht op bescherming van persoonsgegevens, zijn in de Nederlandse wetgeving de Wbp, de Wjsg en de Wpg. Onderzocht is of voor de verstrekking van de verschillende categorieën gegevens die in dit onderzoek centraal staan, in één of meer van deze wetten een grondslag kan worden gevonden. Hierbij is de focus gericht op de mogelijkheden die deze wetten bieden voor verstrekkingen zoals bedoeld in dit onderzoek.

Verstrekking aan derden

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat noch in de Wet Bopz, noch in de Wbp, Wjsg en Wpg of daarop betrekking hebbende lagere regelgeving verstrekking van strafrechtelijke gegevens in het kader van de Bopz met zoveel woorden als doel of grondslag benoemd wordt, terwijl dit voor andere doeleinden wel in detail geregeld is.[326] Het lijkt erop dat bij de totstandkoming van deze wetten niet gedacht is aan informatieverstrekking ten behoeve van de Bopz-procedure. Een mogelijke grondslag kan daarom alleen gevonden worden in de vangnetbepalingen van de Wjsg en Wpg, die verstrekking aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, als daarmee een zwaarwegend algemeen belang gemoeid is, mogelijk maken. Zo bezien is de Bopz-rechter die over een dwangopname beslist en in dat verband strafrechtelijke gegevens van het OM ontvangt aan te merken als derde in de zin van de Wjsg. Als het gaat om het verstrekken van politiemutaties door de korpschef van politie op grond van de Wpg is naast de Bopz-rechter ook de officier van justitie als derde te beschouwen.[327]

Daarnaast blijft ook de Wbp een rol spelen voor zover het gaat om gegevensverstrekking die niet onder de Wjsg en de Wpg valt.

De zoektocht naar een mogelijke wettelijke grondslag voor de verstrekking door het OM heeft ten aanzien van de diverse categorieën gegevens die in dit onderzoek aan de orde zijn, tot verschillende uitkomsten geleid. Dit zal hierna aan de hand van het toepasselijke het wettelijk kader per soort gegeven worden uitgewerkt. Daarbij zullen slechts de relevante bepalingen worden aangehaald en voor de verdere onderbouwing wordt verwezen naar de relevante paragrafen waarin desbetreffende gegevensverstrekking uitvoeriger is besproken.

---

325 § 4.2 en 4.7.

326 Zie de art. 11-42 Besluit Justitiële gegevens en art. 4:1 - 5:10 Besluit Politiegegevens.

327 § 5.5.2.

Justitiële documentatie[328]

Justitiële documentatie kan worden aangemerkt als een verzameling van justitiële gegevens die op grond van art. 1 sub a Wjsg, juncto art. 1 sub a Wbp bestaat uit persoonsgegevens waarop de voorschriften van de Wjsg van toepassing zijn. Een wettelijke grondslag voor verstrekking van justitiële gegevens in het kader van een Bopz-procedure kan worden gevonden in art. 52 jo. art. 8a Wjsg, in welke laatste bepaling staat vermeld dat voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, het College van procureurs-generaal in de gevallen waarin het ingevolge artikel 39f lid 1 aanhef sub a en sub b bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, ook justitiële gegevens kan verstrekken.[329]

NIFP-rapportages en reclasseringsrapportages[330]

NIFP-rapportages (of pro-justitia rapportages) en reclasseringsrapportages maken ingevolge art. 1 sub c Wjsg deel uit van het persoonsdossier en vallen daarmee onder het regiem van de Wjsg.[331] Omdat persoonsdossiers persoonsgegevens bevatten in de zin van art. 1 sub a Wbp kunnen zij tevens worden aangemerkt als strafvorderlijke gegevens in de zin van art. 1 sub b Wjsg, indien zij zijn opgenomen in een strafdossier of langs automatische weg door het OM worden verwerkt. Verstrekking hiervan door het OM voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden zoals aan de Bopz-rechter kan gebaseerd worden op art. 39f lid 1 aanhef sub a en sub b Wjsg, wederom voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.

Politiemutaties[332]

Politiemutaties bestaan uit politiegegevens in de zin van art. 1 sub a Wpg indien deze gegevens zich enkel bij de politie bevinden.[333] Ingevolge art. 16 Wpg kunnen weliswaar politiemutaties door de politie aan het OM worden verstrekt voor – onder andere – de uitvoering van andere het OM bij of krachtens de wet opgedragen taken, maar omdat de Wet Bopz in dat verband slechts de geneeskundige verklaring noemt, is geconcludeerd dat art. 16 Wpg niet als grondslag kan dienen voor het verstrekken door de politie aan het OM van politiemutaties. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat het OM aan de Wet Bopz geen grondslag kan ontlenen deze gegevens te ontvangen. In de tweede plaats biedt art. 16 Wpg evenmin een grondslag voor de verdere verstrekking door het OM van in het kader van deze bepaling ontvangen politiegegevens. Daarom is onderzocht of art. 20 Wpg (structurele verstrekking aan derden voor samenwerkingsverbanden) een grondslag zou kunnen bieden. Geconcludeerd is dat dit in beginsel zou kunnen. De beslissing gegevens op grond van art. 20 Wpg te verstrekken dient te worden genomen door de korpschef. Voor zover het gegevens betreft die zien op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (en deze nog niet eerder aan het OM zijn verstrekt, bijvoorbeeld omdat er (nog) geen strafrechtelijk onderzoek loopt) dient de officier van justitie met de verstrekking hiervan in te stemmen. Maar dat instemmingsvereiste laat onverlet dat de korpschef de verantwoordelijke is voor de verstrekking. Voor zover het gegevens betreft die zien op de handhaving van de openbare orde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, dient de beslissing tot verstrekking te worden genomen door de korpschef in overeenstemming met de burgemeester. Hiermee heeft de officier van justitie geen bemoeienis. De beslissing om tot een structurele verstrekking over te gaan moet worden vastgelegd in een "art. 20 besluit". In een dergelijk besluit dient te worden aangegeven ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, aan welk samenwerkingsverband politiegegevens

328 § 5.3 - 5.3.3.
329 § 5.2.1 en 5.3.2.
330 § 5.4 - 5.4.3.
331 Art. 40-51 Wjsg.
332 § 5.5 - 5.5.3.
333 Zodra politiegegevens door het OM zijn verkregen of verwerkt ten behoeve van de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde vallen zij onder het regime van de Wjsg.

worden verstrekt, welke gegevens worden verstrekt, onder welke voorwaarden dat gebeurt en aan welke personen of instanties binnen dat samenwerkingsverband wordt verstrekt. Een dergelijk besluit is voor de verstrekking van politiemutaties in het kader van de Bopz-procedure tot op heden niet genomen.[334] Op grond daarvan moet worden aangenomen dat de verstrekking gedurende de onderzoeksperiode niet in overeenstemming met de wet heeft plaatsgevonden.

Informatie uit de sociale omgeving van betrokkene[335]

Informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene kan zich in verschillende bronnen bevinden. Als deze is verkregen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek en in een strafdossier is opgenomen dan is de Wjsg van toepassing en kan in art. 39f Wjsg een verstrekkingsgrondslag ten behoeve van de Bopz-rechter worden gevonden. Gaat het om informatie die zich in politiemutaties bevindt, dan is de Wpg van toepassing zoals hiervoor beschreven. Als de informatie rechtstreeks ter kennis is gebracht van het OM (bijvoorbeeld door familieleden of buren), dan is de Wbp van toepassing. Verstrekking aan de Bopz-rechter door het OM kan in dat laatste geval worden gebaseerd op art. 8 Wbp, met inachtneming van de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Voor de verstrekking van deze gegevens geldt dus het striktere criterium van een zwaarwegend algemeen belang niet.

Informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen[336]

Voor het verstrekken door het OM van gegevens die zich in de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen bevinden kan geen wettelijke grondslag worden geconstrueerd. Dat hangt samen met de omstandigheid dat over de rechtmatigheid van de informatie-uitwisseling binnen de Veiligheidshuizen nog de nodige vraagtekens bestaan, met name over de vragen wie de beheerder/verantwoordelijke is van/voor de in de registratie-systemen opgeslagen informatie. Over de verstrekking van deze gegevens aan derden, dus buiten de setting van het Veiligheidshuis, is tot op heden geen regeling getroffen.

