

Van de Wet justitiële documentatie naar de Wet justitiële gegevens

Implicaties voor natuurlijke personen en rechtspersonen

Eén van de fundamenten van het Nederlandse strafprocesrecht is de onschuldpresumptie, inhoudende dat eenieder tegen wie een vervolging wordt ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Dit uitgangspunt is onder andere neergelegd in art. 6 lid 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Deze waarborg geldt ook voor rechtspersonen.¹

Een ander zeer belangrijk uitgangspunt voor het strafprocesrecht is dat een vervolging alleen dan kan worden ingesteld indien een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit is gerezen op basis van feiten of omstandigheden.²

Het voorgaande staat er echter niet aan in de weg dat vrijwel alle strafrechtelijke gegevens van een (gewezen) verdachte natuurlijke persoon of rechtspersoon voor de duur van een bepaalde periode worden geregistreerd in het justitieel documentatieregister en onder bepaalde omstandigheden daaruit beschikbaar worden gesteld aan de magistratuur, de Minister van Justitie, de burgemeester of anderen. Deze registratie betreft, zoals gezegd, vrijwel alle strafrechtelijke gegevens. Dat wil zeggen, ongeacht of het nog lopende, dan wel reeds afgedane strafzaken betreft. Indien de zaak reeds is afgedaan, worden alle soorten afdoeningen geregistreerd: septs, transacties en rechterlijke uitspraken. Ook worden alle soorten rechterlijke uitspraken geregistreerd, inclusief vrijspraken.

Bij de registratie als zodanig wordt dus met betrekking tot de gegevens geen onderscheid gemaakt op basis van de schuldvraag. Dit onderscheid wordt wel gemaakt als het gaat om de vraag in welk deel van het justitieel documentatieregister de gegevens moeten worden geregistreerd. De Wet justitiële documentatie³ waarin thans de registratie in het justitieel documentatieregister is geregeld, kent binnen het justitieel documentatieregister het strafregister. Daarin worden enkel onherroepelijke veroordelingen betreffende natuurlijke personen opgenomen, gegevens derhalve omtrent zaken waarbij de schuldvraag door een rechter is beantwoord in positieve zin. Gegevens over de

nog niet afgewikkelde zaken, evenals vrijspraken, transacties en septs worden niet in het strafregister geregistreerd, doch enkel in het algemeen deel van het justitieel documentatieregister.

Het onderscheid tussen het algemeen documentatieregister en het strafregister zal verdwijnen in de nieuwe, nog niet in werking getreden, Wet justitiële gegevens⁴. Daarin is alleen nog sprake van een algemeen documentatieregister, waarin – net als nu – alle gegevens worden vastgelegd.

Met het verdwijnen van een apart strafregister, verdwijnt ook een belangrijke beperking in de verstrekking van gegevens in het kader van de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Voor een verklaring omtrent het gedrag worden thans immers enkel de in het strafregister opgenomen gegevens vrijgegeven aan de burgemeester en niet de gegevens waaromtrent de schuldvraag onbeantwoord is gebleven of negatief is beantwoord. Daarbij komt dat onder vigeur van de nieuwe wet ook een verklaring omtrent het gedrag kan worden aangevraagd voor rechtspersonen. Hiermee is de reikwijdte van de wet aanzienlijk vergroot en neemt de schuldvraag een nog minder belangrijke plaats in dan al het geval was, als het gaat om de toekomstige bejegening van (gewezen) verdachten. Terwijl die vraag toch centraal staat in ons strafrechtstelsel.

In dit artikel wordt ingegaan op de hiervoor vermelde en overige wijzigingen van de Wet justitiële documentatie, resulterend in de nieuwe Wet justitiële gegevens, en in het bijzonder op de consequenties die deze wijzigingen heb-

* Advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

1 Zie bijv. HR 1 juni 1993, NJ 1994, 52.

2 Zie art. 27 lid 1 Wetboek van Strafvordering.

3 Wet van 15 augustus 1955, houdende vaststelling van de wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, Stb. 1955, 395.

4 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, Stb. 2002, 552.

ben voor rechtspersonen. Ten behoeve van een goed begrip zullen daaraan voorafgaand de bepalingen en de reikwijdte worden besproken van de Wet justitiële documentatie.

1. Wet justitiële documentatie

1.1. Twee registers

2.1.1. Algemeen documentatieregister; alle gegevens natuurlijke personen en rechtspersonen

Onder de huidige Wet justitiële documentatie (hierna: Wet JD) worden de 'in het belang van een goede rechtsbedeling nodige en als zodanig bij algemene maatregel van bestuur aangewezen' justitiële gegevens geregistreerd door de justitiële documentatiedienst in het justitieel documentatieregister.⁵ Het justitieel documentatieregister bestaat uit twee registers: het 'strafregister' en het 'algemeen documentatieregister'. De justitiële gegevens die behalve in het algemeen documentatieregister ook moeten worden geregistreerd in het strafregister, worden apart in de wet vermeld.⁶

In het algemeen documentatieregister worden alle gegevens geregistreerd van zowel natuurlijke als rechtspersonen.⁷ Bij de registratie in het strafregister gaat het enkel om gegevens over natuurlijke personen.⁸

1.1.2. Strafregister; onherroepelijke veroordelingen natuurlijke personen

In de artikelen 4 en 5 Wet JD is vastgelegd welke justitiële gegevens worden geregistreerd in het strafregister. Deze zijn, kort weergegeven:

- strafbladen van de onherroepelijke veroordelingen, door een Nederlandse rechter geweest, waarbij een straf is opgelegd wegens:
 - (i) misdrijven;
 - (ii) overtredingen, indien daarbij een vrijheidsstraf – anders dan vervangende – is opgelegd;
- onherroepelijke veroordelingen, door andere dan Nederlandse rechters geweest, voorzover de Minister van Justitie daartoe een voorschrift heeft gegeven;
- strafbladen van onherroepelijke uitspraken of beslissingen krachtens welke buitenlandse veroordelingen in Nederland kunnen worden ten uitvoer gelegd. Voorwaarde is dat de veroordelingen feiten betreffen die naar Nederlands recht misdrijven opleveren óf ter zake waarvan krachtens bedoelde uitspraken of beslissingen in Nederland vrijheidsstraf moet worden ondergaan.

De strafbladen behelzen o.a. de personalia van de veroordeelde, de rechter die de straf heeft opgelegd, de datum van de uitspraak, de kwalificatie van het feit en de desbetreffende strafbepalingen, de opgelegde straf en de datum van onherroepelijkheid. Ook wordt melding gemaakt van een eventuele gratieverlening en wordt aantekening gehouden van een last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke veroordeling, tot verlenging van de proeftijd, tot uitstel of het niet doen plaatsvinden van vervroegde invrijheidstelling en van een beslissing tot verlenging van de termijn van terbeschikkingstelling.

1.2. Verwijdering gegevens

1.2.1. Gegevens strafregister

Hoewel enerzijds alle onherroepelijke veroordelingen ter zake van misdrijven en de onherroepelijke veroordelingen strekkende tot vrijheidsstraf ter zake van overtredingen worden geregistreerd in het strafregister, hoeft een veroordeelde niet levenslang te worden achtervolgd door zijn strafblad. Het strafregister wordt na verloop van tijd 'geschoond'.

De termijn waarop een strafblad wordt verwijderd uit het strafregister bedraagt vier jaar voor overtredingen en misdrijven, indien voor het misdrijf geen gevangenisstraf is opgelegd, en acht jaar voor misdrijven, indien dit wel het geval is. Indien de gevangenisstraf geheel voorwaardelijk wordt opgelegd, is de termijn voor verwijdering voor een misdrijf echter ook vier jaar.⁹ Gerekend dient te worden vanaf de dag na die waarop de uitspraak onherroepelijk is geworden. De duur van de opgelegde vrijheidsstraf wordt opgeteld bij de wettelijk bepaalde bewaartermijn.¹⁰

Verwijdering van het strafblad geschiedt niet zolang nog een ander strafblad ten aanzien van de veroordeelde in het strafregister blijft geplaatst. Bovendien kan verwijdering van het strafblad door de rechter worden uitgesteld op vordering van het openbaar ministerie, indien vervolging ter zake van een nieuw feit aanvangt voordat de termijn van verwijdering voor het 'oude feit' is verstreken. De rechter kan dan gelasten dat verwijdering van het strafblad ter zake van het oude feit eerst geschiedt na onherroepelijke beslissing omtrent de nieuwe strafzaak.¹¹

Na verwijdering uit het strafregister, blijven deze gegevens nog wel bewaard in het algemeen documentatieregister gedurende de voor dat register geldende termijnen.

