

ABRvS van 5 december 2012, LJN: BY5104, zaaknr. 201107020/1/A3

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BY5104>

Trefw. Wob-verzoek, nadere specificatie, politiegegevens, strafdossiers, verwerking van strafvorderlijke gegevens, informatieregime strafvordering, lex specialis, reikwijdte bijzondere en uitputtende regeling, sepotbeslissing, verzoek om persvoorlichting, inzagerecht betrokkene, gegevensverstrekking aan derden, Wob, Wpg, Wjsg, artikel 365 WvSv en Aanwijzing voorlichting, opsporing en vervolging

Art.: 3, lid 1 en 5, 10, lid 2, sub c, e en g, Wob, 365, lid 4 en 5, WvSv, 39b, lid 1, Wjsg, 1, sub a, d en e, 16 t/m 24, 25, lid 1 en 27, lid 1, Wpg

Samenvatting

Bij brief heeft appellant de korpsbeheerder verzocht om openbaarmaking van alle mutaties en processen-verbaal betreffende discriminatie uit de eerste zes maanden van 2008. Dit verzoek is nader gespecificeerd tot de incidentcodes 345 (homogeweld) en 753 (discriminatie) en alle overtredingen van artikel 137c t/m 137q of artikel 429 quater WvSr. Verzoeker heeft een overzicht van 37, in het Bedrijfsprocessendossier opgenomen dossiers ontvangen, nadien aangevuld met afschriften uit 28 dossiers. Daarbij heeft hij met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, e en g, van de Wob diverse gegevens in deze stukken onleesbaar gemaakt. Onder verwijzing naar artikel 365, vierde en vijfde lid, van het WvSv heeft de korpsbeheerder echter geweigerd afschriften te verstrekken van de stukken uit 9 dossiers in zaken die aan de strafrechter zijn voorgelegd, dan wel zijn geëindigd met een sepotbeslissing.

In beroep heeft de korpsbeheerder ter zitting van de rechtbank nog een beroep gedaan op de Wpg, als grondslag van zijn weigering bepaalde gegevens te verstrekken.

De rechtbank is aan de Wpg voorbijgegaan, heeft geoordeeld dat de korpsbeheerder openbaarmaking van de stukken uit 6, aan de strafrechter voorgelegde dossiers op grond van artikel 365, vierde en vijfde lid, WvSv terecht heeft geweigerd. Met betrekking tot de 3 dossiers die zijn geëindigd met een sepotbeslissing is dat artikel echter ten onrechte ingeroepen. Bij de verstrekking van de overige 28 dossiers heeft de korpsbeheerder met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, e en g, Wob gegevens onleesbaar mogen maken.

In hoger beroep bij de Afdeling betwist appellant de toepassing van artikel 365, vierde en vijfde lid, WvSv als weigeringsgrond met betrekking tot dossiers in de 6 aan de strafrechter voorgelegde zaken. Voorts stelt hij dat zijn verzoek mede moet worden aangemerkt als een verzoek om persvoorlichting, waarop de Wob wel van toepassing is.

De Afdeling oordeelt als volgt.

De rechtbank heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 juli 2010, met juistheid overwogen dat artikel 365 WvSv een bijzondere en uitputtende regeling voor openbaarmaking bevat, die aan de Wob derogeert. Artikel 365 van het WvSv geeft een exclusieve bevoegdheid aan de voorzitter van de strafkamer om een afschrift van de in dat artikel vermelde, tot het strafdossier behorende stukken aan derden te verstrekken. Van andere tot het strafdossier behorende stukken wordt, gelet op die uitputtende regeling, geen afschrift of uittreksel verstrekt. Gegevens in een strafdossier vallen ook onder de werking van de Wjsg. Anders dan appellant betoogt, kan ook de Aanwijzing hier niet aan afdoen. De Wob is slechts van toepassing op persvoorlichting, voor zover hierop geen andere bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter van toepassing zijn. Dat geval doet zich hier echter niet voor, nu de Aanwijzing geen wettelijk voorschrift is.

Met betrekking tot het standpunt van de korpsbeheerder dat de stukken uit de 28 overige dossiers politiegegevens bevatten, zodat het Wob-verzoek van appellant tevens op grond van de Wpg beoordeeld had moeten worden, overweegt de Afdeling ambtshalve:

De Wpg bevat een uitputtende regeling voor de verstrekking van politiegegevens (vgl. de Afdelingsuitspraak van 5 september 2012, JB 2012/254). Voor zover gegevens als politiegegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, Wpg moeten worden aangemerkt, is er geen plaats voor toepassing van de Wob op een verzoek om verstrekking ervan. Bij de beoordeling of gegevens als

politiegegevens dienen te worden aangemerkt, is ondermeer bepalend of die gegevens een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreffen.