Zwaarwegend algemeen belang

Voor alle categorieën gegevens – uitgezonderd informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, waarvan het OM rechtstreeks in kennis is gesteld – geldt dat de verstrekking hiervan aan de Bopz-rechter, slechts is toegestaan vanwege een zwaarwegend algemeen belang. Uit de wetsgeschiedenis van art. 39f Wjsg kan daarnaast worden afgeleid dat dit zwaarwegend algemeen belang per concreet geval moet worden vastgesteld en gewogen tegen de op het spel staande privacybelangen en dat men hierbij vooral het oog had op verstrekkingen aan derden in uiteenlopende individuele gevallen.[337] Ook de 'Handleiding Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden' gaat hiervan uit en schrijft voor dat het zwaarwegend algemeen belang per verstrekking dient te worden afgewogen en dat het vereiste dat verstrekking noodzakelijk moet zijn voor het doel ervan, een afweging van de proportionaliteit en subsidiariteit impliceert en wel in ieder concreet geval.[338]

---

334 Dit blijkt uit een interne memo van de Teamchefs van de Regionale Informatie Knooppunten (RIK) d.d. 20 juni 2017, waarin om een dergelijk besluit wordt verzocht.

335 § 5.5 - 5.5.3.

336 § 5.6 - 5.6.3.

337 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2002/03, 28886, 3, p. 5: "Een officier van justitie mag bij uitstek geschikt worden geacht om het belang van de verdachte en het zwaarwegend algemeen belang zorgvuldig tegen elkaar te kunnen afwegen om vervolgens op basis van die belangenafweging te bepalen of het noodzakelijk is dat het OM strafrechtelijke informatie aan een derde verstrekt en zo ja, welke derde belang heeft bij die informatie."

338 Handreiking Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden, inwerkingtreding juni 2012, niet gepubliceerd, maar slechts te raadplegen via het interne netwerk (kennisnet) van het OM. Zie § 5.1.3.

Tussenbalans
Uit het voorgaande blijkt dat voor de verstrekking door het OM aan de Bopz-rechter van justitiële documentatie, NIFP- en reclasseringsrapportages en informatie uit de sociale omgeving een wettelijke grondslag valt te construeren. Dat geldt ook voor het ontvangen en verstrekken van politiemutaties, zij het dat daarbij niet is voldaan aan de voorwaarden die in art. 20 Wpg worden gesteld. Ten aanzien van informatie uit de veiligheidshuizen kan geen eenduidige wettelijke grondslag worden aangewezen.

6.2 Conclusies

Wat zijn nu de implicaties van het onderzoek voor de beoordeling van het optreden van het OM wat betreft het toevoegen van strafrechtelijke gegevens aan het Bopz-dossier?

Zorgvuldigheid
Vooropgesteld moet worden dat het belang en de urgentie die gemoeid zijn met de verstrekking van deze gegevens aan de Bopz-rechter gelet op de ervaringen in de zaak Bart van U buiten kijf staan. Dit wordt in de regeling die hiervoor in de Wvggz wordt getroffen onderstreept.[339] Strafrechtelijke gegevens kunnen ertoe bijdragen een onderbouwd oordeel te vellen over de vraag of er voldaan wordt aan het gevaarscriterium en of er een noodzaak is om over te gaan tot een dwangopname. Om hieraan invulling te geven is er door het OM onmiskenbaar met grote inzet en voortvarendheid gewerkt aan een uniforme werkwijze voor de verstrekking van de strafrechtelijke gegevens in de Bopz-procedure. Hiervan getuigen de werkinstructies voor zowel de parketsecretarissen als de betrokken politieambtenaren. Daarbij is ook zeker aandacht geweest voor de bescherming van de privacy van betrokkenen, doordat er afspraken zijn gemaakt over de anonimisering van de politiegegevens en de selectie daarvan op relevantie voor de beoordeling van het gevaarscriterium. Dat laat echter onverlet dat deze gegevensverstrekking op rechtmatige wijze dient plaats te vinden. Hierover is weliswaar door het OM advies ingewonnen en de kwestie is ook binnen diverse overlegorganen besproken, maar uiteindelijk zijn op de openstaande vragen over de wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling geen afdoende antwoorden geformuleerd.

De belangrijkste algemene bevinding is dan ook, dat het OM naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra feitelijk is begonnen met het voegen van strafrechtelijke gegevens in het Bopz-dossier, zonder voldoende duidelijk vast te stellen of het hiertoe op grond van de actuele gegevensbeschermingswetgeving wel in alle gevallen bevoegd was en zonder zich voldoende rekenschap te geven van de voorwaarden hierbij in acht dienden te worden genomen.

Ongetwijfeld heeft de complexe structuur van de regelgeving die betrekking heeft op de bescherming van persoonsgegevens hieraan bijgedragen. Daar staat echter tegenover dat het doel van de wetgeving bescherming persoonsgegevens, waar ook het OM aan gebonden is, dreigt te worden ondergraven, indien gegevens worden verstrekt terwijl geen helderheid bestaat over de hierop betrekking hebbende privacyregelgeving en er ook onvoldoende duidelijkheid is over de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en waarborgen die bij de verstrekking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen. Van het OM mag als bestuursorgaan in het kader van het beginsel van zorgvuldigheid worden verwacht dat het afdoende onderzoek doet naar de wettelijke grondslag van gegevensverstrekking. Daarin is het OM tekortgeschoten.

[339] § 5.8.1 en § 5.8.2.

Ondanks de vragen en onduidelijkheden die er kennelijk bij het OM zijn blijven bestaan over de grondslag van de informatieverstrekking en als gevolg daarvan ook over de rechtmatigheid ervan, heeft dit er niet aan in de weg gestaan, tot verstrekking van strafrechtelijke informatie over te gaan. Dat hiermee een zwaarwegend belang gediend is, kan voor de handelwijze van het OM geen voldoende juridische rechtvaardiging vormen. Kennelijk is aan het belang om de Bopz-rechter van de betreffende gegevens te voorzien voorrang gegeven, zonder de rechtmatigheidsvraag die in dit verband doorslaggevend behoort te zijn, eerst te beantwoorden.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de verstrekking van reclasserings- en NIFP-rapportages en gegevens uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen zoals deze in het kader van een pilot hebben plaatsgevonden in drie arrondissementen.[340] Nog los van de vraag of hiervoor een wettelijke grondslag kan worden aangewezen, blijkt uit de evaluatie van de pilot dat NIFP-rapportages en de gegevens uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen voor de besluitvorming van de rechter geen toegevoegde waarde hadden en dat dit voor reclasseringsrapportages die geen betrekking hadden op de actuele situatie van de betrokkene evenmin het geval was. Op grond hiervan is besloten deze informatie met ingang van 7 juli 2017 niet meer te verstrekken.[341] Dat laat onverlet, dat de betrokken informatie gedurende de periode dat de pilot liep, wel is verstrekt terwijl dat kennelijk overbodig was, zodat de vraag kan worden gesteld of hierbij door het OM de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht zijn genomen. Het was beter geweest als in een vroeger stadium was nagegaan of deze privacygevoelige informatie kon bijdragen aan de oordeelsvorming van de rechter. Dat werpt de vraag op of door het OM wel voldoende zelfstandige invulling is gegeven aan de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit bij de verstrekking van deze gegevens. Het lijkt erop dat er voor het vraagstuk van persoonsgegevensbescherming bij de uitvoering van de pilot niet veel aandacht is geweest en dat vooral de ketensamenwerking en het nut van de informatie-uitwisseling voorop heeft gestaan. De vragen die in de opzet van de pilot zijn gesteld over de voorwaarden waaronder de informatie-uitwisseling kon plaatsvinden[342] hadden moeten worden beantwoord vóórdat daadwerkelijk met de informatieverstrekking werd begonnen. Daardoor heeft de wijze waarop door het OM uitvoering is gegeven aan het verstrekken van strafrechtelijke gegevens in de pilot niet met de vereiste zorgvuldigheid plaatsgevonden.

