

Advies

Inzake

het conceptbesluit

Wijziging van het Besluit justitiële gegevens in verband met onder meer het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden en het versterken van de screening in de taxibranche

### **Inleiding**

Aan de Adviescommissie is toegezonden het voorgestelde besluit houdende wijziging van het Besluit Justitiële Gegevens in verband met onder meer het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden en het versterken van de screening in de taxibranche (hierna: het "Besluit").

Het Besluit beoogt de in september 2009 gestarte pilot "bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden" (BIVGEG) te verlengen tot begin 2012 en de benodigde basis te verstrekken voor die verlengde pilot. Aan de pilot deden tot nu toe 17 gemeenten mee. De vier grote gemeenten (G4) hadden bedenkingen tegen deelname aan de huidige pilot omdat zij vreesden teveel meldingen te zullen ontvangen met te weinig concrete informatie. Daarnaast gaf de G4 aan alleen te willen meedoen wanneer departementaal een ex-ante-risicoanalyse over individuele gevallen zou worden gemaakt.<sup>1</sup> Uiteindelijk besloot van de G4 alleen Utrecht aan de pilot mee te doen.

De huidige pilot beperkt zich tot het verstrekken van informatie in die gevallen waarin sprake is van een veroordeling voor (deelnemingsvormen aan) zeden- of geweldsdelicten. In zijn brief van 13 juli 2010, geeft de Minister aan "*geen informatie meer te gaan verschaffen over delinquenten die zijn veroordeeld op grond van artikel 312 (diefstal met geweld) van het Wetboek van Strafrecht*". Reden hiervan is dat eventuele openbare orde problemen zich vooral zullen voordoen bij zedendelicten en een beperkte groep geweldsdelicten en dat de doelgroep op deze wijze aanzienlijk wordt beperkt.

---

<sup>1</sup> Aldus de brief van de Minister van Justitie d.d. 13 juli 2010 aan de voorzitter van de Tweede Kamer; Kamerstukken II, 29452, 131.

Aan de verlengde pilot zullen 50 gemeenten meedoen, waaronder de G4. Verwacht wordt dat jaarlijks circa 3000 meldingen zullen worden gedaan<sup>2</sup>. Dit betekent dat jaarlijks in beginsel de privacy van 3000 veroordeelden wordt geschonden, terwijl de evaluatie niet duidelijk maakt dat de meldingen daadwerkelijk dreigingen van onrust (zullen) voorkomen.

### **Evaluatie pilot BIVGEG**

Uit de evaluatie pilot BIVGEG (d.d. 31 maart 2010) blijkt dat in de pilot-periode 60 meldingen werden gedaan. Hieronder zat geen enkele melding van een terugkerende tbs-er. In geen van de gemelde zaken werd het risico op verstoring van de openbare orde hoog ingeschat of heeft zich daadwerkelijke onrust voorgedaan.<sup>3</sup> De minister ziet hierin een reden om de pilot te verlengen, kennelijk in de hoop dat de effectiviteit van de melding (alsnog) wordt bevestigd indien de informatiestroom langer operationeel is. Het zou naar de mening van de Adviescommissie ook een reden kunnen zijn om de pilot te stoppen en via de reeds bestaande wettelijke (WJGS) mogelijkheden maatwerk te leveren in die incidentele gevallen waarin een daadwerkelijk risico van verstoring van de openbare orde kan worden vermoed.

Uit de evaluatie blijkt dat binnen de geringe groep van 17 pilot-gemeenten een aantal waarborgen al niet werd nageleefd. Zo bleek dat eenmaal een terugkeer van een voor een geweldsdelict veroordeelde werd gemeld ofschoon betrokkene niet was veroordeeld tot een gevangenisstraf van één jaar of langer.

Voorts bleek dat de verstrekte informatie in meerdere gevallen beschikbaar was voor personen voor wie de informatie niet bestemd was, zoals de medewerkers van het betreffende veiligheidshuis, die op hun beurt van mening waren dat de verkregen informatie kon worden gedeeld met hun ketenpartners.<sup>4</sup> Gevolg is dan dat de verstrekte informatie zo goed als op straat ligt.