De Afdeling heeft kennis genomen van de niet-verstreckte gegevens uit de overige dossiers. Naar het oordeel van de Afdeling moeten deze gegevens, op zichzelf dan wel bezien in de context van de documenten waarin ze zijn opgenomen en in combinatie met andere gegevens, worden aangemerkt als gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Nu deze gegevens voorts in het kader van de uitoefening van de politietaak worden verwerkt, gaat het om politiegegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wpg. In zoverre heeft de korpsbeheerder het verzoek van appelland derhalve ten onrechte beoordeeld op grond van de Wob. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover daarbij het beroep, in zoverre dat ziet op de weigering bepaalde gegevens te verstrekken uit dossiers die niet aan de strafrechter zijn voorgelegd en niet zijn geëindigd met een sepotbeslissing, ongegrond is verklaard en voor het overige bevestigd. De rechtsgevolgen van het eveneens vernietigde gedeelte van het besluit van de korpsbeheerder worden echter in stand gelaten. Daarbij overweegt de Afdeling als volgt: De niet-verstreckte gegevens uit de overige dossiers hebben geen betrekking op appelland. Deze gegevens kunnen daarom niet worden aangemerkt als hem betreffende politiegegevens in de zin van artikel 25, eerste lid, Wpg en derhalve niet met toepassing van die bepaling aan appelland worden verstreckt. Nu de betreffende gegevens evenmin op grond van enige andere bepaling van de Wpg aan appelland kunnen worden verstreckt, heeft de korpsbeheerder terecht, zij het op onjuiste gronden, geweigerd die gegevens aan appelland te verstrekken. Vervolgens komt het nadere besluit van de korpsbeheerder in het verlengde van de rechtbankuitspraak aan de orde, toegespitst op de weigering een afschrift te verstrekken van de stukken uit de drie dossiers die zijn geëindigd met een sepotbeslissing.

Op basis van kennisneming van de niet-verstreckte gegevens overweegt de Afdeling dat deze naar aard en inhoud overeenkomen met de niet-verstreckte gegevens uit de 28 overige dossiers. Naar het oordeel van de Afdeling moeten daarom ook deze gegevens, op zichzelf dan wel bezien in de context van de documenten waarin ze zijn opgenomen en in combinatie met andere gegevens, worden aangemerkt als gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Nu voorts ook deze gegevens in het kader van de uitoefening van de politietaak worden verwerkt, betreft het politiegegevens in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wpg. De korpsbeheerder heeft daarom bij het besluit van 6 juni 2011 het verzoek van appelland in zoverre ten onrechte beoordeeld op grond van de Wob. Het beroep is derhalve gegrond en het besluit wordt vernietigd, onder bepaling dat de rechtsgevolgen in stand blijven.

De noot bij deze uitspraak heeft tevens betrekking op de eveneens in deze aflevering onder nummer 133 opgenomen uitspraak van de ABRvS van 19 mei 2013, zaaknr. 200907348/1/H3.

Noot

1. De betekenis van deze uitspraak betreft de nadere vaststelling van de onderlinge samenhang en doorwerking van verschillende, op de politieke gegevensverwerking van toepassing zijnde wettelijke informatieregimes. Daarbij gaat het om de Wob, de Wpg, de Wjsg en artikel 365 van het WvSv. Er is niet zozeer sprake van nieuwe rechtsoordelen als wel van een totaalbeeld. Zo bezien is deze uitspraak een mijlpaal in een traject van casuïstische rechtsvorming. De betekenis hiervan blijkt reeds uit de hierop volgende uitspraak van 22 mei 2013, LJN: CA0634, waarop deze noot mede betrekking heeft.

Deze jurisprudentie is niet alleen van direct belang voor de afbakening van het geldingsbereik van de Wob bij de politie, maar ook voor de uitvoerbaarheid en houdbaarheid van deze wet, mede tegen de achtergrond van het gevoelige karakter van de politieke gegevensverwerking, het met de Wob verband houdende capaciteitsbeslag en de zorg over misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wob. Uit de rechtspraak blijkt, dat sprake is van een doorgaande lijn in de rechtsontwikkeling. Daarbij valt op dat eenmaal gemaakte keuzes niet meer ter discussie worden gesteld, terwijl deze niet altijd even sterk gemotiveerd zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de derogerende werking van artikel 365, vierde en vijfde lid, WvSv, het exclusieve monopolie van de voorzitter van de strafkamer met betrekking tot de verstrecking van bepaalde stukken uit het strafdossier. Toch is herbezinning op werking en uitvoerbaarheid van dit in belangrijke mate door de Afdeling

vormgegeven stelsel nodig, al was het maar tegen de achtergrond van de vraag of de wetgever (nog) in actie moet komen (zie mijn noot bij ABRvS van 5 september 2012, JB 2012/254). Om die reden zal ik hierna de verschillende jurisprudentielijnen met betrekking tot de verhouding van de Wob en achtereenvolgens de Wpg, de Wjsg en artikel 365 WvSv schetsen, alsook de doorwerking van artikel 365 WvSv in de gelding van de Wjsg. Eerst echter enkele algemene opmerkingen over het karakter van deze jurisprudentie.

2. Deze rechtspraak over de politieke en justitiële gegevensverwerking, met de Wob als uitgangspunt, kent een specifiek “keten karakter”. Hieraan kleefde het risico, dat de betreffende wettelijke regelingen door een dominante, sectoraal ingekleurde interpretatie min of meer komen los te staan van verwante regelingen. Zo zijn de Wpg en de Wjsg onderdeel van de onderling qua normatieve uitgangspunten, begrippenkader en rechtssystematiek sterk samenhangende privacywetgeving, waartoe ook de Wbp en de Wet GBA behoren. Het Europees recht inzake privacy en gegevensbescherming is op dit terrein nog sterk in ontwikkeling, zoals mede blijkt uit het richtlijnvoorstel 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. Deze concept-richtlijn vormt één pakket met het ontwerp van een algemene verordening gegevensbescherming. Beide voorstellen zijn thans in behandeling bij het Europees Parlement. Grondslag hiervan zijn de artikelen 16, tweede lid, 290 en 291 VWEU. De nadere regeling van de politieke en justitiële gegevensverwerking vloeit tevens voort uit het Programma van Stockholm. Zie de betreffende kamerstukken onder nummer 32761. Omdat het richtlijnvoorstel vrijwel zeker zonder grote wijzigingen zal worden vastgesteld, is het goed daar nu reeds rekening mee te houden.