1.2.2. Gegevens algemeen documentatieregister

De bewaartermijn van gegevens over misdrijven in het algemeen documentatieregister is twintig jaar; voor overtredingen is dit vijf jaar, uitzonderingen waarvoor een langere termijn geldt daargelaten. Verwijdering vindt in elk geval plaats na het bereiken van het tachtigste jaar of na overlijden. Voor rechtspersonen en vennootschappen worden de gegevens vijf jaar bewaard, ongeacht of het misdrijven of overtredingen betreft.¹²

5 Zie art. 1 lid 1 Wet JD.

6 Zie art. 1 lid 2 Wet JD.

7 In het Besluit registratie justitiële gegevens van 23 september 1958, *Stb.* 1958, 467, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 10 december 2001, *Stb.* 2001, 614 zijn strafrechtelijke gegevens genoemd die betrekking hebben op natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen.

8 Zie art. 3 jo. 4 lid 1 sub a Wet JD.

9 Zie art. 7 leden 1, 2 en 3 Wet JD. Voor minderjarigen gelden op grond van art. 7a Wet JD afwijkende termijnen.

10 Zie de art. 8 en 9 Wet JD.

11 Zie art. 10 Wet JD.

12 Zie de art. 7, 7a en 7b Besluit registratie justitiële gegevens.

1.3. Gegevensverstrekking

1.3.1. Alle gegevens uit het algemeen documentatieregister

Op basis van de Wet JD kan de justitiële documentatiedienst ongeclausuleerd alle justitiële gegevens uit het algemeen documentatieregister verstrekken aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren en de Minister van Justitie.¹³ Dit zijn dus ook de gegevens die, behalve in dit register, nog apart zijn geregistreerd in het strafregister.

Onder bepaalde voorwaarden en/of omstandigheden kunnen deze gegevens worden vrijgegeven aan anderen dan Nederlandse rechterlijke ambtenaren en de minister. Bijvoorbeeld aan buitenlandse rechterlijke ambtenaren, de kindbescherming en, indien het zwaarwegend algemeen belang zulks vordert, aan bepaalde aangewezen personen die zijn belast met een publieke taak.¹⁴

Rechterlijke ambtenaren kunnen deze informatie onder meer betrekken bij hun beslissing ter zake van de strafmaat in een hen voorliggende strafzaak. Zo zal een (recente) eerdere veroordeling voor een feit dat vergelijkbaar is met het feit waarvoor iemand terechtstaat, in veel gevallen leiden tot oplegging van een zwaardere straf; er is dan immers sprake van recidive. Die zwaardere straf zal over het algemeen niet kunnen uitstijgen boven het wettelijk vastgelegde strafmaximum voor het te beoordelen strafbare feit. Voor een aantal limitatief in de artikelen 421 t/m 423 van het Wetboek van Strafrecht vermelde strafbare feiten is dit anders. Dit zijn de zogenaamde recidivebepalingen, inhoudende – kort weergegeven – dat de maximum gevangenisstraf voor de in die artikelen opgenomen strafbare feiten met eenderde kan worden verhoogd, indien tijdens het plegen van het feit nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds een eerdere (gevangenis)straf is ondergaan voor eenzelfde feit.¹⁵

Voor de duidelijkheid, het behoeft niet te gaan om een veroordeling die is geregistreerd in het strafregister. Ook veroordelingen, die 'slechts' zijn vastgelegd in het algemeen documentatieregister worden ter kennis gesteld van de rechterlijke macht, die daarmee rekening kan houden bij het nemen van bepaalde beslissingen. Dit leidt ertoe dat ook veroordelingen van rechtspersonen ter kennis komen van de officier van justitie en de rechter in een eventuele volgende zaak. De praktijk wijst uit dat ook andere gegevens uit de algemene documentatie, zoals transacties, ten nadele van de verdachte worden meegevoerd.¹⁶ Voor een enkele situatie is zelfs in richtlijnen vastgelegd dat een eerdere 'aanraking met politie of justitie' reeds kan leiden tot sanctionering door de rechterlijke macht.¹⁷

Voor de Minister van Justitie is de informatie uit het justitieel documentatieregister onder meer van belang voor de door hem te nemen beslissing omtrent de afgifte van een 'verklaring van geen bezwaar', welke verklaring onder meer is vereist voor de oprichting en omzetting van vennootschappen of een wijziging van statuten¹⁸ (niet te verwarren met de verklaring omtrent het gedrag, die –

onder de huidige wet – wordt afgegeven door de burgemeester, thans nog enkel een natuurlijk persoon kan betreffen en een ander doel dient, waarover hierna meer). Aan de hand van de gegevens uit (onder meer) het documentatieregister verricht de minister een antecedenonderzoek met betrekking tot de natuurlijke personen en rechtspersonen die het beleid van de op te richten of om te zetten vennootschap bepalen, dan wel mede bepalen. Dit zijn over het algemeen de oprichters en bestuurders van de vennootschap.

1.3.2. Enkel gegevens uit het strafregister

Uittreksels uit het strafregister mogen onder meer worden verstrekt aan burgemeesters, ten dienste van de door hen te nemen beslissingen op de aanvragen voor verklaringen omtrent het gedrag. Hierbij worden dus geen andere justitiële gegevens verstrekt, zoals over lopende zaken, septs en transacties. De strafregistergegevens mogen ook aan andere personen die met een publieke taak zijn belast worden verstrekt, indien het zwaarwegend algemeen dit vordert.¹⁹ Hierna zal worden ingegaan op de afgifte van gegevens in het kader van de verklaring omtrent het gedrag.

1.4. Verklaring omtrent het gedrag

De verklaring omtrent het gedrag (hierna: v.o.h.g.), die enkel kan worden afgegeven aan natuurlijke personen, dient ertoe derden inzicht te geven in het justitiële verleden van de desbetreffende natuurlijke persoon. Het verzoek tot afgifte van de verklaring moet worden gedaan door de persoon omtrent wiens gedrag een verklaring wordt gevraagd.²⁰ Hierbij kan worden gedacht aan de

13 Zie art. 11 Wet JD.

14 Zie de art. 11–13 Wet JD. Aan welke personen en instellingen die zijn belast met een publieke taak gegevens mogen worden verstrekt indien het zwaarwegend algemeen belang dit vordert, is vastgelegd in het Besluit inlichtingen justitiële documentatie van 23 september 1958, *Stb.* 1958,466, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 maart 2001, *Stb.* 2001, 143. Deze gegevens worden verstrekt door het College van Procureurs-Generaal.

15 In november 2002 is het wetsvoorstel 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima' uitgebreid met o.a. een nieuwe recidivevergeving. Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 484, nr. 5. De nieuwe regeling behelst een veralgemenisering van de recidivebepalingen, tengevolge waarvan zij betrekking zullen hebben op alle soorten misdrijven. Zie ook D.R. Doorenbos, *NJB* 2003, afl. 10, p. 470.

16 Zie hierover D.R. Doorenbos, 'Transacties in het ondernemingsstrafrecht', *TOS*, 2003, nr. 1, p. 4 e.v.

17 De richtlijn m.b.t. de inhouding van rijbewijzen o.g.v. een overtreding van de Wegenverkeerswet 1994 vermeldt bijvoorbeeld dat een transactie of een procesverbaal in een eerdere zaak al redenevend kan zijn voor inhouding.

18 Zie de art. 64 lid 2 en 175 lid 2 boek 2 BW m.b.t. oprichting en de art. 18, 72 lid 1 onder a, 125 lid 1, 183 lid 1 onder a en 235 lid 1 boek 2 BW m.b.t. statutenwijziging en omzetting. De minister verkrijgt de justitiële gegevens o.b.v. art. 2 onder w van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie.

19 Zie de art. 14 en 15 Wet JD en het Besluit inlichtingen strafregisters van 10 november 1958, *Stcrt.* 1958, 221, laatstelijk gewijzigd bij Beschikking van 14 januari 2002, *Stcrt.* 2002, 13.