Vastgelegd moest worden aan wie en met welk doel de meldingen werden gedaan. In geen van de deelnemende gemeenten bleek aan deze registratieverplichting te zijn voldaan<sup>5</sup>.

Tenslotte bleken de betreffende veroordeelden niet geïnformeerd te zijn over de informatieverstrekking.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Nota van toelichting, p. 11.

<sup>3</sup> Evaluatie, p. 39.

<sup>4</sup> Evaluatie, p. 8, 14, 22, 23, 24, 31.

### **De voorgestelde regeling**

Het voorstel wil de basis voor de verlengde pilot leggen door invoering van een nieuw artikel 11a, waarin wordt bepaald dat aan de burgemeester of de door hem aangewezen ambtenaar justitiële gegevens kunnen worden verstrekt van natuurlijke personen die onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel ter zake van - kort gezegd - (a) zedendelicten en (b) de artikelen 141, 2<sup>e</sup> lid, 302, 303 en 312, indien het onvoorwaardelijk deel van de opgelegde vrijheidsbenemende straf of maatregel een jaar of langer belooft.

Met betrekking tot dit laatste merkt de Adviescommissie op dat hier toch de mogelijkheid wordt geschapen om justitiële gegevens te verstrekken in 312-gevallen. Dit is dus in strijd met hetgeen de Minister in zijn brief aan de Kamer heeft gemeld. Naar de mening van de Adviescommissie zou artikel 312 in het voorstel geschrapt moeten worden, gelet op het standpunt van de Minister en gelet op het feit dat de Adviescommissie het, zoals hierna zal blijken, van groot belang acht om het aantal gevallen waarin om redenen van een mogelijke verstoring van de openbare orde de privacy van veroordeelde personen wordt geschonden zo beperkt mogelijk te houden.

### **Resocialisatie en privacywaarborgen**

Met instemming constateert de Adviescommissie dat de toelichting op het voorstel (sub 2.1) benadrukt dat de ex-gedetineerde op het moment van zijn terugkeer zijn straf heeft uitgezeten en eventuele maatregelen dus niet het karakter mogen hebben van een nieuwe straf. Voorts wordt in die paragraaf verwezen naar twee belangrijke uitgangspunten als het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van afgestrafte gedetineerden: diens re-integratie en resocialisatie dient door de overheid te worden bevorderd. Voorts besteedt de toelichting terecht aandacht (sub 2.5) aan de waarborgen die (artikel 8 van) het EVRM beoogt te bieden met betrekking tot de privacy van elke burger en dus ook de veroordeelde. Dit brengt dat ook moet worden gezien of in met het voorgestelde besluit de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht zijn genomen. De Adviescommissie is er niet van overtuigd dat aan deze waarborgen in het voorstel voldoende recht wordt gedaan.

---

<sup>5</sup> Evaluatie, pp. 23, 31.

<sup>6</sup> Dit zou inmiddels zijn opgelost doordat aan de gedetineerden een folder wordt uitgereikt. Evaluatie, p.22.

## Aanbevelingen

Vastgesteld moet worden dat de terugkeer van een voor een zeden- of geweldsdelict veroordeelde slechts in een incidenteel geval daadwerkelijk tot onrust en mogelijke bedreiging van de openbare orde leidt. Gelet op dit incidentele karakter rijst dan de vraag of het verstrekken van informatie in een zo grote frequentie als nu voorgenomen, niet neerkomt op het schieten met een kanon op de bekende mug. Dit klemmt temeer nu de informatiestroom het risico van stigmatisering met zich brengt<sup>7</sup> en het risico van media-aandacht vergroot. Bovendien is soms de vraag wat de werkelijke oorzaak van de onrust is: de terugkeer zelf of de daaraan bestede media-aandacht<sup>8</sup>. Media-aandacht kan op zichzelf al tot grotere privacy-schending leiden. Dit effect wordt versterkt doordat media-aandacht op haar beurt weer tot meer maatregelen van de gemeente leidt.<sup>9</sup> Met betrekking tot media-aandacht mag verwacht worden dat die aandacht vaker en intensiever aanwezig zal zijn indien breder bekend is dat een gedetineerde terugkeert, zeker als de informatie wordt doorgesluisd aan ketenpartners van veiligheidshuizen. Een en ander klemmt temeer nu onder het regime van de verlengde pilot 3000 meldingen per jaar worden verwacht.<sup>10</sup>