3. De informatieregeling ter zake van het strafdossier in artikel 465, vierde en vijfde lid, WvSv kan niet worden losgezien van overeenkomstige regelingen in het burgerlijk procesrecht en in het bestuursprocesrecht. Deze voorzieningen hebben een geheel andere achtergrond, zien immers primair op de openbaarheid van de rechtspraak, als element van het rechtsstaatbeginsel. en zijn tevens herleidbaar tot artikel 6 EVRM. Daarentegen is de Wob toegesneden op een democratische bestuursvoering, met inbegrip van de integriteit hiervan. Grondrechtelijk is de Wob herleidbaar tot artikel 10 EVRM. Zie recent het arrest van het EHRM van 31 juli 2012, JB 2013/1 m.nt. dzz. (Shapovalov t. Oekraïne).

Bezien vanuit de systematiek van de verschillende informatieregelingen gaat het met name om de spanning tussen enerzijds de Wob als algemene openbaarheidswet en anderzijds de Wpg en de Wjsg als specifieke privacywetten anderzijds, terwijl de informatieregeling in strafvordering uit een oogpunt van (institutionele) openbaarheid van aanvullende betekenis is in relatie tot de Wob. De rechterlijke macht en de Afdeling bestuursrechtspraak vallen immers niet onder de Wob. Zie artikel 1a Wob jo. artikel 1:1, tweede lid, aanhef en sub c, d en g, van de Awb.

4. De verhouding van de Wob en de Wet politiegegevens, de Wpg, heeft zich in de jurisprudentie van de Afdeling als volgt ontwikkeld. De eerste Afdelingsuitspraak is die van 19 mei 2010, LJN: BM4969. Hierin heeft de Afdeling de lijnen uitgezet van de doorwerking van de Wpg in de toepassing van de Wob. De korpsbeheerder nam hierin het standpunt in, dat alle gegevens in processen-verbaal en mutatiegegevens, verkregen in het kader van de uitvoering van de politietaken, als politiegegevens zouden hebben te gelden. De Wpg zou hierop van toepassing zijn en niet de Wob. De Afdeling legt de knip echter eerder, oordelend als volgt: “De geschiedenis van de totstandkoming van deze wet biedt geen grond om aan deze bepalingen een andere betekenis toe te kennen dan uit de tekst daarvan voortvloeit. Het verstrekkingenregime van de Wpg heeft derhalve uitsluitend betrekking op politiegegevens als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wpg en, anders dan de Wob, niet op documenten waarin ze zijn vervat. In dit stelsel brengt de omstandigheid dat een document politiegegevens bevat niet met zich dat het document als zodanig onder de werking van de Wpg valt, ook voor zover dit document andere dan persoonsgegevens in voormelde zin bevat. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat gegevens welke zijn vervat in documenten die zijn opgesteld in het kader van de uitvoering van de politietaken, integraal onder het regime van de Wpg vallen.” Op basis hiervan

oordeelde de Afdeling dat de korpsbeheerder ten aanzien van documenten, zoals i.c. processen-verbaal en mutatiegegevens, voor zover die geen politiegegevens behelzen, alsnog toepassing moest geven aan de Wob.

5. Deze restrictieve opvatting van de Afdeling met betrekking tot de gelding van de Wpg spoort met de Afdelingsjurisprudentie over de afbakening van de Wbp. Niet alleen gaat de Afdeling hiermee voorbij aan de doorgaande rechtsontwikkeling sinds de inwerkingtreding van de Wet persoonsregistraties op 1 juli 1989 alsmede aan de rechtsontwikkeling in Europees verband, in het bijzonder de rechtspraak van het EU Hof van Justitie, maar negeert de Afdeling ook de reikwijdtebepalingen in de Wpg en Wbp. Zie artikel 2, eerste lid, van de Wpg, dat luidt als volgt: Deze wet is van toepassing op de verwerking van politiegegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.” De begrippen verwerking van politiegegevens en bestand zijn gedefinieerd in artikel 1, aanhef en sub c en p, van de Wpg. Hieruit blijkt dat als toepassingsvoorwaarde sprake moet zijn van geautomatiseerde gegevensverwerking dan wel van handmatige gegevensverwerking in een gestructureerd verband. Het door de Afdeling in deze en volgende uitspraken toegepaste criterium is echter beperkt tot de vraag of sprake is van een politiegegeven. Artikel 1, aanhef en sub a, van de Wpg definieert het begrip politiegegeven als: “elk persoonsgegeven dat in het kader van de politietaak wordt verwerkt”, waarbij voor de vraag of sprake is van een persoonsgegeven in de toelichting wordt aangehaakt bij de definitie van dit begrip in artikel 1, aanhef en sub a, van de Wbp: “elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. Uitgaande van de Afdelingsjurisprudentie gaat het in de uitvoeringspraktijk dus vooral om twee elementen: (a) de herleidbaarheid of identificeerbaarheid van het gegeven en (b) de vraag of de gegevensverwerking plaatsvindt in het kader van de politietaak. Gegevensverwerking door de politie ten behoeve van de uitvoering van bijzondere wetten en voor administratieve doeleinden valt dus niet onder de Wpg, maar onder de Wbp en dus ook onder de Wob, nu de Wbp volgens vaste rechtspraak niet aan de Wob derogert.

6. Mijn tweede bezwaar tegen deze afbakening van de werkingssfeer van de Wpg betreft het min of meer rigide onderscheid tussen gegevens (informatie) en documenten (informatiedragers), vooral ook omdat deze uitleg in negatieve zin doorwerkt in de rechtspositie van de geregistreerde (betrokkene). Juist bij gestructureerde, handmatig gevoerde gegevensverzamelingen alsmede bij digitale (ingescande) dossiers kan het document-begrip een rol spelen. Systematiek en definities in de Wpg worden gecontinueerd in de hiervoor genoemde EU concept-richtlijn. Ik denk dat deze beperkende jurisprudentie van de Afdeling inzake de Wpg dan ook niet houdbaar is, ook niet waar het gaat om de afbakening van het geldingsbereik van ervan. Gezien de rechtsontwikkeling op het terrein van de gegevensbescherming is een beroep op een grammaticale interpretatie van de Wpg, toegespitst op het begrip politiegegeven, weinig overtuigend. Hoewel niet nader gemotiveerd gaat de Afdeling er in deze uitspraak van uit dat de Wpg, waar het gaat om politiegegevens, als *lex specialis* derogert aan de Wob, de Wob echter voor het overige, dus met betrekking tot “geschoonde” documenten, bij de politie onverminderd van toepassing blijft. Door de gelijkschakeling van de begrippen politiegegeven in de zin van de Wpg en persoonsgegeven in de Wbp, komt na toepassing van de Wpg aan de Wbp geen complementaire werking toe.

Het is deze rechtspraak die bij de politie voor grote uitvoeringsproblemen heeft gezorgd omdat deze de korpsbeheerders verplicht om in geval van een Wob-verzoek – op verzoek of ambtshalve - per verlangd document na te gaan en te motiveren of daar politiegegevens in opgenomen zijn. De *facto* komt deze rechtspraak neer op de verplichting van korpsbeheerders tot het schonen van de in het kader van de Wob verlangde documenten. De Wpg krijgt hierdoor nog sterker het etiket van een afwijkend regime, dan al het geval was.

7. De uitspraak van de Afdeling van 29 september 2010, LJN: BN8578, is bevestigend waar het gaat om de derogerende werking van de Wpg in relatie tot de Wob, althans voor zover politiegegevens in het geding zijn. Wat het centrale element identificeerbaarheid betreft verwijst

de Afdeling naar de toelichting op het begrip persoonsgegevens in de MvT bij het wetsvoorstel van de Wet bescherming persoonsgegevens (Kamerstukken II 1997/98, 25892, nr. 3, p. 45-50). Het is in deze uitspraak dat appellant voor het eerst zijn Wob-verzoek verbijzondert als een verzoek om persvoorlichting, onder verwijzing naar de Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging van 10 september 2007, Stcrt. 2007 nr. 202 (artikel 8 van de Wob), dit om te ontkomen aan de derogerende werking van de Wbp, echter zonder succes.

De uitspraak van 5 september 2012, JB 2012/254 m.nt. dzz. betrof een gecombineerd Wpg- en Wob-verzoek betreffende politiejournalen en eventuele andere aantekeningen in het kader van een naar de verzoeker verricht opsporingsonderzoek. Het Wpg-verzoek was gebaseerd op artikel 25, eerste lid, van deze wet (recht op kennisneming) jo. de uitzonderingen hierop in artikel 27, eerste lid. In dit verband is relevant dat de korpsbeheerder betoogde dat een verklaring als zodanig als politiegegevens diende te worden opgevat. De Afdeling brengt echter een splitsing aan. Voor zover deze politiegegevens betrekking hebben op anderen dan verzoeker kunnen deze gegevens niet worden aangemerkt als de verzoeker betreffende politiegegevens, zodat deze niet onder het inzage-recht ex artikel 25 Wpg vallen. Voor zover de politiegegevens betrekking hebben op zowel verzoeker als derden gaat het wel om de verzoeker betreffende politiegegevens als bedoeld in artikel 25 Wpg. In dat geval dient echter gesplitst te worden op grond van de uitzonderingsbepaling, artikel 27, eerste lid, aanhef en sub b, Wpg (i.c. veiligheid van die persoon). Wel verlicht de Afdeling op dit punt de motiveringsplicht, door niet in alle gevallen meer een motivering per geweigerd politiegegeven te verlangen.