20 Zie art. 22 Wet JD.

sollicitant die door zijn toekomstig werkgever wordt gevraagd om een v.o.h.g. In dit voorbeeld dient het verzoek vergezeld te gaan van een schriftelijke opgave van de werkgever van de aard van de werkzaamheden.

De burgemeester kan weigeren het verzoek in behandeling te nemen indien niet is voldaan aan de formele eisen met betrekking tot de wijze van aanvraag of indien het doel het instellen van een onderzoek door de burgemeester niet wettigt.²¹ Tegen een dergelijke weigering kan de aanvrager binnen een week administratief beroep instellen bij de Commissaris van de Koningin in de provincie waarin de gemeente is gelegen.²²

Na het in behandeling nemen van de aanvraag zal de verklaring worden afgegeven indien de burgemeester bij zijn onderzoek naar het gedrag niet is gebleken van bezwaren tegen de desbetreffende persoon, zulks gelet op het doel waarvoor de afgifte is gevraagd. Art. 29 lid 3 Wet JD vermeldt expliciet dat afgifte slechts kan worden geweigerd 'indien uit het onderzoek is gebleken, dat de betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan een misdrijf of overtreding, welke in het strafregister is vermeld, dan wel dat hij zich anderszins heeft misdragen'. Tegen een weigering tot afgifte kan de aanvrager binnen twee weken na ontvangst van de mededeling een klaagschrift indienen ter griffie van de rechtbank van het arrondissement waarbinnen de gemeente is gelegen.²³

Bij de beoordeling van de aanvraag vervult het strafregister een centrale rol; de burgemeester betreft bij zijn onderzoek immers de uittreksels uit het strafregister. De burgemeester slaat daarnaast acht op de gegevens uit de politieregisters en andere bescheiden die hem in verband met de aanvraag ter beschikking zijn gesteld. Art. 27 lid 2 van de Wet JD schrijft met betrekking tot de politieregisters en andere bescheiden echter voor dat de burgemeester op de daarin voorkomende feiten en gedragingen die ouder zijn dan vier jaar geen acht slaat, indien de betrokkene geen strafblad heeft.

Het voorgaande betekent in de praktijk dat de grootste belemmering voor het verkrijgen van een v.o.h.g. kan worden gevormd door het hebben van een strafblad. Met andere woorden, door het onherroepelijk veroordeeld zijn.

Voor een rechtspersoon wordt geen strafregister bijgehouden en kan dus in het geheel geen v.o.h.g. worden aangevraagd. Het is vooral deze situatie die, aldus de Minister van Justitie, door steeds meer personen en instanties niet wenselijk werd gevonden. Veel van de hiervoor beschreven regels met betrekking tot de v.o.h.g. zijn om die reden gewijzigd. Die wijzigingen hebben – tezamen met andere wijzigingen op het gebied van de registratie en verstrekking van justitiële gegevens – geleid tot een nieuwe wet: de Wet justitiële gegevens (Wet JG). Deze wet, die reeds is gepubliceerd in het Staatsblad, doch waarvan op dit moment nog onbekend is wanneer deze in werking zal treden, wordt in het navolgende besproken.

2. Wet justitiële gegevens²⁴

De Wet JG is, aldus de Minister van Justitie, de neerslag van de in de samenleving groeiende behoefte aan verkrijging van justitie- en politiegegevens. Vanaf ongeveer 1993 wordt het Ministerie van Justitie geconfronteerd met een steeds groter aantal verzoeken om te worden aangewezen als informatiegerechtigde van justitiële of politieke gegevens. Bij veel van deze verzoeken wordt aangegeven dat de v.o.h.g. geen betrouwbaar instrument blijkt te zijn. Teneinde deze behoefte in kaart te brengen is hiernaar onderzoek gedaan door de Katholieke Universiteit Brabant. Uit het rapport waarin dit onderzoek is uitgemond blijkt dat de bedoelde behoefte groot is en dat het vertrouwen in de v.o.h.g. als screeningsinstrument zeer laag is. De regels voor de v.o.h.g. zijn daarom aangescherpt.²⁵

2.1. Het begrip rechtspersoon in de Wet justitiële gegevens

Ook in de Wet JG betreft de verwerking de justitiële gegevens van zowel natuurlijke als rechtspersonen. Onder rechtspersonen worden meer soorten juridische entiteiten verstaan dan onder de Wet JD.²⁶ Er is aansluiting gezocht bij artikel 51 lid 3 van het Wetboek van Strafrecht, waarin is bepaald dat behalve natuurlijke personen ook rechtspersonen kunnen worden vervolgd en in welk artikel de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap, de rederij en het doelvermogen gelijk worden gesteld aan de rechtspersoon. Zo ook in de Wet JG²⁷.

2.2. Eén register; alle gegevens natuurlijke personen en rechtspersonen

In de Wet JG wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen een algemeen documentatieregister en een strafregister (tezamen het justitiële documentatieregister) zoals de Wet JD doet. De Wet JG kent slechts één – algemeen –

21 Zie art. 24 Wet JD.

22 Zie art. 25 Wet JD.

23 Zie art. 30 Wet JD.

24 Volledigheidshalve zij opgemerkt dat na het schrijven van dit artikel een voorstel van wet, houdende wijziging van onder meer de Wet justitiële gegevens, ahangig is gemaakt bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2002/03*, 28 886, nrs. 1–2). Dit voorstel behelst hoofdzakelijk een aanvulling van de Wet justitiële gegevens, met regels omtrent de verwerking door het openbaar ministerie van strafvorderlijke gegevens over natuurlijke personen en rechtspersonen: dat zijn gegevens die door het openbaar ministerie zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek (anders dan justitiële gegevens: die betreffen een historisch overzicht van het strafrechtelijk verleden van natuurlijke personen en rechtspersonen). Het wetsvoorstel heeft slechts zeer marginaal betrekking op de in dit artikel besproken onderdelen van de de Wet justitiële gegevens; waar dat het geval is, is zulks vermeld in een voetnoot.

25 Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 24 797 nr. 7, p. 1 en 2. Het Rapport van de KUB dateert van juni 1996 en heeft als titel: 'Waar een wil is, is een weg? Een onderzoek naar de behoefte aan en de verstrekking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen'.

26 De Wet JD heeft, behalve op natuurlijke personen, betrekking op rechtspersonen en vennootschappen. Zie ook noot 7.

27 Zie art. 1 onder a en c Wet JG en *Kamerstukken II 1995/96*, 24 797, nr. 3, p. 17.

register; daarin worden dezelfde justitiële gegevens opgenomen als in het huidige algemeen documentatieregister.²⁸

Registratie geschiedt nog slechts door één Centrale justitiële documentatiedienst, gevestigd te Almelo, onder zeggenschap van de Minister van Justitie en niet meer, zoals onder de huidige wet, door 19 decentrale documentatiediensten bij de griffies van iedere rechtbank en één centrale documentatiedienst te Almelo die onder meer is belast met de registratie van gegevens over rechtspersonen en vennootschappen. Alle aanvragen tot het verstrekken van inlichtingen zullen moeten worden gericht tot de nieuwe centrale dienst. De gegevens worden geregistreerd 'ten behoeve van een goede strafrechtspleging'.²⁹

2.3. Verwijdering gegevens

Zoals hiervoor is aangegeven is de huidige regelgeving betreffende de bewaartermijnen van de justitiële gegevens verspreid over het besluit registratie justitiële gegevens en de Wet JD. Het Besluit behelst daarbij de regels betreffende de gegevens uit de algemene documentatie en de wet de regels, betreffende de gegevens uit het strafregister. Na inwerkingtreding van de nieuwe wet is de regelgeving voor bewaartermijnen gecentraliseerd in de wet zelf. Dit is een uitvloeisel van de opheffing van het strafregister, tengevolge waarvan immers nog maar één register overblijft. Het nieuwe systeem van bewaartermijnen is weergegeven in de artikelen 4 t/m 6 van de Wet JG.

Evenals in het Besluit registratie justitiële gegevens is in de nieuwe wet de hoofdregel dat de gegevens over misdrijven twintig jaar worden bewaard en die over overtredingen vijf jaar. Gerekend wordt vanaf de dag na die waarop de zaak onherroepelijk is afgedaan of – indien geen onherroepelijke afdoening volgt – de dag waarop de gegevens in het register zijn vastgelegd.³⁰

Een volgend verschil met de huidige wet is dat de bewaartermijn voor justitiële gegevens over rechtspersonen en natuurlijke personen gelijk wordt. Dat heeft tot gevolg dat de gegevens over rechtspersonen, die betrekking hebben op misdrijven, niet vijf maar twintig jaar worden bewaard.³¹

Evenals onder de Wet JD wordt de bewaartermijn van 'strafregistergegevens' (kort gezegd: onherroepelijke veroordelingen) verlengd met de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Verschil met de Wet JD is echter dat deze verlenging alleen plaats zal vinden als de opgelegde straf meer bedraagt dan drie jaar. Indien een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd van meer dan drie jaar en dus sprake is van verlenging van de bewaartermijn als hiervoor vermeld, wordt deze termijn bovendien nog eens verlengd met tien jaar, indien de maximumstraf die volgens de wet kan worden opgelegd acht jaar of meer bedraagt³². In dat geval wordt de termijn derhalve met twee periodes verlengd.

Nieuw is verder dat gegevens over zedenmisdrijven eerst worden verwijderd na overlijden van de betrokkene of bij het bereiken van de leeftijd van tachtig jaar.

Met betrekking tot overtredingen behelst de Wet JG bovendien een aanvulling, die niet mis te verstaan is. De bewaartermijn voor gegevens over overtredingen door natuurlijke personen is tien jaar in plaats van vijf jaar, in geval van oplegging van een vrijheidsstraf of onbetaalde arbeid ten algemene nutte; voor rechtspersonen wordt de termijn in deze zin verlengd in geval van veroordeling tot een geldboete van de derde of een hogere categorie.³³ De langere termijn wordt gerechtvaardigd, aldus de MvT, door het feit dat in deze gevallen de inbreuk op de rechtsorde aanzienlijk ernstiger is dan bij een overtreding waarvoor een boete is opgelegd, dan wel, voor rechtspersonen, een lagere boete is opgelegd. Bij oplegging van een boete van de derde categorie of hoger acht de wetgever de overtreding vergelijkbaar met een misdrijf.³⁴

2.4. Gegevensverstrekking

2.4.1. Alle gegevens

Nog altijd zullen ongeclausuleerd alle justitiële gegevens kunnen worden verstrekt aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren en de Minister van Justitie, ten behoeve van de strafrechtspleging. Dit wordt bepaald in artikel 8 van de Wet JG. Onder rechterlijke ambtenaren worden echter geen hulpofficieren van justitie gerekend. Anders dan voorheen hebben zij derhalve als zodanig geen recht op gegevens.³⁵

2.4.2. 'Strafregistergegevens'

Ook zullen justitiële gegevens betreffende onherroepelijke veroordelingen onder bepaalde voorwaarden en omstan-

28 Dit systeem sluit derhalve aan bij de bestaande praktijk, waarin in feite ook maar één register bestaat (het justitiële documentatieregister) waarvan de gegevens uit het strafregister deel uitmaken (*Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 5*).

29 Zie art. 2 lid 1 Wet JG. Zie ook *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 18*: 'De wijziging van het woord 'rechtsbedeling' in 'strafrechtspleging' beoogt een verduidelijking. Uit de ontstaansgeschiedenis van de Wet JD blijkt dat rechtsbedeling moet worden opgevat als rechtsbedeling in strafzaken.'

30 Iets anders in het wetsvoorstel, vermeld in voetnoot 24: verwijdering na onherroepelijke afdoening, óf het vervallen van het recht tot strafvordering, dan wel na overlijden.

31 Hierover wordt in de MvT opgemerkt dat de enige reden voor de kortere bewaartermijn was gelegen in de capaciteitsproblemen betreffende de registratie, welke problemen met de automatisering van de justitiële documentatie zijn opgelost: *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 21*. Ik vind dit een niet erg overtuigende redenering; geloofwaardiger ware geweest indien zou zijn geweest op de almaar toenemende roep vanuit de samenleving om meer preventieve maatregelen, ook ten aanzien van rechtspersonen.

32 Zie *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 20 en 21*.

33 De derde categorie bedraagt maximaal € 4500.

34 Zie *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 22*.

35 Zie *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 22*: De Commissie van advies inzake de justitiële documentatie attendeerde erop 'dat bij – een overigens niet meer geldende – circulaire van 8 december 1958 artikel 11 van de huidige Wet JD is uitgebreid tot hulpofficieren, terwijl een vergelijking met artikel 15 van de Wet Politierregisters tot de conclusie zal leiden dat een hulpofficier geen rechterlijk ambtenaar is.' Daarom heeft de Commissie aanbevolen de hulpofficier niet tot de rechterlijk ambtenaren te rekenen.

digheden nog steeds kunnen worden verstrekt aan anderen dan de in artikel 8 Wet JG genoemde personen. Dit volgt uit artikel 13 jo. 9 Wet JG. Het gaat om personen of instanties die met een publieke taak zijn belast. Aan hen zullen gegevens kunnen worden verstrekt indien een zwaarwegend algemeen belang dit vordert én voorzover dit noodzakelijk is voor een goede taakuitoefening. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen deze personen en instanties worden aangewezen.

Verskil met de huidige wet is dat is toegevoegd dat verstrekking aan derden alleen dan plaatsvindt voorzover dit 'voor een goede taakuitoefening noodzakelijk is'. Echter ook onder de huidige wet is de grond van gegevensverstrekking aan derden dat zij deze nodig hebben voor de uitvoering van hun taak. Om die reden wordt geen ingrijpende wijziging verwacht van het Besluit inlichtingen strafregisters, waarin nu de desbetreffende personen en instanties zijn aangewezen.³⁶

De mogelijkheid van gegevensverstrekking aan derden is beperkt tot bepaalde gegevens en aan termijnen gebonden, welke gegevens en termijnen zijn opgesomd in de artikelen 10 t/m 12 Wet JG. Artikel 12 heeft betrekking op strafrechtelijke gegevens over minderjarigen, waarop hier verder niet zal worden ingegaan.

De opsomming van gegevens in artikel 10 Wet JG komt in grote lijnen overeen met de gegevens die onder de huidige regeling in de strafregisters worden opgenomen en in hoofdstuk 1.1.2 door mij zijn weergegeven. Ter verduidelijking: het betreft de onherroepelijke veroordelingen van Nederlandse én niet-Nederlandse rechters voor misdrijven en overtredingen, doch in het laatste geval enkel indien daarbij een (anders dan vervangende) vrijheidsstraf is opgelegd. Voorts betreft het de beslissingen krachtens welke vergelijkbare buitenlandse veroordelingen in Nederland kunnen worden ten uitvoer gelegd.

Deze aansluiting bij de gegevens die nu nog in het strafregister worden geregistreerd is op een belangrijk onderdeel echter niet naadloos, hetgeen de reikwijdte vergroot van de bepalingen omtrent gegevensverstrekking aan derden. In het strafregister worden immers enkel de 'tegen natuurlijke personen gewezen onherroepelijke veroordelingen' geregistreerd. Artikel 10 lid 1 Wet JG bepaalt echter dat geregistreerde gegevens kunnen worden verstrekt betreffende 'onherroepelijke veroordelingen'. Met andere woorden, veroordelingen van natuurlijke én rechtspersonen kunnen straks aan bedoelde derden worden verstrekt.

Artikel 10 lid 1 Wet JG bepaalt verder dat gegevens over overtredingen alleen worden verstrekt indien een vrijheidsstraf is opgelegd, hetgeen bij een rechtspersoon niet mogelijk is. Daarom bepaalt artikel 11 lid 1 Wet JG dat ten aanzien van rechtspersonen gegevens over overtredingen kunnen worden verstrekt, indien een geldboete is opgelegd van de derde categorie of hoger.

Dat het aparte strafregister, met zijn eigen – kortere – bewaartermijnen verdwijnt, zou ertoe leiden dat die gege-

vens voor een veel langere periode aan derden zouden kunnen worden verstrekt. Dit nu wordt ondervangen. De mogelijkheid van verstrekking van 'strafregistergegevens' aan derden wordt in de Wet JG ingeperkt door termijnen, die in hoofdlijnen gelijk zijn aan de huidige bewaartermijnen voor de strafbladen. Bedoelde gegevens zullen *niet* worden verstrekt indien na het onherroepelijk worden van de uitspraak vier jaar zijn verstreken.³⁷ Dit is acht jaar indien een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd of een voorwaardelijke vrijheidsstraf, waarvan later alsnog de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging is bevolen.³⁸

Wat betreft overtredingen waarvoor aan rechtspersonen een geldboete is opgelegd van de derde of hogere categorie, bepaalt artikel 11 Wet JG dat de termijn van gegevensverstrekking vier jaar bedraagt en acht jaar indien de geldboete onvoorwaardelijk is opgelegd. De termijn wordt verlengd met de duur van een eventuele verlenging van de proeftijd van een voorwaardelijke veroordeling.

2.5. Verklaring omtrent het gedrag

De regeling voor de afgifte van een v.o.h.g. is ingrijpend gewijzigd. De artikelen 28 en 36 Wet JG behelzen de meest in het oog springende nieuwe bepalingen.

2.5.1. Wie beoordeelt het verzoek; Minister van Justitie/burgemeester

Artikel 28 bepaalt dat de v.o.h.g. een verklaring is van de Minister van Justitie, waar dat nu een verklaring van de burgemeester is. Reden hiervoor is dat meer gegevens bij de beoordeling van de aanvraag zullen mogen worden betrokken dan thans het geval is, hetgeen het moeilijk maakt een goede afweging te maken van al die gegevens. Door de afweging te centraliseren bij de Minister van Justitie kan gebruik worden gemaakt van de daar aanwezige expertise op het terrein van afwegingen en interpretatie van strafrechtelijke gegevens.³⁹ De burgemeester kan de minister wel binnen tien dagen na de aanvraag, die natuurlijke personen nog altijd bij hem moeten indienen, adviseren over de bijzondere omstandigheden in zijn gemeente voorzover van belang voor de beoordeling van de aanvraag.⁴⁰

2.5.2. De aanvrager; natuurlijke personen en rechtspersonen

Artikel 28 bepaalt verder dat de v.o.h.g. zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen kan worden afgegeven. In de MvT wordt hierover gezegd:

'Hiermee wordt een duidelijke grondslag geboden voor de bewijzen van betrouwbaarheid die, in de uitvoeringsmaatregelen van diverse EG-voorschriften betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, gelijkgesteld worden met verkla-

36 Zie Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 23.

37 Zie art. 10 lid 2 sub b Wet JG.

38 Zie art. 10 lid 3 Wet JG.

39 Zie Kamerstukken II 1999/2000, 24 979, nr. 7, p. 19.

40 Zie art. 31 Wet JG.

ringen omtrent het gedrag (zie bijvoorbeeld *Stcrt.* 1978, nr. 65 en 1979, nr. 159). Voorts kan ook zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat behoefte bestaan aan inzicht in het justitiële verleden van de rechtspersoon of organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan aanbestedingen waarop de regels van de Europese aanbestedingsrichtlijnen⁴¹ niet van toepassing zijn.'

Indiening van een aanvraag omtrent een rechtspersoon wordt gedaan door een vertegenwoordiger van de rechtspersoon en bevat, naast gegevens over de rechtspersoon, mede de naam, het adres en de geboortedatum van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders en de naam van degene die de aanvraag doet.⁴² De reden dat deze persoonsgegevens moeten worden gegeven, is dat vervolging voor een strafbaar feit dat is begaan door een rechtspersoon ook kan plaatsvinden tegen degenen die opdracht tot of feitelijk leiding aan die verboden gedraging hebben gegeven. De gegevens dienen ertoe, aldus de MvT, deze personen te kunnen achterhalen.⁴³

2.5.3. Weigeringsgrond

Evenals onder de huidige wet bestaat de mogelijkheid de aanvraag niet in behandeling te nemen, namelijk indien het onderzoek, gelet op het doel van de aanvraag, niet noodzakelijk is om een risico voor de samenleving te beperken.⁴⁴

De weigeringsgrond om de v.o.h.g. af te geven is in de Wet JG uitgebreider en luidt:

'indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.'

Dit betekent niet dat de kans op recidive moet worden ingeschat, maar of objectief gezien, los van het concrete geval, recidive aan een behoorlijke taakuitoefening in de weg staat, omdat daarbij een risico voor de samenleving ontstaat. Om die reden moet de aanvraag gepaard gaan met een schriftelijke opgave van het risico voor de samenleving dat in het geding is. Die opgave moet worden gedaan door degene ten behoeve van wie de verklaring wordt verzocht (bijvoorbeeld de toekomstige werkgever) en door de aanvrager (bijvoorbeeld de sollicitant) worden ingediend. Of recidive in het concrete geval waarschijnlijk is kan wel een rol spelen bij de beoordeling van de omstandigheden van het geval.⁴⁵

De minister moet binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag beslissen; voor aanvragen van rechtspersonen is deze termijn acht weken.⁴⁶

2.5.4. Meer gegevens ter beoordeling van de aanvraag
Artikel 36 van de Wet JG behelst de meest ver strekkende uitbreiding, inhoudende dat de minister kennis kan nemen

van 'justitiële gegevens in de justitiële documentatie'. Dit heeft twee gevolgen.

Ten eerste wordt niet meer alleen gelet op onherroepelijke veroordelingen, maar op alle lopende strafzaken en soorten afdoeningen, met uitzondering van onherroepelijke vrijspraken.⁴⁷ De wijze waarop de zaak is afgedaan (veroordeling, transactie, sepot) zal, aldus de MvT 'overeenkomstig het gewicht dat hieraan is toegekend worden meegevoerd bij de omstandigheden van het geval'.⁴⁸ Daarnaast zal worden gelet op het gewicht van de afdoeningsmodaliteit; het gewicht dat aan een sepot wordt gehecht zal afhangen van de sepotgrond.

De tweede uitbreiding die besloten ligt in artikel 36 is dat de lengte van het strafrechtelijk verleden van de aanvrager van een v.o.h.g. waarmee rekening wordt gehouden, in beginsel twintig jaar wordt bij gegevens over misdrijven en vijf jaar bij overtredingen.⁴⁹ Dit is nu voor misdrijven en overtredingen vier jaar, dan wel acht jaar indien een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd.

2.5.5. Strijd met onschuldpresumptie?

Bij deze in mijn ogen veel te ver strekkende uitbreidingen van de regelgeving, is een lichtpuntje: in de MvT wordt met zoveel woorden gesteld dat 'niet voorstelbaar' is dat bij een sepot op grond van het ontbreken van wettig bewijs (sepotcode 02) aan het daarbij behorende strafbare feit betekenis wordt toegekend. In de nota naar aanleiding van het nader verslag zegt de minister bovendien dat een oordeel over de afgifte niet zal kunnen worden gebaseerd op een sepot. De vermelding zal, behoudens bijzondere omstandigheden, slechts een rol spelen in het totaalpakket van gegevens.⁵⁰ Dit is echter wel een heel zwak lichtje, nu

41 Zie bijv. de Regeling van 15 november 1991, houdende Uniform Aanbestedingsreglement voor werken ingevolge richtlijn 71/305/EEG (UAR-EG 1991).

42 Zie art. 32 lid 2 en art. 33 Wet JG.

43 Zie art. 32 lid 3 en *Kamerstukken II* 1995/96, 24 979, nr. 3, p. 32. Toelichting bij wat destijds nog artikel 30 was en thans is vernummers tot art. 32.

44 Zie art. 34 lid 1 Wet JG.

45 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24 979, nr. 3, p. 11 en 12.

46 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 24 979, nr. 8, p.21: Voor rechtspersonen geldt een langere termijn 'omdat de beoordeling van de betrouwbaarheid van rechtspersonen complexer is. Zo wordt de betrouwbaarheid beoordeeld aan de hand van het strafrechtelijk verleden van vaak meerdere personen. Bovendien worden de gegevens uit het systeem Vennoot meegewogen.'

47 Zie art. 35 lid 3 Wet JG.

48 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24 979, nr. 3, p. 13.

49 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 24 797, nr. 7, p. 14. Ik wil niet nalaten op te merken dat alleen de SP-fractie de zorgwekkendheid van dit gevolg signaleerde.

50 Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 24 979, nr. 13, p. 14. Als zo'n bijzondere omstandigheid waaronder een sepotmelding wél ten grondslag kan liggen aan de afwijzing van een v.o.h.g., wordt als voorbeeld gegeven de situatie van een voorwaardelijk sepot bij een licht zedendelict, met als bijzondere voorwaarde het niet meer werkzaam mogen zijn in de jeugdzorg. Dat ook hier echter geen schuld in rechte is komen vast te staan, doet kennelijk niet terzake. Wat precies de reden is dat het in de situatie van dit voorbeeld anders ligt dan bijvoorbeeld bij een onvoorwaardelijk sepot voor een zeer ernstig misdrijf, waarbij is geseponeerd vanwege onvoldoende wettig bewijs, is niet duidelijk.

in de nieuwe wet op het punt van de v.o.h.g. voor het overige volledig voorbij is gegaan aan het beginsel dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft de vaste commissie voor justitie medio 1997 bericht dat sepots niet zouden mogen worden meegewogen bij de beoordeling van het gedrag in het kader van een v.o.h.g. Het NJCM acht het in strijd met artikel 6 lid 2 van het EVRM dat informatie over gestarte vervolgingen hierbij mag worden meegewogen. De Minister van Justitie doet dit af met de opmerking dat het evident is dat met het gebruik van dergelijke informatie zeer voorzichtig moet worden omgesprongen en dat een dergelijk gegeven zelden op zichzelf zal leiden tot een weigering om de v.o.h.g. af te geven.⁵¹

In reactie op de door de SP-fractieleden van de vaste commissie van justitie geuite zorgen over het meewegen van andere geregistreerde gegevens dan onherroepelijke veroordelingen, omdat dit niet past in de doelstelling van reïntegratie, stelt de minister van Justitie dat de v.o.h.g. op dit moment geen betrouwbaar instrument is. Gebleken is, aldus de Minister, dat de v.o.h.g. ook wordt afgegeven 'in gevallen waarin het strafrechtelijk verleden van betrokkene daartoe geen aanleiding geeft. Het gevolg daarvan is dat instanties en werkgevers op andere wijze proberen achter strafrechtelijke gegevens te komen om zelf een oordeel te kunnen geven over het gedrag van betrokkene.' Om de betrouwbaarheid van de v.o.h.g. te vergroten zullen nu meer gegevens worden verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag.⁵² Dit is een vreemde gedachtegang en de pijn zit hem vooral in de zinsnede 'gevallen waarin het strafrechtelijk verleden [...] daartoe geen aanleiding geeft.' Hiermee kan worden bedoeld dat een v.o.h.g. is afgegeven, terwijl de betrokkene wel degelijk een strafblad had op grond waarvan afgifte van een v.o.h.g. niet in de rede had gelegen, maar dit strafblad niet (op juiste wijze) is meegewogen. Ook kan worden bedoeld dat een v.o.h.g. is afgegeven terwijl de betrokkene geen strafblad had, maar wel anderszins een strafrechtelijk verleden, bijvoorbeeld eerder is vervolgd waarbij de zaak is getransigeerd of geseponeerd, welke gegevens men achteraf relevant vindt voor de beoordeling van de aanvraag.

In het eerste hiervoor vermelde geval heeft de burgemeester zijn werk niet goed gedaan en ligt de oplossing niet in de verstrekking van meer gegevens. In het tweede geval is niet zozeer sprake van de v.o.h.g. als een onbetrouwbaar instrument, maar veeleer van een herziene opvatting over de vraag welke strafrechtelijke gegevens van belang zijn voor de beoordeling van iemands gedrag. Kennelijk vindt men dat bijvoorbeeld ook niet-onherroepelijke veroordelingen en niet-rechterlijke afdoeningen daarbij van belang (kunnen) zijn. Het is echter onjuist om achteraf, aan de hand van een nieuwe maatstaf, te stellen dat destijds een v.o.h.g. is afgegeven terwijl het strafrechtelijk verleden van de betrokkene dat niet billijk en dat die v.o.h.g. dus een geringe betrouwbaarheid heeft. De v.o.h.g. is ongewijzigd en betrouwbaar, de mening omtrent welk gedrag wel en

welk gedrag niet een tweede kans in de maatschappij verdient, kan zijn gewijzigd. Om vervolgens te stellen dat de regels worden aangepast om te voorkomen dat instanties en werkgevers zelf op zoek gaan naar strafrechtelijke gegevens om aan de hand daarvan zelf te oordelen over iemands strafrechtelijke verleden, klinkt als het meegaan met de waan van de dag.⁵³

2.6. Terugwerkende kracht

Een vraag die voor de praktijk zeer belangrijk is, is of de Wet JG terugwerkende kracht heeft voor wat betreft de aanvraag van een v.o.h.g.

De overgangsbepaling, artikel 77 luidt: '*Indien voor het moment van inwerkingtreding van deze wet een aanvraag om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag van een natuurlijk persoon is gedaan, zijn op de behandeling van de aanvraag en de daaruit voortvloeiende procedures de bepalingen van toepassing zoals die luiden voor inwerkingtreding van deze wet.*'

Uit deze bepaling kan à contrario worden afgeleid dat een aanvraag voor een v.o.h.g. die ná inwerkingtreding van deze wet is ingediend, wordt behandeld conform de bepalingen uit deze nieuwe wet. Welke gevolgen zou dat hebben in het concrete geval?

Het kan betekenen dat gegevens die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet niet zijn opgenomen in het strafregister doch wel in het algemene documentatieregister (zoals transacties), ná inwerkingtreding worden meegewogen bij de beoordeling van de aanvraag voor een v.o.h.g. Terwijl dergelijke gegevens nu nog niet worden meegewogen. Ook kan worden gedacht aan oude gegevens die onder de huidige wet wel in het strafregister waren opgenomen, maar daaruit (na vier of acht jaar) inmiddels zijn verwijderd. Hoewel die gegevens nog wel tot maximaal twintig jaar in de algemene documentatie geregistreerd blijven,⁵⁴ worden zij nu niet meegewogen, daar de burgemeester niet de beschikking krijgt over de algemene documentatie. Onder de nieuwe wet worden deze gegevens echter wel aan de Minister van Justitie verstrekt, die daar dan rekening mee kan houden.

51 Zie Kamerstukken II 1999/2000, 24 979, nr. 7, p. 22.

52 Zie Kamerstukken II 1996/97, 24 979, nr. 5, p. 5-9 en Kamerstukken II 1999/2000, 24 979, nr. 7, p. 13.

53 Of, zoals Y.J.P. Baudoin in dit verband zegt in 'Ontwerp-'Wet Justitiële Gegevens' verdient nog geen bewijs van goed gedrag.', *NJB* 2001, afl. 16, p. 761: 'Werkelijk, werkelijk, men staat verbaasd...!' Baudoin wijst er nog op dat de nieuwe wet drempelverhogend zal werken voor werkgevers en anderen om een v.o.h.g. aan te vragen, nu bij de aanvraag schriftelijk opgave moet worden gedaan van het risico voor de samenleving.

54 Onder de Wet JD geldt immers dat een gegeven na verwijdering uit het strafregister, blijft geregistreerd in het algemeen register (twintig jaar voor een misdrijf en vijf jaar voor een overtreding) Zie ook art. 7 Besluit registratie justitiële gegevens en H. Singer-Dekker en C.A. Knappe, *Handboek Strafzaken*, hoofdstuk 111.1.5: 'Het algemeen documentatieregister bevat alle gegevens welke zich in het strafregister bevinden plus nog vele andere.'

Of daadwerkelijk sprake zal zijn van terugwerkende kracht op deze wijze, is nog niet met zekerheid te zeggen. Op dit moment wordt nog gewerkt aan beleidsregels, waarin voor de weging van gegevens door de minister de gegevens zullen worden gedifferentieerd naar soort en periode. Het is de verwachting van het Ministerie van Justitie dat deze beleidsregels in september of oktober 2003 zullen worden gepubliceerd.⁵⁵

Een verdachte dient er wel nu al rekening mee te houden dat bijvoorbeeld het aanvaarden van een transactieaanbod vóór inwerkingtreding van de wet, ná inwerkingtreding van deze wet (waarschijnlijk nog dit jaar) tegen hem kan werken. Die transactie zal immers, hoewel deze nu wordt geregistreerd in het algemeen documentatieregister, dan toch kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van zijn eventuele (na inwerkingtreding van de wet ingediende) aanvraag v.o.h.g. De keuze voor een transactie wordt vaak gemaakt omdat daarmee de zaak snel, buiten de openbaarheid van een zitting om wordt afgewikkeld, zonder dat daarmee schuld wordt erkend en het niet leidt tot een strafblad. Een strafblad of niet, in de toekomst is iedere aanraking met justitie bijna even nadelig.