Rechtmatigheid gegevensverstrekking

De uitkomsten van de onderzoeksbevindingen komen erop neer, dat voor het verstrekken van informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen een eenduidige grondslag ontbreekt. De verstrekking van deze informatie gedurende de looptijd van de pilot heeft derhalve niet in overeenstemming met de toepasselijke privacyregelgeving plaatsgevonden.

Voor het verstrekken door het OM van justitiële documentatie, politiemutaties, reclasserings- en NIFP-rapportages alsmede informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene kan wel een wettelijke grondslag worden geconstrueerd. De term 'geconstrueerd' is hierbij niet zonder betekenis gebruikt, want een expliciete grondslag voor een verstrekking ten behoeve van de beoordeling van dwangopnamen van personen, die vanwege hun psychische toestand een gevaar voor de samenleving kunnen vormen, is in de huidige wetgeving – in tegenstelling tot in de toekomstige Wvggz – niet als zodanig geformuleerd. Daarom is gekeken naar de bepalingen die in algemene zin verstrekking van strafvorderlijke en politie-

340 § 5.7.

341 § 3.4.3 en § 3.4.4.

342 Pilotproject Voorbereiden en indienen verzoekschrift. Optimalisering actieve verzoekersrol OM, 3 mei 2016, p. 5, te weten: "1.Met welke wettelijke aspecten (denk aan o.a. medisch beroepsgeheim en de privacywetgeving) moet bij de informatie-uitwisseling rekening worden gehouden? 2.Onder welke voorwaarden verstrekt de ketenpartner informatie en op welke wijze wordt met deze voorwaarden in het proces rekening gehouden? 3.Hoe wordt in het proces met de informatie omgegaan en waar wordt welke informatie uiteindelijk gearchiveerd? Voor hoelang is dit? Welke voorwaarden gelden hierbij?".

gegevens aan derden mogelijk maken, namelijk de artikelen 39f Wjsg en 20 Wpg. Dat in deze bepalingen aanknopingspunten kunnen worden gevonden op grond waarvan het OM strafvorderlijke gegevens en politiemutaties aan de Bopz-rechter kan verstrekken, maakt een dergelijke verstrekking echter nog niet zonder meer rechtmatig. Daarvoor moet ook worden voldaan aan overige vereisten die daaraan in de wet worden gesteld. Zo mag een verstrekking slechts plaatsvinden als er een zwaarwegend algemeen belang in het spel is. Verder is van belang in het oog te houden dat uit de praktijk zoals deze is geschetst in § 3.4 - 3.4.4, naar voren komt dat de gegevensverstrekking door het OM in het kader van de Bopz-procedure een structureel en geen incidenteel karakter heeft.

De Wpg biedt voor een *structurele* verstrekking van politiemutaties aan derden twee mogelijkheden. Dat zou kunnen op grond van art. 18 Wpg, maar dat dient in een AMvB te zijn uitgewerkt, hetgeen thans niet het geval is. Voorts kan aansluiting worden gezocht bij art. 20 Wpg. Het tweede lid van dit artikel stelt echter de eis dat voor een structurele verstrekking aan derden in het kader van een samenwerkingsverband, een zogenaamd 'art. 20 besluit' vereist is. In een dergelijk besluit dient het zwaarwegend algemeen belang te worden omschreven en moet in detail worden uitgewerkt welke gegevens mogen worden verstrekt en aan wie. Nu een dergelijk besluit ten tijde van de onderzoeksperiode niet voorhanden was, is in § 5.5.2 en § 5.5.3 geconcludeerd dat voor de verstrekking van politiemutaties weliswaar een grondslag kan worden gevonden in art. 20 lid 1 Wpg, maar dat de verstrekking van de politiegegevens wegens het ontbreken van een 'art. 20 besluit' in de onderzochte periode niet rechtmatig heeft plaatsgevonden. Daarvoor draagt het OM als een van de betrokken gezagsdragers en procespartij in de Bopz-procedure die de politiemutaties opvraagt en aan de rechter door verstrekt, mede verantwoordelijkheid.

Voor zover het gaat om het verstrekken van strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wjsg ligt de beantwoording van de in dit onderzoek gestelde vraag gecompliceerder. Art. 39f Wjsg is, anders dan art. 20 Wpg, niet geschreven voor een *structurele* verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan derden. Dat blijkt uit de wetsgeschiedenis en ook de Aanwijzing Wjsg, waaruit naar voren komt dat per concreet geval of verzoek van een derde om strafvorderlijke gegevens, door het OM moet worden bepaald of er een zwaarwegend algemeen belang is deze te verstrekken. Dus rijst de vraag of art. 39f lid 1 sub a en b Wjsg wel als grondslag kan fungeren voor een stelselmatige verstrekking in het kader van de Bopz. Die vraag klemt te meer nu in de toekomstige Wvggz wel voorzien is in een expliciete wettelijke grondslag voor de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens ten behoeve van de beoordeling van een verzoek tot het uitvaardigen van een zorgmachtiging.[343] Moet hier nu *a contrario* uit worden afgeleid dat art. 39f Wjsg hiertoe thans onvoldoende grondslag biedt? Dat hierover op zijn minst onduidelijkheid bestaat, kan worden afgeleid uit hetgeen hierover in de wetsgeschiedenis van de Wvggz zoals besproken in § 5.8.1 is opgemerkt. Uitgaande van een strikte interpretatie van de regelgeving kan gesteld worden dat het OM bij deze stand van zaken te ver op de komende wetgeving vooruitloopt.

Daartegenover staat dat de noodzaak de rechter te voorzien van relevante strafrechtelijke gegevens als op grond daarvan een actuele dreiging van de betrokkene voor derden kan worden afgeleid evident lijkt. Dat geldt zeker als dit gevaar bij de rechter, zonder de toevoeging van deze gegevens aan het dossier, niet bekend wordt. Het OM kan bovendien uit hoofde van zijn taak in het kader van de Bopz verplicht worden geacht om levens van derden te beschermen als het over informatie beschikt dat een dergelijk gevaar dreigt. Daarom lijkt het gerechtvaardigd, zolang er niet voorzien is in een duidelijke en expliciete wettelijke grondslag voor de verstrekking van deze gegevens, bij wijze van overgangsregeling art. 39f Wjsg als voldoende wettelijke grondslag te beschouwen en kan de noodzaak om deze gegevens aan de rechter te verschaffen als een zwaarwegend algemeen

[343] § 5.8.1 en § 5.8.2.

belang in de zin van art. 39f Wjsg worden beschouwd. De gegevensverstrekking op grond van art. 39f Wjsg kan dan worden gerechtvaardigd door aan te nemen dat er steeds sprake is van een zwaarwegend algemeen belang om relevante strafrechtelijke informatie aan de Bopz-rechter te verstrekken, als in de geneeskundige verklaring, waarmee een Bopz-maatregel wordt verzocht, is vermeld dat er aanleiding bestaat aan te nemen dat van de betrokkene ten aanzien van wie een verzoek tot een dwangopname wordt gedaan, gevaar voor derden uitgaat. In een dergelijk geval, waarin de individuele omstandigheden van de betrokkene aan de hand van de geneeskundige verklaring wordt geconcretiseerd, zou art. 39f Wjsg als grondslag kunnen dienen voor een verstrekking door het OM aan de Bopz-rechter, zolang de Wvggz nog niet in werking is getreden. Dat geldt ook voor de (kennelijk soms voorkomende) situatie dat ten tijde van een verzoek tot een dwangopname bij het OM informatie bekend is, dat van de betrokkene een acuut en ernstig gevaar uitgaat en dit in de geneeskundige verklaring niet expliciet is aangekruist.

6.3 Aanbevelingen

In de samenvatting en conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften met betrekking tot de persoonsbeschermingswetgeving op de in § 6.2 genoemde punten niet naar behoren heeft nageleefd. Op grond van art. 122 Wet RO is de procureur-generaal bevoegd de minister van dit oordeel in kennis te stellen waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geactiveerd. Daarbij is het primair aan de minister te bepalen of het oordeel van de procureur-generaal hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en welke stappen dat zouden moeten zijn. De procureur-generaal kan wel van de gelegenheid gebruik maken suggesties te doen die de minister bij zijn besluitvorming in overweging kan nemen. Daarbij behoort aan de kant van de procureur-generaal de nodige terughoudendheid worden betracht.