8. De hiervoor opgenomen Afdelingsuitspraak van 5 december 2012 betreft een Wob-verzoek omtrent een aantal specifieke politiedossiers (mutaties en processen-verbaal). De Afdeling oordeelt ambtshalve dat de rechtbank ten onrechte is voorbij gegaan aan het beroep van de korpsbeheerder bij de rechtbank op de Wpg, nu de groep overige dossiers (niet zijnde strafdossiers) tevens politiegegevens bevatte. Ambtshalve bevestigt de Afdeling haar oordeel in de uitspraak van 5 september 2012 inzake de verhouding van Wob en Wpg, daarbij de Wpg voor het eerst kwalificerend als een “uitputtende regeling voor de verstrekking van politiegegevens”. Met het oog op het in stand houden van de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van het besluit toetst de Afdeling zelf, aldus aangevend in welke stappen een dergelijke toetsing dient te verlopen wanneer sprake is van louter een Wob-verzoek (dus anders dan het gecombineerde Wpg-Wob-verzoek in de uitspraak van 5 september 2012). Betreft het Wob-verzoek mede documenten met politiegegevens in de zin van artikel 1, aanhef en sub a, Wpg, dan is op dit onderdeel van het verzoek de Wob niet van toepassing in verband met het specialis-karakter van de Wpg. Dit onderdeel van het Wob-verzoek wordt door de Afdeling echter annex geconverteerd in een inzage-verzoek (verzoek om kennisneming) van betrokkene op grond van artikel 25, eerste lid, Wpg. Dit artikel is echter in casu niet van toepassing, nu de betreffende politiegegevens geen betrekking hebben op de persoon van de verzoeker. In het voorliggende geval oordeelt de Afdeling dan ook: “Nu de betrokken gegevens evenmin op grond van enige andere bepaling van de Wpg aan (appellant) kunnen worden verstrekt, heeft de korpsbeheerder terecht – zij het op onjuiste gronden – geweigerd die gegevens aan (appellant) te verstrekken.” Uit deze zinsnede blijkt van de verplichting van een tweede toetsingstraject, toegespitst op de artikelen 16 t/m 24 van de Wpg, het regime met betrekking tot verstrekking aan derden, zoals nader uitgewerkt in het Besluit politiegegevens. Politiedossiers die resulteerden in een sepotbeslissing vallen onder ditzelfde regime.

9. In deze rechtspraak vallen twee punten op. In de eerste plaats de conversie van een als zodanig op basis van de Wpg afgebakend onderdeel van een Wob-verzoek in een Wpg-inzageverzoek. Een dergelijke uitwisseling heeft als bezwaar dat het recht op inzage, een grondrechtelijk beschermd kernrecht van de rechtspositie van de geregistreerde, hierdoor een bepaalde inkleuring meekrijgt. Dat bezwaar is niet denkbeeldig, want de jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot het inzage-recht in de Wbp illustreert, dat deze aanspraak min of meer als een kloon van het openbaarheidsrecht wordt opgevat en zo qua beperkingen ook wordt toegepast. Voor de functie van dit recht als kwaliteitswaarborg van de verwerking van persoonsgegevens heeft de Afdeling geen oog. Een tweede spoor is de conversie van het politiegegevens betreffende onderdeel van het Wob-verzoek in een verzoek om verstrekking op grond van de

Wpg, toegespitst op de categorieën van derdenverstrekkingen in de Wpg en Bpg. Ook deze conversie belast de politie met nieuwe uitvoeringsverplichtingen en hieruit resulterende rechtsgeschillen.

10. In de eveneens in deze aflevering onder nummer (***) opgenomen Afdelingsuitspraak van 22 mei 2013 wordt de hiervoor besproken jurisprudentie met betrekking tot de relatie van de Wob en de Wpg, in het bijzonder de afbakening van de Wpg, de doorwerking ervan in de gelding van de Wob, de partiële conversie van een Wob-verzoek in twee typen Wpg-verzoeken en de hieruit resulterende differentiatie in toetsing nog eens bevestigd. De betekenis van deze uitspraak betreft de verdere verfijning van het begrip politiegegevens, toegespitst op het Wob-verzoek betreffende verkeersovertredingen sinds 1 januari 2008, van 20 met naam genoemde bewindspersonen. De maatstaf of gegevens als politiegegevens kunnen worden aangemerkt is niet of deze gegevens bevestigen dat een persoon in een politiebestand voorkomt (herleidbaarheid), “maar of die gegevens alleen of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een persoon dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd. Indien wordt verzocht om gegevens over een met naam genoemde persoon kunnen algemene gegevens, waarmee op zichzelf beschouwd niet de identiteit van een persoon is te achterhalen, in combinatie met het verzoek leiden tot identificatie van die persoon, zodat niet is uitgesloten dat in een dergelijk geval ook algemene gegevens als politiegegevens zijn aan te merken”, aldus de Afdeling. In het voorliggende geval hebben korpsbeheerders onvoldoende gemotiveerd dat algemene gegevens, zoals ijkrapporten, aanstellingsbesluiten en bevoegdheidscertificaten van de betrokken ambtenaren, zodanig kenmerkend kunnen zijn dat daarmee de identiteit van een bepaalde bewindspersoon kan worden achterhaald. Ook eventuele processen-verbaal van verkeersovertredingen bevatten in beginsel niet uitsluitend politiegegevens in de zin van de Wpg. In het kader van de opgedragen aanvullende besluitvorming krijgen de korpschefs gerichte motiveringseisen mee, toegespitst op de vraag of ijkrapporten, aanstellingsbesluiten en bevoegdheidscertificaten van de betrokken ambtenaren kunnen leiden tot identificatie van in het verzoek genoemde bewindspersonen, alsook waarom alle in eventuele processen-verbaal opgenomen gegevens dienen te worden aangemerkt als politiegegevens. De Afdeling gaat er al op voorhand van uit dat de kwalificatie als politiegegeven beperkter zal zijn dan door de korpsbeheerders aangenomen. Vandaar de aanvullende opdracht om te motiveren of en zo ja, op welke grond(en) de Wob aan verstrekking van de verlangde gegevens aan de weg staat.

Deze uitspraak bevestigt de eerdere lijn in de Afdelingsjurisprudentie om via een restrictieve uitleg van het begrip politiegegeven de reikwijdte van de Wpg, in vergelijking met de eerdere opvattingen over de werkingssfeer van de Wet politieregisters, substantieel in te perken. Uit het voorgaande blijkt al dat ik nogal ongelukkig met deze oriëntatie ben, mede omdat deze jurisprudentie ongetwijfeld ook zijn weerslag gaat hebben op de afbakening in werkingssfeer van de Wbp in de overheidssector. Daarbij neemt de Afdeling tevens het risico, dat de Afdelingsjurisprudentie op dit punt substantieel kan gaan afwijken van de jurisprudentie over de Wbp van de Hoge Raad en van de verplichtende interpretaties over het inzage- en correctierecht en de rechtmatigheid van derdenverstrekkingen in de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie, nog afgezien van de zich ontwikkelende jurisprudentie van het EHRM op basis van artikel 8 EVRM.

11. De Afdelingsjurisprudentie over de verhouding van de Wob en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Wjsg, toont het volgende beeld. De eerste uitspraak van Afdeling over de eventuele doorwerking van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens dateert van 7 november 2007, JB 2007/226 m.nt. dzz. Op grond van de wetsgeschiedenis concludeerde de Afdeling hierin, dat titel 2A van de Wjsg inzake de verwerking van strafvorderlijke gegevens (de artikelen 39a t/m 39 q) niet kan worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking. Nu het verzoek van appelland naar zijn strekking als een verzoek ingevolge de Wob moet worden aangemerkt heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de korpsbeheerder niet meer bevoegd was op dat verzoek te beslissen. De argumentatie is tweeledig. Eerder viel dit type gegevensverwerking onder de Wbp en zijn in de nieuwe regelingen nog bepalingen uit deze wet van toepassing verklaard. Het tweede argument is de hiervoor reeds genoemde Aanwijzing voorlichting, opsporing en vervolging, gebaseerd op artikel 8 van de Wob.

Afgemeten aan de rechtspraak over de verhouding van de Wob en de Wpg is deze uitspraak opmerkelijk. Het verklarende verschil kan geen ander zijn dan de eerdere kwalificatie van de Wet politieregisters als *lex specialis* in relatie tot de Wob, een opvatting waarvan de Afdeling op een later moment gedeeltelijk is teruggekomen. Deze lijn in de jurisprudentie is echter voortgezet onder de Wpg. In de Afdelingsuitspraak van 7 juli 2010, LJN: BN0488, is dit oordeel inzake het ontbreken van een *lex specialis*-karakter van de Wjsg in relatie tot de Wob, toegespitst op artikel 39b, eerste lid van de van deze wet. Het eerste lid hiervan luidt als volgt: “Het College van procureurs-generaal verwerkt slechts strafvorderlijke gegevens, indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van het openbaar ministerie of het nakomen van een andere wettelijke verplichting. In de uitspraak van 20 oktober 2010, LJN: BO1165 gaat het echter weer om titel 2A van de Wjsg, terwijl in de uitspraak van 30 mei 2012, BW6945 artikel 39b, eerste lid, Wjsg genoemd wordt. Ook deze zaak kent een verwijzing naar de Aanwijzing voorlichting, opsporing en vervolging. Het Wob-verzoek zou een verzoek om persvoorlichting zijn. Bij de Afdeling gaat dit argument niet op: “De Wob is slechts van toepassing op persvoorlichting voor zover hierop geen andere bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter van toepassing zijn. Zoals hiervoor overwogen doet dat geval zich hier niet voor.” Met de laatste zin werd het hierna nog aan de orde komende artikel 365 WvSv als *lex specialis* met betrekking tot de Wjsg bedoeld. In de drie overige uitspraken van die datum komt een min of meer overeenkomstige passage voor (LJN: BW6946, BW9647, en BW6954). Dat is ook het geval in de hiervoor opgenomen uitspraak van 5 december 2012.

12. In de afbakening van de openbaarheidsaanspraken op grond van de Wob speelt naast de Wpg, artikel 365 WvSv met betrekking tot de gegevensverstrekking uit een strafdossier, een belangrijke rol. Ingevolge het vierde lid van dit artikel verstrekt de voorzitter van de strafkamer desgevraagd een afschrift van het vonnis en het proces-verbaal ter terechtzitting aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman, tenzij verstrekking naar het oordeel van de voorzitter ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van de derden die in het vonnis of in het proces-verbaal worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de voorzitter een geanonimiseerd afschrift of een uittreksel van het vonnis en het proces-verbaal verstrekken. Het vijfde lid bepaalt dat onder het vonnis zijn begrepen de stukken die aan de uitspraak zijn gehecht. Van andere tot het strafdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel verstrekt. In de rechtspraak van de Afdeling derogeert deze bepaling niet alleen aan de Wpg, maar ook aan de Wjsg. De ontwikkeling in de jurisprudentie is als volgt. De eerste uitspraak is die van 20 januari 2010, LJN: BK9881. Deze betrof een bij de korpsbeheerder van de politieregio Haaglanden ingediend Wob-verzoek betreffende alle documenten over zeven demonstraties dan wel incidenten in verband met extreemrechtse jongeren. De korpsbeheerder heeft openbaarmaking van een proces-verbaal naar aanleiding van een incident op een scholengroep geweigerd op grond van artikel 365, vierde en vijfde lid, WvSv. Hieromtrent oordeelt de Afdeling als volgt. Uitgangspunt is de uitspraak van 18 februari 2004, JB 2004, m.nt. dzz. Hierin heeft de Afdeling geoordeeld dat gelet op het samenstel van regels en het systeem van het WRv, in artikel 28 WRv een bijzondere regeling voor openbaarmaking is vervat, die geacht moet worden een *lex specialis* te zijn ten onzichte van de Wob en die een uitputtend karakter heeft, zodat voor toepassing van de bepalingen van de Wob geen plaats is. Indien naast artikel 28, tweede lid, WRv voor een ieder ook de mogelijkheid zou openstaan een verzoek op grond van de Wob te doen, zou afbreuk worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen van het WRv. Artikel 28 van het WRV, zo vervolgt de Afdeling in deze uitspraak, behelst een exclusieve bevoegdheid voor de griffier om een beslissing te nemen op het verzoek van een ieder die dat verlangt om afschrift van processtukken die een civiele procedure betreffen. Dat ingevolge artikel 28, derde lid, van het WRv van andere tot het procesdossier behorende stukken van vonnissen, arresten, beschikkingen en aan de uitspraak gehechte stukken aan derden geen afschrift of uittreksel wordt verstrekt, ontnemt aan de regeling niet het uitputtend karakter.

Nu in de wetsgeschiedenis met betrekking tot overbrenging van artikel 838, eerste lid, tweede volzin, WRv inzake de gegevensverstrekking uit het strafdossier naar artikel 465 WvSv is aangesloten bij artikel 28 WRv, is de Afdeling van oordeel dat ook in artikel 365 WvSv een bijzondere en uitputtende openbaarmakingsregeling in relatie tot de Wob is vervat. Dit oordeel

wordt bevestigd in de Afdelingsuitspraak van 30 mei 2012, LJN: BW6945. Tevens wordt de werking ervan uitgebreid naar de Wjsg. Het feit dat de regeling in artikel 39b, eerste lid, van de Wjsg geen aan de Wob derogerende regeling is neemt niet weg, dat artikel 365 van het WvSv voor de in die bepalingen genoemde stukken een uitputtende regeling geeft. Door appellant is strijd met artikel 10 EVRM opgeworpen. Dit argument gaat bij de Afdeling zo van tafel. Artikel 10 EVRM vereist niet dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar wordt gemaakt en dit grondrecht kan bovendien beperkt worden. Artikel 365 WvSv vormt een dergelijke, bij wet voorziene beperking van artikel 10, eerste lid, EVRM, toegespitst op de bescherming van de rechten van anderen, in het bijzonder de privacy van in het strafdossier genoemde personen. Drie andere uitspraken van die dag (LJN: BW6946, BW6947 en BW6954) bevatten overeenkomstige passages.

13. De hiervoor opgenomen uitspraak van 5 december 2012 bevat een nieuw element in die zin, dat deze is toegespitst op de inmiddels in werking getreden Wpg. Uitgangspunt van de Afdeling is, dat artikel 365 van het WvSv een exclusieve bevoegdheid aan de voorzitter van de strafkamer geeft om een afschrift van de in dat artikel vermelde, tot het strafdossier behorende stukken aan derden te verstrekken. “Van andere tot het strafdossier behorende stukken wordt, gelet op de uitputtende regeling, geen afschrift of uittreksel verstrekt. Wat opvalt is dat waar het gaat om het lex specialis-karakter van artikel 365 WvSv geen relatie met de Wpg wordt gelegd. Dit is begrijpelijk omdat deze voorziening ziet op de verstrekking (niet de openbaarmaking) van processtukken (documenten) uit gerechtelijke strafdossiers. Derhalve ga ik er vooralsnog van uit dat artikel 365 WvSv derogeert aan de Wob en niet aan de Wpg (zie hierna echter de doorwerking inzake de Wjsg).

In deze uitspraak overweegt de Afdeling opnieuw, dat gegevens in een strafdossier tevens onder de werking van de Wjsg vallen. Waarom dat het geval is, is niet aangegeven. Aannemelijk lijkt me dat een strafzaak slechts via het OM aanhangig gemaakt kan worden. Derhalve geen strafrechtelijke beoordeling zonder een strafdossier bij het OM.

14. Op de kwalificatie door de Afdeling van de artikelen 28 WRv en 365 WvSv als aan de Wob derogerende regelingen is wel wat af te dingen. Datzelfde geldt voor het door de Afdeling aangenomen lex specialis-karakter van artikel 365 WvSv in relatie tot de Wjsg (titel 2 A of artikel 39 (eerste lid) van die wet. Zie mijn uitvoerige noot bij de Afdelingsuitspraak van 18 februari 2004, JB 2004/144. Een probleem van die uitspraak is, dat hierin niet is vermeld in welke hoedanigheid de minister van Justitie werd aangesproken: (a) als (toen nog) beheersverantwoordelijke voor de rechterlijke macht, (b) als verantwoordelijk minister met betrekking tot de gegevensverwerking door het OM dan wel (c) als procespartij, dus als houder van een groot aantal procesdossiers. Uit mijn noot blijkt dat ik min of meer van de eerste optie ben uitgegaan. Tegen die achtergrond kon ik begrijpen waarom de Afdeling inzake artikel 28 WRv deze keuze voor een derogerend regime maakte. Wanneer de Afdeling met deze uitspraak heeft bedoeld om een exclusief monopolie bij de voorzitter van de civiele kamer te leggen, ter zake van de gegevensverstrekking uit het civiel procesdossier in alle voorkomende gevallen, dan heb ik daar op grond van de in mijn noot aangevoerde argumenten overwegende bezwaren tegen. Met betrekking tot de door de Afdeling aan artikel 365 WvSv gegeven toepassing heb ik eveneens grote moeite. Kort gezegd, ik begrijp de ratio ervan niet, zeker niet in het licht van de (grotendeels geanonimiseerde) openbaarmaking van rechtspraak op Rechtspraak.nl. Betekent dit, gezien de nagestreefde harmonisatie van procesregelingen, dat artikel 8:79 Awb nu een vergelijkbare status als lex specialis in relatie tot de Wob moet gaan krijgen?²¹ Hoe te denken over artikel 27g van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, hoewel die regeling (nog) op specifieke geheimhouding ziet? Inmiddels is op basis van de Wet OM-afdoening, Stb. 2006, 330, in het WvSv voorzien in een nieuwe openbaarheidsbepaling: artikel 257h, toegesneden op de strafbeschikking. Het tweede lid van dit artikel luidt als volgt: “De officier van justitie verstrekt desgevraagd een afschrift van een strafbeschikking aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman, tenzij verstrekking naar het oordeel van de officier van justitie ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie de strafbeschikking is uitgevaardigd of van de derden die in de strafbeschikking worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de officier van justitie een geanonimiseerd afschrift van de strafbeschikking

verstrekken.” Komt aan deze bepaling ook derogerende werking in relatie tot de Wob toe? Zie in dit verband ook de bij gelijke wet ingevoerde afwijkingsbepaling in artikel 76, vijfde lid, AWR. Daar komt bij dat de argumentatie van de Afdeling met betrekking tot het lex specialis-karakter van artikel 365 WvSv niet erg sterk is. Uit de MvT bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële gegevens in verband met het verwerken van strafvorderlijke gegevens, Kamerstukken II 2002/03, 28886, nr. 3, blijkt niet van de specifieke wil van de wetgever tot een dergelijke derogerende werking. Dat is evenmin het geval in de betreffende passage over artikel 365 WvSv in de MvT bij de Wet OM-afdoening, Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 76 en 77. Het grondrechtelijk argument van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is bovendien niet overtuigend. Afgezien van de problematische uitvoerbaarheid uit een oogpunt van toenemende complexiteit van de besluitvorming inzake openbaarheidsverzoeken, zien mijn hoofdbezwaren met name op de volgende punten. Allereerst op het ontbreken van een precisering van wat onder een strafdossier in de zin van artikel 365 WvSv te verstaan is, in het licht van een praktijk van steeds verder uitdijende documentatie in strafprocedures. Dit betekent dat bij bestuursorganen, de politie en het OM steeds meer stukken aan de werkingssfeer van de Wob onttrokken worden, ook in die gevallen dat deze uitsluiting van stukken van de toepassing van de Wob niet objectief gerechtvaardigd is. Een tweede punt is de mogelijke reflexwerking van dit regime op de rechtspositie van de geregistreerde, in het bijzonder op zijn recht op kennisgeving van bij de politie en het OM aanwezige persoonsgegevens. Wordt de argumentatie van de Afdeling doorgetrokken, dan zou dit kunnen betekenen dat artikel 365 Sv. ook zou moeten derogeren aan de Wbp, met name waar het gaat om door bestuursorganen gehouden stukken die tevens in strafdossiers zijn opgenomen. Vgl. in dit verband de gegevensverwerking door toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren. Kortom, deze jurisprudentie behoeft mijns inziens nadere overdenking.

15. Op basis van de hiervoor opgenomen uitspraak alsmede die van 22 mei 2013 en de achterliggende jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat: (a) artikel 365 WvSv derogeert aan de Wob, voor zover de verlangde stukken deel uitmaken van een strafdossier dat tot gerechtelijke afdoening heeft geleid; (b) dat voor zover het gaat om politiegegevens, de Wpg derogeert aan de Wob; (c) dat voor zover die situatie zich voordoet het betreffende onderdeel van het Wob-verzoek wordt geconverteerd in: (1) een inzageverzoek van betrokkene en/of (2) een verzoek tot derdenverstrekking op grond van de Wpg; (d) dat titel 2A (of artikel 39b) van de Wjsg niet derogeert aan de Wob; (e) dat artikel 365 WvSv derogeert aan de Wjsg indien het gaat om stukken die deel uitmaken van een strafdossier waarover de strafrechter zich heeft uitgelaten en (f) artikel 365 WvSv eveneens doorwerkt in de persvoorlichting door het Openbaar Ministerie, op basis van de op artikel 8 van de Wob gebaseerde Aanwijzing voorlichting, opsporing en vervolging van (thans) 10 april 2012, Stcrt. 2012, nr. 8161.

G. Overkleeft-Verburg

ⁱ Naschrift: Een lichte aanwijzing in die richting kan in de uitspraak van de ABRvS van 27 december 2012, LJN: BY7317, worden gevonden. Deze zaak gaat over een reactie het CIZ (Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg) op een verzoek tot inzage op grond van artikel 35 Wbp (inzagerecht). De overweging (3.1.) is als volgt: “Naar het oordeel van de Afdeling dient de brief van 3 januari 2011 te worden aangemerkt als een beslissing op het verzoek van 29 november 2010 als bedoeld in artikel 45, gelezen in samenhang met artikel 35, eerste lid, van de Wbp. Hierbij is van belang dat uit de brief volgt dat de door (appellante) verzochte gegevens niet worden verstrekt, nu deze deel uitmaken van het dossier van een zaak van (appellante) die bij de Centrale Raad van Beroep in behandeling is en dat het verzoek bij dit rechtscollege kan worden ingediend. Op grond van artikel 45 van de Wbp dient de brief van 3 januari 2011 daarom als een besluit te worden aangemerkt. De rechtbank heeft die brief dan ook ten onrechte aangemerkt als een schriftelijke weigering die ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb met een besluit wordt gelijkgesteld.”