3. Rechtspersonen onder vuur

3.1. Justitieel documentatieregister

'Criminaliteitspreventie' en 'integriteitsbewaking' zijn de sleutelwoorden in de motivering voor veel nieuwe regelgeving die van belang is voor rechtspersonen. Om die reden heeft de v.o.h.g. in de nieuwe Wet JG niet alleen een prominentere plaats gekregen dan in de Wet JD, maar zal daarin ook voor rechtspersonen kunnen worden aangevraagd.

3.2. Vennoot 1998

Zoals gezegd, bestond voor rechtspersonen reeds een screeningsinstrument, in de vorm van de verklaring van geen bezwaar. De gegevens, die de Minister van Justitie in dat kader ter beschikking staan zijn, evenals in het kader van de v.o.h.g., afkomstig uit het justitieel documentatieregister. Er is echter nog een registratiesysteem, dat in dit verband ten dienste staat van de Minister van Justitie, dat is het systeem 'Vennoot 1998', een 'uniek en waardevol systeem van integriteitsbewaking', aldus de minister.⁵⁶

Vennoot 1998, een geautomatiseerd systeem van de afdeling Integriteit Bedrijfsleven van de Directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie, kan verbanden leggen tussen gegevens over enerzijds vennootschappen en anderzijds de daarbij betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen.⁵⁷ De registratie dient onder meer als hulpmiddel bij de uitoefening van het preventieve toezicht door de Minister van Justitie in het kader van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar én ter bewaking en beoordeling van de integriteit van het bedrijfsleven. In dat verband kunnen de gegevens ook aan derden worden verstrekt, voorzover daarmee het algemeen belang is gediend.⁵⁸

In het verlengde van dit systeem is in Rotterdam in 1998 het project 'Integriteit Bedrijfsleven Rotterdam Rijnmond' gestart, met als doel de integriteit van het bedrijfsleven in Rotterdam Rijnmond te vergroten door het ontwikkelen van een integriteitsverklaring, welke verklaring bedrijven bij het Ministerie van Justitie kunnen aanvragen om toekomstige partners hun integriteit te tonen. Naar aanleiding van dit project is het Besluit inlichtingen strafregisters gewijzigd,⁵⁹ in die zin dat strafrechtelijke gegevens over bedrijven door de justitiële documentatiedienst ook aan de Minister van Justitie kunnen worden gegeven, met het oog op de afgifte van een integriteitsverklaring als in dit project bedoeld. Deze screening is echter alleen mogelijk op basis van vrijwilligheid.

3.3. Wet documentatie vennootschappen⁶⁰

Op 8 mei 2003 is de Wet documentatie vennootschappen gepubliceerd in het Staatsblad; wanneer deze wet in werking treedt is nog niet bekend. De Wet documentatie vennootschappen biedt een wettelijke grondslag voor de verwerking van bepaalde gegevens die relevant zijn voor de afgifte van de verklaringen van geen bezwaar.⁶¹ De wet omvat de verwerking (waaronder mede wordt verstaan de verstrekking) van persoonsgegevens en andere gegevens die verband houden met het bestuur van een vennootschap. De strekking van de wet is de verzamelde gegevens mede te doen gebruiken ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van misbruik van vennootschappen. Vennoot 1998 zal in verband met deze wet op onderdelen worden herzien.⁶² De wet bepaalt onder meer dat gegevens geregistreerd kunnen worden die afkomstig zijn van de Centrale justitiële documentatie. Die gegevens beperken zich echter tot de verwijzing dát er gegevens over een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon zijn opgeslagen en deze gegevens mogen, vanwege het gesloten systeem van de justitiële documentatie, niet op grond van deze wet aan derden worden verstrekt.⁶³

55 Aldus een medewerker van de nog in oprichting zijnde afdeling van het Ministerie van Justitie COVDG: Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag.

56 Zie de toespraak van toenmalig minister Korthals bij de officiële ingebruikneming van Vennoot 1998 op 9 december 1998, zoals gepubliceerd op <www.justitie.nl>.

57 Zie persbericht van 9 december 1998 op <www.justitie.nl>.

58 Zie art. 2 lid 1 van de 'Wijziging privacyreglement van het systeem Vennoot' van 12 oktober 1998, *Stcr.* 1998, nr. 204. De bijlage bij dit reglement, waarin de 'vaste gebruikers' van het systeem zijn opgenoemd is uitgebreid op 24 mei 2000, *Stcr.* 2000, nr. 108. Tot de vaste gebruikers behoren o.m. het openbaar ministerie, de politie, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, de Stichting Toezicht Effectenverkeer (thans Autoriteit Financiële Markten), de Nederlandsche Bank N.V. en de justitiële documentatiedienst.

59 De wijziging dateert van 3 april 2001 en is in werking getreden op 11 april 2001.

60 Wet van 8 mei 2003, houdende regels over de documentatie van vennootschappen (Wet documentatie vennootschappen) *Stb.* 2003, 203.

61 Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 217, nr. 3, p. 5.

62 Zie B.J. Kuck, 'Wetsvoorstel Regels over de documentatie van vennootschappen', *V&O*, oktober 2002, nr. 10, p. 166 e.v.

63 Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 217, nr. 3, p. 11.

3.4. Wet BIBOB⁶⁴

Tot slot is de Wet BIBOB, in werking getreden op 1 juni 2003, vermelding waard, als het gaat om de niet te stuiten drang tot regelgeving om de maatschappij te behoeden voor malafide ondernemingen. Deze wet biedt het openbaar bestuur de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten ongewild worden gefaciliteerd door het verlenen van subsidies en vergunningen, of door de aanbesteding van overheidsopdrachten.⁶⁵ Daartoe kunnen bestuursorganen zich laten adviseren door het bij deze wet ingestelde 'Bureau BIBOB' (hierna: het Bureau) dat onderzoek verricht naar de structuur en financiering van het bedrijf of de onderneming, de zeggenschap daarover en de verhouding tot andere bedrijven en ondernemingen. Voor overheidsopdrachten zijn onderaannemers eveneens van belang.⁶⁶ Bij gebleken bezwaren kan de subsidie (als de desbetreffende subsidieregeling die mogelijkheid biedt), vergunning of opdracht worden geweigerd of ingetrokken.

De sectoren waar de Wet BIBOB betrekking op heeft, zijn beperkt tot economische sectoren die (bepaalde kenmerken vertonen dat zij) kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit. De sectoren ten aanzien waarvan het wenselijk wordt geacht dat het Bureau adviseert voordat een beslissing wordt genomen inzake de gunning van een overheidsopdracht zijn: de bouw, de informatie- en communicatietechnologie en het milieu.⁶⁷ Voor vergunningen zijn dit – kort gezegd – de horeca, bordelen, smartshops en de speelautomatenbranche.

Het Bureau raadpleegt voor zijn onderzoek (i) de door de betrokkene zelf aangeleverde gegevens over in elk geval de structuur en financiering van de activiteiten, (ii) de gegevens uit de voor eenieder vrij toegankelijke bronnen, (iii) de gegevens uit de gesloten bronnen en (iv) de in de eigen registratie opgenomen persoonsgegevens, voorzover deze niet ouder zijn dan twee jaar.