De hierna volgende aanbevelingen komen voort uit de omstandigheid dat er, wat betreft de verstrekking van strafrechtelijke informatie in de Bopz-procedure, sprake is van een overgangssituatie in afwachting van de inwerkingtreding van de Wvggz, waarin een en ander in detail geregeld is. Op het moment van het afsluiten van dit rapport is nog niet bekend wanneer de nieuwe regelgeving in werking zal treden, maar volgens de laatste berichten wordt uitgegaan van een inwerkingtreding op 1 januari 2019, afhankelijk van de voortgang van de behandeling in de Eerste Kamer.[344] Op grond van de bevindingen van dit onderzoek verdient het aanbeveling voor de gesignaleerde knelpunten in de tussenliggende periode een (tijdelijke) regeling te treffen.

De belangrijkste suggestie is om in afwachting van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, of eigenlijk vooruitlopend hierop, regelgeving uit te vaardigen waarin de grondslag voor de verstrekking van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens in het kader van de Bopz procedure wordt vastgelegd en met de vereiste waarborgen wordt omkleed. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de onderzoeksbevindingen in dit rapport met betrekking tot de relevante bepalingen in de Wjsg en de Wpg. Voor wat betreft de verstrekking van politiegegevens zou een algemene maatregel van bestuur kunnen worden uitgevaardigd op grond van art. 18 Wpg. Daarmee zou beter dan thans het geval is in een rechtsbasis kunnen worden voorzien die voldoet aan de eisen die daaraan op grond van art. 8 lid 2 EVRM worden gesteld. Dat geldt met name voor de vereisten dat de inmenging in het privéleven voldoende precies omschreven moet zijn en dat de reikwijdte en wijze van uitoefening van de inmenging tevens kenbaar moet zijn voor de burger.[345] Aan die vereisten voldoen de

[344] Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 6 juli 2017, Kamerstukken II, 2016/17, 32399, C.
[345] § 4.3.

algemeen geformuleerde vangnetbepalingen van de Wjsg en de Wpg niet. De werkinstructies kunnen evenmin als zodanig worden aangemerkt omdat zij niet openbaar zijn en bovendien niet voorzien in alle waarborgen die in acht moeten worden genomen.

Bij het uitvaardigen van nadere regelgeving om tegemoet te komen aan de thans bestaande lacunes, zou kunnen worden gekozen tussen twee wegen.

In de eerste plaats zou nu reeds kunnen worden aangesloten bij de wijze waarop de informatievoorziening in de toekomstige Wvggz geregeld zal zijn. Het belangrijkste verschil met de huidige praktijk zou in dat geval zijn dat de informatie dan in eerste instantie aan de geneesheer-directeur of psychiater ten behoeve van de voorbereiding van de geneeskundige verklaring wordt verstrekt, in plaats van aan de rechter en pas in een later stadium, als het inderdaad komt tot een verzoek tot dwangopname, de informatie ook aan het Bopz-dossier wordt toegevoegd.[346] Vóór het (in eerste instantie) verstrekken van de justitiële en strafvorderlijke informatie aan de betrokken psychiater pleit, dat deze hiermee bij de inschatting van het gevaar dat van de betrokkene uitgaat in zijn geneeskundige verklaring rekening kan houden. Dat is ook de reden dat in de Wvggz voor deze informatieroute gekozen is. Zolang de Wvggz niet in werking is getreden kan de informatieverstrekking aan de psychiater op grond van de Wjsg plaatsvinden zoals hiervoor beschreven. De precieze werkwijze zou kunnen worden vastgelegd in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal. Met betrekking tot het verstrekken van politiegegevens zou het Besluit politiegegevens kunnen worden aangepast zodat politiemutaties voor zover deze onder de Wpg vallen in het kader van art. 18 Wpg ten behoeve van de Bopz-procedure in eerste instantie aan de psychiater kunnen worden verstrekt.[347] In de aanwijzing zouden dan ook nadere (thans ontbrekende) bepalingen kunnen worden opgenomen over de bewaring en verstrekking/uitwisseling van gegevens, de bewaartermijn die het OM ten aanzien van deze gegevens in acht dient te nemen, de vernietiging van de gegevens en de geheimhoudingsplicht. Het voordeel hiervan is dat de regeling zou aansluiten bij de praktijk zoals deze er zal komen uit te zien als de Wvggz in werking treedt.

Een andere optie is de huidige praktijk zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de vereisten die op grond van het huidige recht op het gebied van gegevensbescherming daaraan worden gesteld.

Dat zou betekenen dat het opvragen en verstrekken van politiemutaties in het kader van de Bopz zo spoedig mogelijk in een algemene maatregel van bestuur op grond van art. 18 Wpg wordt geregeld of in een zogenaamd 'art. 20 besluit' op grond van art. 20 lid 2 Wpg wordt vastgelegd.[348] Daarnaast kan ook door het College van procureurs-generaal een aanwijzing worden gegeven op welke wijze verstrekkingen op grond van art. 20 Wpg kunnen plaatsvinden.[349]

Ook bij deze optie verdient het aanbeveling de wijze van verstrekking aan de rechter van gegevens op grond van de artikelen 8a en 39f Wjsg in een aanwijzing op te nemen, waarin ook een regeling kan worden getroffen over de bewaring en verstrekking/uitwisseling van gegevens, de bewaartermijn die het OM ten aanzien van deze gegevens in acht dient te nemen, de vernietiging van de gegevens en de geheimhoudingsplicht. Bovendien verdient het overweging de belangrijkste bepalingen van de Werkinstructie Bopz in een aanwijzing

346 § 5.8.1 en § 5.8.2.

347 In de toekomstige wetgeving zal op grond van art. 18 Wpg in het Besluit politiegegevens een grondslag komen voor de verstrekking van politiegegevens in het kader van de Wvggz, zie § 5.8.1.

348 Kennelijk is hiertoe blijkens de Interne Memo Teamchefs RIK 20 juni 2017 reeds een verzoek gedaan. In de toekomstige wetgeving zal op grond van art. 18 Wpg in het Besluit politiegegevens een grondslag komen voor de verstrekking van politiegegevens in het kader van de Wvggz gaan bevatten, zie § 5.8.1.

349 Kamerstukken II, 2005/06, 30327, 3, p. 76.

op te nemen, alsmede de criteria op grond waarvan een afweging dient te worden gemaakt welke informatie met het oog op de in acht te nemen proportionaliteit en subsidiariteit dient te worden verstrekt. De evaluatie van de pilot geeft hiertoe al een aantal aanknopingspunten.[350]

[350] § 3.4.3; Evaluatie Pilot BOPZ 13 juni 2017, p. 31-33.

Literatuurlijst en bijlagen

Literatuurlijst

Boeken en tijdschriften

- Comijs, D. 'De bescherming van bijzondere persoonsgegevens in de Uitvoeringswet AVG', NJB 2017, p. 1669-1675
- Dijkers, W.J.A.M., Doen en laten in de Bopz-machtigingsprocedure. Een onderzoek naar juridische posities, Reeks Gezondheidsrecht nr. 21, Den Haag: Koninklijke Vermande 2003
- Fokkens, J.W. en Kirkels-Vrijman, N.N., 'De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Van hoogste functionaris naar toezichthouder? De relatie van de procureur-generaal met het Openbaar Ministerie in het verleden, heden en toekomst' , in: Bosch e.a. (red.), Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011, Den Haag: Sdu Uitgevers / Openbaar Ministerie 2011, pp. 191-212
- Janssen, L., De Kleine Gids Privacy en beroepsgeheim in het sociale domein, tweede druk, Wolters Kluwer Business 2017
- Koelewijn, W.I., Privacy en politiegegevens. Over geautomatiseerde normatieve informatie-uitwisseling, Leiden University Press, Leiden 2009
- Kranenburg, H.R. & Verhey, L.F.M., Wet bescherming persoonsgegevens in Europees perspectief, Deventer: Kluwer 2011
- Langemeijer, F.F., 'Tussen blauwe, witte en zwarte jassen. Strafrechtelijke afdoening of een ggz-traject', in: G. Knigge e.a. (red.), Gehoord de Procureur-Generaal. Opstellen aangeboden aan Prof. mr. J.W. Fokkens ter gelegenheid van zijn afscheid als Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Deventer: Wolters-Kluwer, 2016, p. 187-198
- Meijer, M.E. de, Het openbaar ministerie in civiele zaken, Deventer: Kluwer 2003
- Moerel, E.M.L. en Prins, J.E.J., Privacy voor de homo digitalis, Deventer: Wolters Kluwer 2016
- Muijen, P.J.D.J., Politie, informatie en privacy, De Wet politiegegevens toegelicht, Kerckebosch en Uitgeverij Paris, Zutphen 2012
- Rogier, L.J.J., 'Het OM als bestuursorgaan', in: E. Bleichrodt, A. Hartmann, P. Mevis, L. Rogier en B. Salverda (red), Onbegrensd strafrecht, Liber amicorum Hans de Doelder, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 349-359
- Silvis, J. en Kirkels-Vrijman, N.N., Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 2012 (ongepubliceerd)

Commentaren

- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (Fundamental Rights Agency - FRA), de Raad van Europa en de griffie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, Handboek Europese gegevensbeschermingswetgeving, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2014
- Hert, P. de, Hoefmans, A. en Stevens, L., Commentaar op art. 8 EVRM, par. C.6, in Sdu Commentaar EVRM, Deel 1 -Materiële bepalingen, Den Haag: Sdu Uitgevers, bijgewerkt tot 10 juni 2015
- Mierlo, A.I.M. van, Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering, art. 42 RV, aant. 3
- Nouwt, J. e.a., Module Privacy en persoonsgegevens, Kluwer online, via www.navigator.nl
- Vandelanotte, J. en Haeck, Y. (eds.), Handboek EVRM, Deel 1, Algemene beginselen, Intersentia: Antwerpen 2005
- Vandelanotte, J. en Haeck, Y. (eds.), Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar, Volume I, Antwerpen: Intersentia 2004
- Vlaardingerbroek, P., Tekst en Commentaar Gezondheidsrecht, art. 8 Wet Bopz, aant. 5
- Wbp-naslag, Autoriteit Persoonsgegevens, te raadplegen via https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten/wbp-naslag

Kamerstukken

- Kamerstukken II 1995/96, 24797, 3
- Kamerstukken II 1996/97, 25392, 3
- Kamerstukken II 1997/98, 25392, 7
- Kamerstukken II 1997/98, 25763, 1
- Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3
- Kamerstukken II 1999/00, 26855, 3
- Kamerstukken II 2002/03, 28886, 3
- Kamerstukken II 2003/04, 28886, 5
- Kamerstukken II 2005/06, 30327, 3
- Kamerstukken II 2008/09, 31996, 3
- Kamerstukken II 2009/10, 32398, 3
- Kamerstukken II 2009/10, 32399, 3
- Kamerstukken II 2013/14, 32399, 10
- Kamerstukken II 2015/16, 29279, 286
- Kamerstukken II 2015/16, 32399, 25
- Autoriteit Persoonsgegevens, advies naar aanleiding van de tweede nota van wijziging van het Wetsvoorstel geestelijke gezondheidszorg, 11 februari 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 32399, 38
- Kamerstukken II 2015/16, 32399, 26
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 29 november 2016, Kamerstukken II 2016-2017, 29279, 357
- Kamerstukken II 2016/17, 32399, 86
- College voor de rechten van de mens, Advies Concept tweede nota van wijziging voor het voorstel van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, oktober 2015, bijlage bij Kamerstukken II, 2016-2017, 32399, 38
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan Hoekstra, Monitoring uitvoering aanbevelingen Commissie Hoekstra d.d. 11 april 2017
- College van procureurs-generaal, advies van 2 december 2015 (niet gepubliceerd) naar aanleiding van de tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg Kamerstukken II 2015-2016, 32399, 25
- Handelingen 2014/15, 103, item 43 (Debat Rapport commissie-Hoekstra 1 juli 2015)
- Notitie privacybeleid 29 april 2011, bijlage bij Kamerstuk I, 31051, E
- Kamerstukken I, 2016/17, 32399, A
- Kamerstukken I 2016/17, 31996 en 32399, B
- Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 6 juli 2017, Kamerstukken II, 2016/17, 32399, C

Rapporten

- College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis district Bergen op Zoom, onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, Rapportage van Definitieve Bevindingen, 2011
- College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidshuis Fryslan, Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-support, Rapportage van Definitieve Bevindingen, 2011
- Helsloot, I. e.a., Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, WODC en Radboud Universiteit Nijmegen 2013
- Hoekstra, R.J., Van Hoorn, E., de Wit, L. en Zuijderhoudt, R., Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U, Steenwijk: Bariet 2015, bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 29279, 247
- Moor-van Vugt, A.J.C. de e.a., Gegevensuitwisseling door Toezichthouders, WODC en Universiteit van Amsterdam 2012
- Nauta, O. en Abraham, M., Politie en 'verwarde personen', onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag, WODC 2014

- Nauta, O. en Abraham, M., Pilot BOPZ, Verrijking dossiers & zittingsaanwezigheid officier van justitie, 2017
- Rapport van de Derde evaluatiecommissie van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Dl. 1: Evaluatierapport: voortschrijdende inzichten, Den Haag: Ministerie VWS 2007
- Rovers, B. en Hoogeveen, C., Landelijk kader voor de veiligheidshuizen, invoering, ontwikkeling en knelpunten, 's-Hertogenbosch: BVTO en WODC 2016
- Smits, J., Sibma, A., Roodnat, J., Struiksma, N. en Schel, R., Glazen Privacy, Knelpuntenonderzoek Wet politiegegevens (Wpg), WODC 2013
- Spronken, T.N.B.M. & Koopmans, P.C., Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra aangaande: 1. De uitvoering van de Wet DNA-veroordeelden, en 2. De informatie-uitwisseling in het kader van de BOPZ, bijlage bij Kamerstukken II, 2016/17, 29279, 357
- Winter, H.B. e.a., Wat niet weet, wat niet deert, Een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk, WODC 2008
- Zalm, G. van der, Evaluatie Landelijk Convenant Politie GGZ 2012, mei 2016, te raadplegen via www.google.nl, geraadpleegd op 12 september 2017
- Zwenne, G.J. e.a., Eerste fase evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens, literatuuronderzoek en knelpuntenanalyse, WODC 2007

Internationale regelgeving
- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, Trb 1951, 154
- Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg, 28 januari 1981, Trb 1988, 7
- Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, PbEU 2008, L350/60
- Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens
- Richtlijn 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad
- Verordening EU 2016/679 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens

Wetten en lagere regelgeving
- Wet bescherming persoonsgegevens, 6 juli 2000, Stb 2000, 302
- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, 7 november 2002, Stb. 2002, 552
- Wet politiegegevens, 21 juli 2007, Stb. 2007, 300
- Regeling persoonsdossiers strafrechtspleging 15 februari 1994, Stcrt. 1994, 40
- Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, Stb. 2004, 130
- Besluit politiegegevens, Stb. 2007, 550
- Aanwijzing wet politiegegevens, Stcrt. 2013, 24124
- Besluit van 6 mei 2013, houdende regels ten aanzien van het landelijk parket en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie, Stb. 2013, 170
- Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) 1 september 2013, Stcrt. 2013, 32596
- Reclasseringsregeling 1995, Stb. 1994, 875

- Wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, Regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU 2016, L 119

Jurisprudentie

- EHRM 6 september 1978, 5029/71, (Klass e.a./Duitsland), A28
- EHRM 26 april 1979, 6538/74 (The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk), A30, NJ 1980, 146, (m. nt. E.A. Alkema)
- EHRM 2 augustus 1984, 8691/79 (Malone/Verenigd Koninkrijk), A82, NJ 1988, 534, (m.nt. J.V. van Dijk)
- EHRM, 24 april 1990, 11801/85 (Kruslin/Frankrijk), A176-A
- EHRM 24 april 1990, 11105/84 (Huvig/Frankrijk), A176-B
- EHRM 28 oktober 1998, 87/1997/871/1083 (Osman/Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 26 januari 1999, 42293/98 (Adamson/Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 4 mei 2000, 28341/95 (Rotaru/Roemenië), RJD 2000-V
- EHRM 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk), NJ 2009, 410 (m. nt. E.A. Alkema)
- EHRM 2 maart 2009, 2872/02 (K.U. tegen Finland)
- EHRM 17 december 2009, 5335/06 (B.B./Frankrijk), EHRC 2010/27 (m. nt. Groothuis), NJB 2010, 323
- EHRM 17 december 2009, 16428/05 (Gardel/Frankrijk)
- EHRM 17 december 2009, 22115/06 (M.B./Frankrijk)
- EHRM 13 november 2012, 24029/07 (M.M./Verenigd Koninkrijk), EHRC 2013/31 (m.nt. Kranenborg en Latify)
- EHRM 4 juni 2013, 7841/08 en 57900/12 (Peruzzo en Martens/Duitsland)
- EHRM 18 september 2014, 21010/10 (Brunet/Frankrijk), EHRC 2015/25
- RvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:560
- CBb 9 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:192
- HR 19 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8556, NJ 1991, 119, m.nt. ThWvV en MS
- HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1834
- Rb. Rotterdam 13 april 2016, ECLI:RBROT:2016:2699

Beleidsdocumenten

- Barth, M.A.M en Rookhuyzen, B., Convenant Politie GGZ 2012, 21 december 2011, via www.ggznederland.nl, geraadpleegd op 12 september 2017
- Behandelen BOPZ verzoek (politie), 30 juni 2017, intern document
- BOPZ Werkinstructie Politie 20 juni 2017, intern document
- Checklist: indicatie gevaar en geestesstoornis Politie 23 december 2016, intern document.
- Handreiking Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden, inwerkingtreding juni 2012, niet gepubliceerd, maar slechts te raadplegen via het interne netwerk (kennisnet) van het OM
- Hoekstra, R.J., Monitorplan uitvoering aanbevelingen commissie Hoekstra, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 320
- Informatierapport verstrekking politiegegevens BOPZ, 23 december 2016, intern document
- Inspectie Veiligheid en Justitie en Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, Toezichtplan Inspectie Veiligheid en Justitie en toezicht Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (art. 122 Wet RO) naar aanleiding van de Commissie Hoekstra, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 320 (brief Minister 12 mei 2016)
- Memo OM gewijzigde werkinstructie BOPZ, 22 juni 2017, intern document
- Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a., Factsheet handvat Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen, via www.veiligheidshuizen.nl, geraadpleegd op 7 september 2017

- Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a., Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen, via www.veiligheidshuizen.nl, geraadpleegd op 7 september 2017
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Factsheet Landelijk Kader Veiligheidshuizen, 2013, via www.veiligheidshuizen.nl, geraadpleegd op 7 september 2017
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Landelijk Kader Veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners, 2013, via www.veiligheidshuizen.nl, geraadpleegd op 7 september 2017
- Openbaar Ministerie, Integrale ketenbrede voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 320
- Openbaar Ministerie, Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U., bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 29279, 286 (brief Minister 20 november 2015)
- Werkinstructie BOPZ. Handleiding voor Bopz-medewerkers, 23 maart 2016, intern document (horizontale werkafspraken die geen onderdeel vormen van door het College vastgesteld beleid). In digitale publicatie te raadplegen via www.hogeraad.nl/publicaties
- Werkinstructie Bopz. Handleiding voor de Bopz-medewerkers, 7 juli 2017, intern document (horizontale werkafspraken die geen onderdeel vormen van door het College vastgesteld beleid). In digitale publicatie te raadplegen via www.hogeraad.nl/publicaties

Overig

- Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen, voorheen raadpleegbaar op www.veiligheidshuizen.nl, d.d. 7 september 2017 via www.google.nl-> https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/modelconvenant-veiligheidshuizen_ob.pdf
- Pilotproject Voorbereiden en indienen verzoekschrift. Optimalisering actieve verzoekersrol OM versie 1.2. Openbaar Ministerie 3 mei 2016, intern document

Bijlage 1 Wetteksten

Wet op de rechterlijke organisatie
Artikel 122

1 Indien naar het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, kan hij Onze Minister daarvan in kennis stellen.
2 Op verzoek van de procureur-generaal worden hem vanwege het College van procureurs-generaal de inlichtingen verstrekt die hij nodig acht en worden hem de desbetreffende stukken overgelegd.

Grondwet
Artikel 10

1 Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2 De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3 De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Artikel 8. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1 Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2 Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in 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 voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Wet bescherming persoonsgegevens
Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;
b. verwerking van persoonsgegevens: 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;
c. bestand: elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen;
d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;
e. bewerker: degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen;
f. betrokkene: degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft;
g. derde: ieder, niet zijnde de betrokkene, de verantwoordelijke, de bewerker, of enig persoon die onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke of de bewerker gemachtigd is om persoonsgegevens te verwerken;

h. ontvanger: degene aan wie de persoonsgegevens worden verstrekt;
i. toestemming van de betrokkene: elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt;
j. Onze Minister: Onze Minister van Veiligheid en Justitie;
k. het College bescherming persoonsgegevens of het College: het College als bedoeld in artikel 51;
l. functionaris: de functionaris voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62;
m. voorafgaand onderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 31;
n. verstrekken van persoonsgegevens: het bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens;
o. verzamelen van persoonsgegevens: het verkrijgen van persoonsgegevens;
p. de Kaderwet: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;
q. bindende aanwijzing: de zelfstandige last die wegens een overtreding wordt opgelegd;
r. zelfstandige last: de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen, bedoeld in artikel 5:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften.

Artikel 2

1 Deze wet is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.
2 Deze wet is niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens:
   a. ten behoeve van activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden;
   b. door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002;
   c. ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, bedoeld in de artikelen 3 en 4, eerste lid, van de Politiewet 2012;
   d. die is geregeld bij of krachtens de Wet basisregistratie personen;
   e. ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en
   f. ten behoeve van de uitvoering van de Kieswet.
3 Deze wet is niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht indien Onze Minister van Defensie daartoe beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Van de beslissing wordt zo spoedig mogelijk mededeling gedaan aan het College.

Artikel 6

Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.

Artikel 7

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:
a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;

d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Artikel 9

1 Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.
2 Bij de beoordeling of een verwerking onverenigbaar is als bedoeld in het eerste lid, houdt de verantwoordelijke in elk geval rekening met:
    a. de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;
    b. de aard van de betreffende gegevens;
    c. de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;
    d. de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en
    e. de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.
3 Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, wordt niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.
4 De verwerking van persoonsgegevens blijft achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift

Artikel 10

1 Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.
2 Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.

Artikel 11

1 Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.
2 De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.

Artikel 13

De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Artikel 8

1 Alvorens op het verzoek tot het verlenen van een voorlopige machtiging te beschikken, hoort de rechter degene ten aanzien van wie de machtiging is verzocht, tenzij de rechter vaststelt dat de betrokkene niet bereid is zich te doen horen. Indien de betrokkene in Nederland verblijft, maar buiten staat is zich naar de rechtbank te begeven, zal de rechter, door de griffier vergezeld, hem te zijner verblijfplaats horen. Indien de betrokkene reeds in een psychiatrisch ziekenhuis of in een ziekenhuis, niet zijnde een psychiatrisch ziekenhuis, verblijft, wordt de rechter, vergezeld van de griffier, door het ziekenhuis in de gelegenheid gesteld hem aldaar te horen. Indien de betrokkene niet in Nederland verblijft, wordt de verdere behandeling van het verzoek tot het verlenen van een voorlopige machtiging aangehouden totdat hij in Nederland kan worden gehoord.
2 De betrokkene die minderjarig is, onder curatele is gesteld dan wel ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld, is bekwaam in deze procedure in rechte op te treden.
3 De rechter geeft het bestuur van de raad voor rechtsbijstand last tot toevoeging van een raadsman aan de betrokkene, tenzij de betrokkene daartegen bedenkingen heeft. De artikelen 38, 39, 45 tot en met 49, 50, eerste lid, en 51 van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing.
4 De rechter doet zich, zo mogelijk, voorlichten door:
   a. degene die het verzoek, bedoeld in artikel 4, heeft ingediend;
   b. de echtgenoot;
   c. degene door wie de betrokkene wordt verzorgd;
   d. de ouders van de betrokkene die het gezag uitoefenen;
   e. de voogd, de curator of de mentor van de betrokkene;
   f. de instelling of psychiater die de betrokkene behandelt of begeleidt;
   g. degene die de verklaring, bedoeld in artikel 5, heeft afgegeven.
5 De rechter kan zich doen voorlichten door een of meer van de in artikel 4 bedoelde bloedverwanten die het verzoek niet hebben ingediend.
6 De rechter kan onderzoek door deskundigen bevelen en is bevoegd deze deskundigen alsmede getuigen op te roepen. De rechter roept de door de betrokkene opgegeven deskundigen en getuigen op, tenzij hij van oordeel is dat door het achterwege blijven daarvan de betrokkene redelijkerwijs niet in zijn belangen kan zijn geschaad. Indien hij een opgegeven deskundige of getuige niet heeft opgeroepen, vermeldt hij de reden daarvan in de beschikking.
7 Indien de rechter dit gewenst oordeelt, kan hij de personen, bedoeld in het vierde lid, onder *a* en *g* verplichten te verschijnen.
8 Indien de rechter zich doet voorlichten door een of meer der personen, bedoeld in het vierde, vijfde en zesde lid, buiten tegenwoordigheid van de betrokkene, wordt de zakelijke inhoud van de verstrekte inlichtingen aan de betrokkene medegedeeld.
9 De betrokkene of zijn raadsman wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken naar aanleiding van de mededelingen en verklaringen van de personen, bedoeld in het vierde, vijfde en zesde lid.
10 Kosten van getuigen en deskundigen in verband met de toepassing van het zesde lid, komen ten laste van 's Rijks kas.

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Artikel 1

In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
a. justitiële gegevens: bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering;
b. strafvorderlijke gegevens: 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;

c. persoonsdossier: 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;

(…)

Artikel 8a

1 Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal in de gevallen waarin het ingevolge artikel 39e of 39f bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, justitiële gegevens verstrekken.

2 De artikelen 39e, derde lid, en 39f, tweede lid, onder a, en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 39e

1 Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal aan de volgende personen of instanties strafvorderlijke gegevens verstrekken:
   a. *Nederlandse rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba;*
   b. *Onze Minister;*
   c. *lichamen of personen aan wie krachtens artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid is toegekend een strafbeschikking uit te vaardigen;*
   d. *ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Politiewet 2012 en ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, onder c en d, voor zover zij zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;*
   e. *ambtenaren als bedoeld in artikel 141, onderdeel c en d, van het Wetboek van Strafvordering;*
   f. *buitengewone opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering;*
   g. *instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen of handelingen, beslissingen van de officier van justitie dan wel van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen;*
   h. *verantwoordelijken voor de verwerking van politiegegevens als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet politiegegevens;*
   i. *bewaarders als bedoeld in artikel 118, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;*
   j. *andere autoriteiten in het buitenland als bedoeld in onderdeel a en instanties die ingevolge het internationaal recht een taak hebben in het kader van de strafrechtspleging.*

2 Het College van procureurs-generaal verstrekt aan de ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van de justitiële documentatie strafvorderlijke gegevens.

3 Het College van procureurs-generaal kan strafvorderlijke gegevens verstrekken aan een internationaal orgaan of aan een internationaal strafgerecht voorzover dit voortvloeit uit een Verdrag.

4 Het College van procureurs-generaal kan strafvorderlijke gegevens verstrekken aan rechterlijke ambtenaren in een ander land of aan een internationaal orgaan in het buitenland, ten behoeve van de strafrechtspleging.

5 Strafvorderlijke gegevens kunnen worden verstrekt of doorgegeven aan de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat van de Europese Unie of aan een orgaan van de Europese Unie dat is belast met de ondersteuning en versterking van de wetshandhavingsdiensten van de lidstaten bij de voorkoming, bestrijding, onderzoek en vervolging van zware criminaliteit en dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

6 Artikel 8, zevende, achtste en negende lid en artikel 9, eerste lid, tweede volzin, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 39f

1 Voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College van procureurs-generaal, onverminderd artikel 39e, aan personen of instanties voor de volgende doeleinden strafvorderlijke gegevens verstrekken:
   a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten,
   b. het handhaven van de orde en veiligheid,
   c. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving,
   d. het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing,
   e. het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel,
   f. het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn, of
   g. het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling door een persoon of instantie die met een publieke taak is belast.
2 Het College van procureurs-generaal kan slechts strafvorderlijke gegevens aan personen of instanties als bedoeld in het eerste lid verstrekken, voorzover die gegevens voor die personen of instanties:
   a. noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte, en
   b. in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot andere personen dan betrokkene, redelijkerwijs wordt voorkomen.
3 De artikelen 8, vierde lid, en 9, eerste lid, tweede volzin, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 52

1 Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt.
2 Artikel 272, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
Artikel 46

De rapporten die het persoonsdossier vormen zijn afkomstig van:
a. een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 4 van de Reclasseringsregeling 1995;
b. de raad voor de kinderbescherming;
c. een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet bij de uitvoering van reclassering;
d. een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Penitentiaire beginselenwet;
e. een inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden;
f. een inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen;
g. Onze Minister.

Wet politiegegevens
Artikel 1. (definities)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
a. politiegegeven: elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt;
(...)

Artikel 16. (verstrekking aan opsporingsambtenaren en gezagsdragers)

1 De verantwoordelijke verstrekt politiegegevens aan:
   a. *buitengewone opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, voor zover zij deze behoeven voor de opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarbij zij zijn betrokken;*
   b. *leden van het openbaar ministerie voor zover zij deze behoeven:*
      1°. in verband met hun gezag of zeggenschap over de politie of over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, of
      2°. voor de uitvoering van andere hun bij of krachtens de wet opgedragen taken;
   c. *de burgemeesters voor zover zij deze behoeven:*
      1°. in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie, of
      2°. in het kader van de handhaving van de openbare orde.
   d. *de korpschef, het College van procureurs-generaal, Onze Minister van Veiligheid en Justitie of Onze Minister van Defensie voor zover zij deze behoeven in verband met:*
      1°. het verrichten van een onderzoek naar aanleiding van klachten, als bedoeld in artikel 70 van de Politiewet 2012, of
      2°. disciplinaire bestraffing vanwege niet nakoming van verplichtingen of plichtsverzuim, als geregeld bij of krachtens artikel 47 van de Politiewet 2012, of
      3°. schorsing of ontslag van de ambtenaar van de Koninklijke marechaussee voor zover werkzaam ter uitvoering van de politietaken, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Politiewet 2012 vanwege niet nakoming van verplichtingen of plichtsverzuim als geregeld bij of krachtens artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931.
2 Op de verstrekkingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en d, is artikel 15, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 18. (verstrekking aan derden structureel)

1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen personen en instanties worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven taak.
2 In bijzondere gevallen kan Onze Minister van Veiligheid en Justitie toestemming of opdracht geven tot het verstrekken van daarbij door hem te omschrijven politiegegevens voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Van de desbetreffende beschikking wordt mededeling gedaan aan het College bescherming persoonsgegevens.

Artikel 19. (verstrekking aan derden incidenteel)

In bijzondere gevallen kan de verantwoordelijke, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 11, 12 en 14 van de Politiewet 2012, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan personen of instanties voor de volgende doeleinden:
a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
b. het handhaven van de openbare orde;
c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

Artikel 20. (verstrekking aan derden structureel voor samenwerkingsverbanden)

1 De verantwoordelijke kan, voor zover dit met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties, in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in de artikelen 11, 12 en 14 van de Politiewet 2012, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan die personen en instanties voor de volgende doeleinden:
   a. *het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;*
   b. *het handhaven van de openbare orde;*

c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven;
d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.

2 In de beslissing, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgelegd ten behoeve van welk zwaarwegend algemeen belang de verstrekking noodzakelijk is, ten behoeve van welk samenwerkingsverband de politiegegevens worden verstrekt, alsmede het doel waartoe dit is opgericht, welke gegevens worden verstrekt, de voorwaarden onder welke de gegevens worden verstrekt en aan welke personen of instanties de gegevens worden verstrekt.

Wetsvoorstel wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Artikel 5:4

1. Zodra de officier van justitie ambtshalve of op aanvraag met de voorbereiding van een verzoekschrift voor een zorgmachtiging begint:
   a. wijst hij een geneesheer-directeur aan,
   b. informeert hij de geneesheer-directeur ten behoeve van diens taak op grond van dit hoofdstuk, en verstrekt hij aan hem de zelfbindingsver-klaring, voor zover aanwezig, en gegevens over een voor betrokkene eerder afgegeven machtiging tot voortzetting van de inbewaringstelling of rechterlijke machtiging als afgegeven op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, crisismaatregel, machtiging tot voortzetting van de crisismaatregel of zorgmachtiging,
   c. gaat hij na of er politiegegevens als bedoeld in de Wet politiege-gevens of strafvorderlijke en justitiële gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn over betrokkene die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het ernstig nadeel en de te leveren zorg en verstrekt hij die gegevens aan de geneesheer-directeur, tenzij het belang van enig strafrechtelijk onderzoek zich daartegen verzet, en
   d. verstrekt hij, indien betrokkene geen advocaat heeft, de persoonsge-gevens van betrokkene aan de rechter, ten behoeve van de last tot toevoeging, bedoeld in artikel 1:7.
2. Zodra de geneesheer-directeur door de officier is aangewezen:
   a. informeert hij betrokkene, de vertegenwoordiger, de advocaat en de aanvrager, bedoeld in artikel 5:3, schriftelijk, dat op aanvraag of ambts-halve een verzoek voor een zorgmachtiging wordt voorbereid,
   b. verstrekt hij de persoonsgegevens van betrokkene aan de patiënten-vertrouwenspersoon, met als doel betrokkene te kunnen informeren over de mogelijkheid tot advies en bijstand door een patiëntenvertrouwens-persoon, voor zover betrokkene daarmee instemt,
   c. informeert hij betrokkene over de mogelijkheid om zich bij te laten staan door een familielid of naaste bij het opstellen van de zelfbindings-verklaring, het plan, bedoeld in artikel 5:5, de zorgkaart en het zorgplan, en
   d. informeert hij betrokkene en de vertegenwoordiger schriftelijk over de mogelijkheid van advies en bijstand aan betrokkene door een patiëntenvertrouwenspersoon.

Artikel 5:17

1. Indien de officier van justitie beslist dat is voldaan aan de criteria voor verplichte zorg, dient hij onverwijld een verzoekschrift voor een zorgmachtiging bij de rechter in, onder gelijktijdige uitvoering van artikel 5:16.
2. In het verzoekschrift geeft de officier van justitie gemotiveerd aan waarom deze van oordeel is dat aan de criteria van verplichte zorg is voldaan, wat het doel is van de verplichte zorg, welke vormen van verplichte zorg in de zorgmachtiging moeten worden opgenomen en op welke wijze is voldaan aan de uitgangspunten van artikel 2:1.
3. Bij het verzoekschrift voegt de officier van justitie in elk geval:
   a. de medische verklaring;
   b. de zorgkaart inclusief de bijlagen;
   c. het zorgplan inclusief de bijlagen;
   d. de beslissing bedoeld in artikel 5:5, vierde lid, indien de geneesheer-directeur betrokkene niet in de gelegenheid heeft gesteld zelf een plan van aanpak op te stellen;
   e. de bevindingen van de geneesheer-directeur, bedoeld in artikel 5:15;

f. de gegevens, bedoeld in artikel 5:4, eerste lid, onderdelen b en c;
g. indien aanwezig, een afschrift van de indicatiestelling, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onderdeel e, van de Wet forensische zorg, het verplegings- en behandelingsplan, bedoeld in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, of het geneeskundig behandelingsplan, bedoeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Penitentiaire beginselenwet in het geval hij om een op een eerdere titel aansluitende zorgmachtiging verzoekt.

4. Bij het verzoekschrift dient de officier van justitie het door de geneesheer-directeur opgestelde voorstel voor een zorgmachtiging in waarin in elk geval staat vermeld de:
    a. zorg die noodzakelijk is om het ernstig nadeel weg te nemen;
    b. wijze waarop rekening wordt gehouden met de voorkeuren van betrokkene, zoals vastgelegd op de zorgkaart of in de zelfbindingsverklaring;
    c. maximale duur van de afzonderlijke vormen van verplichte zorg;
    d. wijze waarop de zorgaanbieder en de geneesheer-directeur de kwaliteit van de verplichte zorg bewaken en toezicht houden op de uitvoering van verplichte zorg in ambulante omstandigheden;
    e. frequentie waarmee en de omstandigheden waaronder het zorgplan en de subsidiariteit, proportionaliteit, effectiviteit en veiligheid van de verplichte zorg met betrokkene en de vertegenwoordiger zal worden geëvalueerd en het zorgplan geactualiseerd;
    f. zorgaanbieder die wordt belast met de uitvoering van de zorgmach-tiging en zo nodig de accommodatie;
    g. inventarisatie van de essentiële voorwaarden voor maatschappelijke deelname;
    h. mogelijkheid tot het verlenen van advies en bijstand door een patiëntenvertrouwens-persoon.
5. Indien het een verzoekschrift betreft voor een zorgmachtiging naar aanleiding van een zelfbindingsverklaring voegt de officier van justitie tevens de zelfbindingsverklaring bij het verzoekschrift.
6. De officier van justitie voegt daarnaast bij het verzoekschrift voor een zorgmachtiging:
    a. indien betrokkene minderjarig is, een uittreksel uit het in artikel 244 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde register, of een verklaring van de griffie van de rechtbank dat ten aanzien van de minderjarige het register geen gegevens bevat;
    b. indien betrokkene onder curatele is gesteld, een uittreksel uit het in artikel 391 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde register;
    c. indien ten behoeve van betrokkene een mentorschap is ingesteld, een afschrift van de beschikking waarbij het mentorschap is ingesteld en die waarbij een mentor is benoemd.

Artikel 8:22

1. Onder de gegevens die op grond van deze wet worden verwerkt, dan wel kunnen worden verwerkt, worden justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, politiegegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens en bijzondere gegevens inzake de gezondheid van betrokkene als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens begrepen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop de gegevensverwerkingen die voortvloeien uit deze wet worden ingericht en met aanvullende waarborgen worden omkleed, waaronder begrepen de technische standaarden daarvoor.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 8:23

Het openbaar ministerie zorgt, ten behoeve van de uitvoering van de taak van de officier van justitie, bedoeld in deze wet, voor het beschikbaar zijn van de volgende gegevens:

a. machtigingen tot voortzetting van de inbewaringstelling en rechter-lijke machtigingen als afgegeven op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen;
b. crisismaatregelen;
c. machtigingen tot voorzetting van de crisismaatregel;
d. zorgmachtigingen;
e. in voorbereiding zijnde of afgewezen verzoekschriften voor een machtiging tot voorzetting van de crisismaatregel;
f. in voorbereiding zijnde of afgewezen verzoekschriften voor een zorgmachtiging;
g. in voorbereiding zijnde of afgewezen verzoekschriften als bedoeld in artikel 28a van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten;
h. de aanvragen voor de voorbereiding van een zorgmachtiging, bedoeld in artikel 5:3;
i. medische verklaringen als bedoeld in artikel 5:8, 7:1, 7:11, 8:18 en 8:19;
j. bevindingen van de geneesheer-directeur als bedoeld in artikel 5:15;
k. beslissingen op grond van de artikelen 8:18 en 8:19;
l. zelfbindingsverklaringen.

VORMGEVING VormVijf, Den Haag
DRUKWERK Xerox/OBT, Den Haag

Procureur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Korte Voorhout 8
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

070 361 12 67
www.hogeraad.nl