

**Onderzoeksrapport**  
**Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens**

**Samenvatting**

Ira Helsloot  
Arjen Schmidt  
Berry Tholen  
David de Vries  
Carolus Grütters  
Michiel de Vries

Nijmegen, oktober 2013

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

## Aanleiding

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) regelt de verwerking (beheer en verstrekking) van justitiële en strafvorderlijke gegevens. De Wjsg uit 2004 is het product van een serie wijzigingswetten sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw en kan daarmee worden beschouwd als een organisch gegroeide wet. De directe aanleiding voor dit onderzoek is artikel 76 van de Wjsg, die stelt dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de werking van de wet in de praktijk naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd.

De centrale onderzoeksvraag is of de Wjsg in de praktijk de door de wetgever beoogde doelstelling realiseert.

Gedurende het onderzoek zijn daartoe de doelstellingen van de wet (de beleidstheorie) gereconstrueerd, waarna deze zijn geconfronteerd met de werking in de praktijk volgens respondenten.

De vier thema's die gedurende dit onderzoek als meest relevant naar voren zijn gekomen, zijn:

- Nut en noodzaak van de Wjsg als één specifieke wet voor de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens, in relatie tot de andere wetten die verwerking van informatie uit de strafrechtketen regelen (Wet politiegegevens en Wet bescherming persoonsgegevens);
- Nut en noodzaak van drie aparte regimes binnen de Wjsg voor de verstrekking van justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en de omgang met persoonsdossiers;
- Nut en noodzaak van het gebruik van een gegradeerd systeem van gegevensverstrekking in de Wjsg;
- Werking van het toezicht op de uitvoering van de Wjsg.

## Deelconclusies per thema

Het onderscheid tussen enerzijds de Wet politiegegevens (Wpg) en anderzijds de Wjsg werkt in de praktijk niet. Betrokkenen aan de zijde van de Justitiële Informatiedienst (JustID) en het Openbaar Ministerie (OM) kunnen weliswaar het onderscheid tussen het regime van de Wjsg en die van andere wetten goed maken en werken conform de regels. Echter onder het ruimere regime van de Wpg wordt strafrechtelijke informatie gedeeld ook als dit volgens het regime van de Wjsg niet toegestaan zou zijn. Daar waar feitelijk alle historische strafrechtelijke gegevens en alle opsporingsgegevens uit een lopende zaak onderdeel van de politiegegevens zijn, doet in de praktijk van samenwerkingsverbanden en advocatuur alleen de beschikbaarheid van de politiegegevens ertoe. Richting slachtoffers van misdrijven wordt daarnaast veel informatie gedeeld op grond van de steeds uitgebreidere informatierechten van slachtoffers volgens het Wetboek van Strafvordering zodat het OM niet gebonden is aan de striktere afwegingen uit de Wjsg.

De Wjsg maakt onderscheid tussen aparte verwerkingsregimes voor justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. De verwerking hiervan is belegd bij verschillende partijen. De verwerking van justitiële gegevens vindt plaats door de Justitiële

informatiedienst (JustID) en voor strafvorderlijke gegevens door het College van Procureurs-Generaal, maar in de praktijk op de parketten. Het onderscheid is formeel gesproken helder: in wet en aanwijzing is uitputtend bepaald welke soorten persoonsgegevens uit de strafrechtpleging als justitieel moeten gelden. In de praktijk is het onderscheid voor uitvoerenden soms echter moeilijk te hanteren. Daarnaast is het onderscheid in de praktijk, zoals hierboven gesteld, grotendeels een illusie: vrijwel alle strafrechtelijke gegevens zijn te vinden in de politiegegevens (anders dan de 'afloop' in de zin van tenlastelegging en veroordeling in de lopende opsporingszaak) en deze informatie wordt in de praktijk (onvermijdelijk) breed gedeeld.

De Wjsg bepaalt dat de vraag of er justitiële of strafvorderlijke gegevens verstrekt worden en gedurende welke periode afhangt van de aard van het strafbare feit. In het kort: hoe zwaarder het strafbare feit is, hoe 'sneller' en 'langer' er gegevens verstrekt mogen worden. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt voor verstrekkingen op verschillende gronden. Voor zowel justitiële als strafvorderlijke gegevens beoogt de wet de verstrekking aan meer voorwaarden te verbinden, naarmate aanvragende actoren verder van de keten van (straf)rechtspleging afstaan. Dit gegradeerde systeem van verstrekking is bedoeld om de afweging tussen enerzijds het privacybelang van een verdachte en anderzijds het zwaarwegend algemeen belang (waaronder het belang van het slachtoffer) vorm te geven. In vergelijking met de vroegere Wet justitiële documentatie is zichtbaar dat er tegenwoordig meer en langer verstrekt mag worden. Deze ontwikkeling vergroot de spanning met de resocialisatie-kerngedachte van het strafrecht. In de praktijk worden strafrechtelijke gegevens onbeperkt bewaard, maar niet meer verstrekt na de in de wet aangegeven periode. Politiegegevens (en daarmee ook de justitiële en strafvorderlijke gegevens) blijven in de praktijk echter bewaard wanneer de politie daar reden toe ziet. Tenminste binnen samenwerkingsverbanden worden deze gegevens ruim gedeeld.

Het externe toezicht op de uitvoering van de Wjsg is momenteel vooral symbolisch. Er bestaat geen systematisch extern toezicht op verwerking en gezien de omvang van de verstrekkingen lijkt dit ook nauwelijks mogelijk. Het College Bescherming Persoonsgegevens ziet via audits slechts toe op bepaalde actoren (zoals samenwerkingsverbanden) en komt pas bij een substantieel aantal klachten in actie. Wel vindt er interne controle plaats, veelal via een toetsing door verschillende personen, en deze werkwijze lijkt ervoor te zorgen dat de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens zonder klachten van betrokkenen verloopt. Hierbij moet bedacht worden dat in de praktijk diegenen die informatie nodig denken te hebben te maken hebben met een ruim verstrekingsregime en anders de noodzakelijk geachte informatie veelal via de lijn van de politiegegevens verkrijgen.

### **Hoofdconclusie en aanbevelingen**

Alles overziend is onze eindconclusie dat de Wjsg in zijn huidige vorm in de praktijk geen effectieve wet meer is.

Deze hoofdconclusie maakt dat een fundamentele herijking van uitgangspunten en uitvoeringsinstrumenten noodzakelijk is om de Wjsg, geïntegreerd met tenminste de Wet politiegegevens, tot een betekenisvolle wettelijke regeling van de verwerking van gegevens uit de strafrechtsketen te laten zijn.

Wij doen derhalve de volgende aanbevelingen:

- Richt de wetgeving niet langer in naar de beheerder van de verschillende soorten strafrechtelijke gegevens, maar naar verschillende verstrekingsgronden voor strafrechtelijke informatie.
- Breng tenminste de beoordelingskaders uit de verschillende wetten die de verstrekking van strafrechtelijke gegevens regelen in overeenstemming en
- versterk het kennisniveau binnen uitvoeringsorganisaties om adequaat om te opereren volgens de geest van de wetgeving.
- Systematiseer verder het externe toezicht en de interne controle op de verwerking van justitiële en strafrechtelijke informatie.

Bovenstaande overwegende bevelen wij tot slot aan om de verwerking en verstrekking van alle strafrechtelijke gegevens in de toekomst integraal te regelen in een nieuwe Wet op de strafrechtelijke informatievoorziening. Deze wet, die in elk geval het werkingsgebied van de Wjsg en de Wpg omvat, dient aan te sluiten bij de praktijk waarin integraal, probleemgericht werken centraal staat en afscheid is genomen van de fictie van een strikte keten van actoren. Daarnaast past een nieuwe wet binnen de door respondenten verwachte nabije toekomst, waarin sprake zal zijn van één centrale database voor strafrechtelijke gegevens.