Het justitieel documentatieregister en Vennoot 1998 zijn voorbeelden van gesloten bronnen. De Minister van Justitie is, als verantwoordelijke voor deze registers, verplicht de daarin opgenomen 'persoonsgegevens' aan het Bureau te verstrekken, indien het Bureau zich ervan heeft vergewist dat dit strikt noodzakelijk is. Daarmee wordt bedoeld dat die gegevens niet kunnen worden verkregen uit een andere, niet aan een wettelijke geheimhouding gebonden, bron.⁶⁸

Het gebruik van de term 'persoonsgegevens' wekt hier verwarring, nu deze term in de Wet bescherming persoonsgegevens wordt gedefinieerd als 'elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'.⁶⁹ In artikel 1 van de Wet BIBOB wordt bij de definitie van 'verwerking van persoonsgegevens' ook verwezen naar de betekenis die dit heeft in de Wet bescherming persoonsgegevens. Aldus lijkt het of gegevens uit het justitiële documentatieregister die betrekking hebben op rechtspersonen niet door de minister hoeven te worden verstrekt. Dit zou echter niet logisch zijn nu de betrokkene,

dat wil zeggen degene met betrekking tot wie door het Bureau een onderzoek kan worden ingesteld, zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan zijn.⁷⁰

4. Conclusie

Samenvattend volgt een opsomming van de belangrijkste nieuwe bepalingen en consequenties van de Wet JG.

- het begrip rechtspersoon is breder dan in de Wet JD. Hieronder vallen ook de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap, de rederij en het doelvermogen;
- er is nog slechts één register, het (algemeen) justitieel documentatieregister, waarin alle strafrechtelijke gegevens worden geregistreerd over natuurlijke personen en rechtspersonen. Dit register is inhoudelijk gelijk aan het huidige algemene documentatieregister. Het strafregister, met zijn eigen – kortere – bewaartermijnen, verdwijnt;
- de bewaartermijnen voor de justitiële gegevens over natuurlijke personen blijven in beginsel gelijk aan de huidige bewaartermijnen: twintig jaar ingeval de gegevens misdrijven betreffen en vijf jaar in geval van overtredingen;
- de bewaartermijnen voor de justitiële gegevens over rechtspersonen worden langer dan de huidige bewaartermijnen. Zij worden gelijk aan die voor natuurlijke personen: twintig jaar ingeval de gegevens misdrijven betreffen en vijf jaar in geval van overtredingen, terwijl onder de huidige wet alle gegevens slechts vijf jaar worden bewaard;
- de bewaartermijn voor gegevens over overtredingen van rechtspersonen wordt verlengd van vijf naar tien jaar indien een geldboete van de derde of een hogere categorie is opgelegd;
- evenals onder de huidige wet, kunnen aan derden met een publieke taak belast 'strafregister-gegevens' (onherroepelijke veroordelingen) worden verstrekt over natuurlijke personen. Nieuw is de voorwaarde dat zulks noodzakelijk dient te zijn voor een goede taakuitoefening.
- gelijk blijft ook dat vorenbedoelde gegevens zowel misdrijven als overtredingen kunnen betreffen; in het laatste geval voorzover een vrijheidsstraf is opgelegd;

64 Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). *Stb.* 2002, 347. Zie *Stb.* 2002, 502 en 2003, 216 voor de data van inwerkingtreding van de verschillende artikelen van de Wet BIBOB en het Besluit BIBOB.

65 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 6. Zie ook R.G.T. Bleeker 'De Wet BIBOB', *Bouwrecht*, nr. 2, februari 2003, p. 90 e.v.

66 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 24.

67 Zie Besluit van 12 april 2003, houdende uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Besluit BIBOB), *Stb.* 2003, 180.

68 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 74.

69 Zie art. 1 sub a Wet bescherming persoonsgegevens. (Cursivering van EZP).

70 Zie art. 1 lid 1 onder e Wet BIBOB en *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 60.

- nieuw is dat aan bedoelde derden ook onherroepelijke veroordelingen kunnen worden verstrekt over rechtspersonen; in dit geval kunnen gegevens betreffende overtredingen alleen worden verstrekt indien een geldboete van de derde of een hogere categorie is opgelegd;
- de termijnen waarbinnen vorenbedoelde gegevensverstrekking over natuurlijke personen kan plaatsvinden zijn min of meer gelijk aan de huidige bewaartermijnen van de strafregisters: na de datum van onherroepelijkheid of opneming in het register, kunnen gegevens worden verstrekt binnen vier jaar, dan wel acht jaar ingeval een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd;
- de termijnen waarbinnen vorenbedoelde gegevensverstrekking kan plaatsvinden als het een rechtspersoon betreft zijn vier jaar, dan wel acht jaar ingeval van een onvoorwaardelijke veroordeling tot een geldboete.
- een v.o.h.g. kan ook voor rechtspersonen worden aangevraagd;
- de Minister van Justitie beslist over een aanvraag van een v.o.h.g.; de burgemeester kan nog slechts adviseren;
- de Minister verkrijgt ter beoordeling van de aanvraag alle gegevens uit het justitieel documentatieregister, dus ook bijvoorbeeld sepot- en transactiegegevens. In de huidige wet verkrijgt de burgemeester alleen de 'strafregistergegevens';
- de minister kan de gegevens verkrijgen gedurende de volledige bewaartermijn: vijf, dan wel twintig jaar. In de huidige wet geldt hier de bewaartermijn van het strafregister: vier, dan wel acht jaar.

Dit zijn verstrekkende wijzigingen van de regels omtrent de registratie, de verstrekking en het gebruik van strafrechtelijke gegevens. In de inleiding heb ik al aangegeven dat dit vragen opwerpt over hoe deze wijzigingen zijn te rijmen met essentiële strafvorderlijke waarborgen als de onschuldpresumptie (artikel 6 lid 2 EVRM). Tijdens de parlementaire geschiedenis van de Wet JG en ook de Wet BIBOB, is dit vraagpunt zijdelings aan de orde gekomen. Met betrekking tot de Wet JG ging de Minister van Justitie hier niet inhoudelijk op in, doch stelde slechts dat gebruik van andere strafrechtelijke gegevens dan onherroepelijke veroordelingen zorgvuldig moest plaatsvinden. Diezelfde minister stelde met betrekking tot de Wet BIBOB dat art. 6 lid 2 EVRM geen gelding heeft voor procedures op basis van die wet, nu het BIBOB-instrumentarium buiten het kader valt van strafrechtelijke of daarmee vergelijkbare procedures, waarin iemands schuld kan worden aangetoond. Het BIBOB-advies en de daarop te gronden beslissing strekken er immers niet toe iemands schuld aan een strafbaar feit vast te stellen.⁷¹ Datzelfde zou kunnen worden gezegd over het instrumentarium dat de Wet JG biedt, zoals de v.o.h.g. Bevredigend is dit niet echt.

Geen van de hiervoor vermelde regelingen dient er volgens de toelichtingen toe de schuld aan een strafbaar feit vast te stellen en heeft dan ook niet die punitieve gevolgen die vaststelling van schuld in het strafrecht kan hebben. Toepassing van de regelingen zal echter wel leiden tot

meer weigeringen van de v.o.h.g.⁷² en tot weigeringen, intrekkingen en uitsluitingen van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten. Daarbij wordt niet (meer) alleen gelet op onherroepelijke veroordelingen. Aldus kunnen zaken, waar geen rechter zich over heeft gebogen en waarbij derhalve geen schuld is vastgesteld, wel leiden tot zeer nadelige gevolgen, die voor de betrokkenen gevoelsmatig in elk geval een punitief karakter zullen dragen en waarbij zij zich als schuldige veroordeeld zullen voelen.

Dat een transactie en zelfs een sepot er mede toe kunnen leiden dat een v.o.h.g. wordt geweigerd, betekent naar mijn mening dat na buitengerechtelijke afdoening van de desbetreffende strafzaak, de Minister van Justitie alsnog het stempel 'schuldig' aan de betrokkene kan geven. Dit volgt ook uit het standpunt van de minister over de 'objectieve' toets voor de beslissing op de aanvraag van een v.o.h.g. Bij die toets – of bij een *herhaling* van het geregistreerde feit een risico voor de samenleving ontstaat – vindt de Minister het irrelevant wat de wijze is waarop de zaak betreffende dit feit is afgedaan.⁷³

Het instrumentarium is er dan niet op gericht schuld vast te stellen, het gevolg ervan is dat schuld wel wordt aangenomen; zonder rechter en zonder verdediging.

⁷¹ Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, nr. 3, p. 38.

⁷² Zie *Kamerstukken II 2001/02*, 24 797, nr. 23, p. 8: De Minister van Justitie: 'Het belang van criminaliteitsbestrijding begint bij criminaliteitspreventie en een zorgvuldige screening draagt daaraan bij. Dit betekent dat de afgifte van de verklaring meer dan vandaag de dag wordt geweigerd.'

⁷³ Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 24 797, nr. 7, p. 38.