De Adviescommissie is dan ook van mening dat het aantal voorgenomen verstrekkingen zou moeten en kunnen worden verminderd, bijvoorbeeld door inderdaad het voorstel van de G4 te volgen en een systeem van voorafgaande risico-inschatting in te bouwen, waardoor het aantal met het oog op mogelijke onrust *noodzakelijke* meldingen ongetwijfeld aanzienlijk zal afnemen. Het argument waarmee de Minister een vergelijkbaar voorstel van de G4 afwijst (het zou niet mogelijk zijn omdat verstoringen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid vooral een lokaal karakter hebben doordat naast de ex-delinquenten juist ook de omgeving invloed heeft), overtuigt de Adviescommissie niet omdat het mogelijk moet zijn om ook de gevallen waarin juist de omgeving invloed heeft te filteren.

Daarnaast is de Adviescommissie van mening dat meer aandacht moet worden besteed aan het beperken van de kring van personen bij wie de verstrekte informatie bekend raakt. Bekendmaking aan het veiligheidshuis, vergelijkbare overlegstructuren en hun ketenpartners, dient te allen tijde te worden voorkomen en daartoe dient een waterdicht systeem te worden ontworpen. Zonder zo'n systeem blijft er van enige bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen weinig over. Ook de registratie van de meldingen

---

<sup>7</sup> Evaluatie, p. 18

<sup>8</sup> Vier van de pilot gemeenten stellen *dat media-aandacht escalerend kan werken en er daardoor maatschappelijke onrust kan ontstaan.* " (Evaluatie, p. 20)

<sup>9</sup> *"Daarom leidt meer media-aandacht direct tot meer maatregelen van de gemeente."* (Evaluatie p. 20)

<sup>10</sup> Onduidelijk is welk aandeel het aantal 312-meldingen hierin heeft.

dient in orde te zijn en effectief gecontroleerd te worden. Het kan in dit verband geen kwaad expliciet te vermelden dat het doorgeven van de informatie aan onbevoegde personen schending van artikel 272 Sr kan opleveren.

De Adviescommissie is van mening dat een ex-ante-risicoanalyse ten aanzien van het grootste deel van de voorgenomen verstrekkingen een reëel en dus beter (want meer subsidiair) middel is dan het nu voorgestelde systeem waarin informatie over alle veroordeelden wordt verstrekt.

Bedacht moet bovendien worden dat, indien de pilot uiteindelijk na 2012 landelijk zou worden uitgerold, het aantal verstrekkingen nog weer zeer aanzienlijk zou stijgen indien aan het voorgestelde systeem wordt vastgehouden. Een ex-ante-risicoanalyse zal dan dus een in verhouding steeds beter subsidiair middel zijn. Hiermee wordt tevens aangegeven dat het huidige voorstel naar de mening van de Adviescommissie niet voldoet aan de EVRM-eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De Adviescommissie beveelt dan ook aan om:

- Ex-ante een analyse uit te voeren waardoor zo veel mogelijk kan worden gefilterd in welke gevallen zich daadwerkelijk een openbare orde risico zal kunnen voordoen. Een dergelijke filtering zal overigens de effectiviteit van de wel te realiseren verstrekkingen ten goede komen, zeker in de grotere gemeenten;
- artikel 312 uit het voorgestelde artikel 11a te schrappen;
- te expliciteren dat de verstrekte informatie slechts binnen een beperkte kring mag worden doorgegeven en daarbij duidelijk te maken dat instellingen als een veiligheidshuis en hun ketenpartners daar niet onder vallen;
- zorg te dragen voor een deugdelijk registratiesysteem en voor effectieve controle op de naleving daarvan.

Rotterdam, 1 oktober 2010

Adviescommissie Strafrecht

mr. R. van der Hoeven, voorzitter,

namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris.