

## Geen schone lei. Over het starre regime voor verwijdering en afscherming van justitiële gegevens<sup>2</sup>

DD 2021/23

**Op steeds meer maatschappelijke terreinen is een Verklaring Omtrent het Gedrag vereist. Een strafblad verkleint de kans dat een (ex-)justitiabele die verklaring krijgt – terwijl alleen al de verdenking van een strafbaar feit tot een strafblad leidt. De meeste verdachten beseffen dat niet. Onderzoek van jurisprudentie laat zien dat de mogelijkheden om justitiële gegevens te verwijderen nagenoeg nihil zijn. De verwijderingsgrond 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' blijkt onduidelijk te zijn. Betere voorlichting over de registratie is onontbeerlijk. Ingeval de gegevens niet 'ter zake dienend' zijn of voor 'meer dan normale (carrière)hinder' zorgen, zouden zij vaker moeten worden afgeschermd voor instanties buiten de strafrechtspleging.**

### 1. Inleiding

Kun je ooit van een strafblad afkomen? Die vraag ging ineens spelen nu tijdens de coronacrisis gedragingen die vóór die tijd niet strafbaar waren, plotseling tot een strafblad bleken te leiden. Na veel maatschappelijke commotie verhinderde de Tweede Kamer dat een eerste coronaboete zou meewegen bij een aanvraag voor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).<sup>3</sup> En nadat de Minister van Justitie en Veiligheid zich niet aan de regels hield,<sup>4</sup> zouden overtredingen van de noodverordeningen (art. 443 Sr)<sup>5</sup> worden uitgezonderd van registratie in de justitiële documentatie.<sup>6</sup> Buiten de coronaboetes kan een strafblad de deelname aan de samenleving echter nog steeds ernstig belemmeren. Want een strafblad verkleint de kansen op een VOG, die steeds vaker een vereiste is voor toegang tot werk, wonen, stages of bestuurlijke functies.<sup>7</sup> Daarom onderzoeken wij in deze bijdrage de mogelijkheden die (ex-)justitiabelen hebben om van een registratie af te komen.

We bespreken allereerst de systematiek en doelen van het verwerken en bewaren van justitiële gegevens evenals de mogelijke gevolgen van een strafblad. Daarna gaan we in op de mogelijkheden om justitiële gegevens te laten verwijderen dan wel af te schermen, op grond van de artikelen 22 en 26 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Een uitgebreide jurisprudentie-analyse laat zien hoe deze twee verwijderingsmogelijkheden in de praktijk worden toegepast. In het bijzonder komt de (niet-gepubliceerde) algemene gedragsregel aan bod aan de hand waarvan verwijderingsverzoeken op grond van bijzondere persoonlijke omstandigheden worden beoordeeld.

1 *Respectievelijk Universitair docent criminologie, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden en advocaat te Amsterdam.*

2 Citeerwijze: E.G. van 't Zand en G.J. van Oosten, 'Geen schone lei. Over het starre regime voor verwijdering en afscherming van justitiële gegevens', DD 2021/23.

3 *Kamerstukken II 2019/20, 25295, 387 (motie-Azarkan).*

4 Na een nieuwe motie van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II, 2019/20, 25295, 516 (motie-Marijnissen/Ouwehand).*

5 Dit geldt voor overtredingen van de afstandsnorm evenals het groepsvormingsverbod.

6 Brief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 25 september 2020 'Handhaving coronaregels'.

7 Het aantal VOG-aanvragen heeft in de afgelopen vijftien jaar een sterke vlucht genomen: van ruim 150.000 in 2004 naar meer dan 1,2 miljoen in 2019, zie E.G. van 't Zand, J.H. Crijns, P.M. Schuyt, M.M. Boone & M.L. van Emmerik, *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag: een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector*, Meijers-reeks nr. 354, Den Haag: Boom juridisch 2020.

## 2. Vanaf verdenking tot en met vrijspraak

Justitiële gegevens zijn de bij AMvB omschreven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering (art. 1, onder a, Wjsg). De gegevens worden verwerkt ‘ten behoeve van een goede strafrechtspleging’ (art. 2 Wjsg). In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) is bepaald welke gegevens van misdrijven (art. 2) en overtredingen (art. 3) in de justitiële documentatie worden geregistreerd. Justitiële gegevens zijn ‘alle beslissingen die door het openbaar ministerie of de rechter zijn genomen’ (art. 7 Bjsg) en betreffen zodoende niet alleen veroordelingen maar ook openstaande zaken, (voorwaardelijke) sepot, transacties, niet-ontvankelijk verklaarde zaken en zelfs vrijspraken.<sup>8</sup>

De enkele *verdenking van een misdrijf* leidt dus reeds tot registratie in de justitiële documentatie. De justitiële gegevens met betrekking tot misdrijven betreffen namelijk de gegevens van zaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen (art. 3 Bjsg). Reeds vanaf het moment dat het arrondissementsparket het proces-verbaal van de politie ontvangt en er een parketnummer aan toekent, staat de zaak vermeld (als zijnde openstaande zaak) in de justitiële documentatie (ook wel de ‘voordocumentatie’ genoemd).<sup>9</sup>

Voor *overtredingen* ligt dit anders. Daar gaat het in beginsel om gegevens over zaken waarin het openbaar ministerie of de rechter een (afdoenings)beslissing heeft genomen, bijvoorbeeld een strafbeschikking of dagvaarding (art. 3 Bjsg). Bovendien worden opgelegde geldboetes van minder dan € 100 niet geregistreerd en beslissingen van het openbaar ministerie tot niet verdere vervolging worden niet opgenomen, tenzij aan de beslissing voorwaarden zijn gesteld. Overigens worden in artikel 4 Bjsg weer een hele hoop overtredingen van deze drempels uitgesloten, waarmee zij wél reeds vanaf het moment van het in behandeling nemen van het proces-verbaal worden opgenomen.<sup>10</sup>

Vanaf het moment verdachte te zijn van een strafbaar feit is de justitiabele<sup>11</sup> gedurende een aanzienlijke periode van zijn leven gebonden aan zijn ‘strafblad’.<sup>12</sup> Dat is alleen anders als iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt,<sup>13</sup> of als sprake is van rechtmatige geweldsaanwending van een (politie)ambtenaar (art. 7, lid 1, onder a, Bjsg):<sup>14</sup> de zogenoemde sepotcodes 01 respectievelijk 09. Buiten deze sepotgronden is registratie *dwingend*

8 Met uitzondering van de beslissing tot niet vervolgen omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt en de beslissing tot niet vervolgen na vaststelling van een rechtmatige geweldsaanwending van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 lid 1 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

9 Knape, C.A. & Postma B.A.A., in: M.F. Attinger e.a./P.A.M. Mevis e.a., *Handboek Strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer, 111.3.2.

10 Overtredingen uit titel III van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht (Overtredingen betreffende het openbaar gezag), waaronder ook overtreding van noodverordeningen ex. art. 443 Sr valt, zijn niet in deze lijst van uitzonderingen opgenomen.

11 Wij gebruiken bij voorkeur de term ‘justitiabele’ – in de zin van vallend onder dan wel onderworpen (zijn geweest) aan justitie – omdat de term veroordeelde (maar ook verdachte) niet volledig volstaat.

12 De registratie in de justitiële documentatie wordt in de spreektaal aangeduid met ‘strafblad’, deze term zullen ook wij af en toe gebruiken.

13 Dit betreft ‘de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden naar voren komen die – gezien naar het huidige moment – ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene.’ Zie Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcr.* 2014, 23614.

14 Als bedoeld in art. 1 lid 1 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

voorgeschreven (art. 2 en 3, jo. art. 7, lid 1, aanhef en onder a Bjsjg),<sup>15</sup> hierbij is geen ruimte voor een belangenafweging.<sup>16</sup>

De registratieperiode is afhankelijk van de ernst van het delict (art. 4 Wjsg): *twintig* jaar bij misdrijven waarop minder dan zes jaar gevangenisstraf staat, *dertig* jaar bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en *tachtig* jaar in geval van zedendelicten (art. 240b t/m 250 Sr). Bij overtredingen worden de gegevens *tien* jaar bewaard als een taakstraf of vrijheidsstraf is opgelegd, of als een rechtspersoon een geldboete van de derde categorie of hoger werd opgelegd; in andere gevallen worden de gegevens *vijf* jaar bewaard (art. 6 Wjsg).

### 3. Bijkomende gevolgen van straf

Over de gevolgen van een strafblad voor bijvoorbeeld arbeidsmarktkansen wordt geregeld gediscussieerd. Rechters, officieren van justitie, advocaten en reclasseringswerkers worstelen met de vraag naar belemmeringen van re-integratie in de samenleving.<sup>17</sup> Zo kan het strafblad in de weg staan aan een opleiding of baan,<sup>18</sup> en ook leiden tot verlies van een verblijfsvergunning,<sup>19</sup> of andere soorten vergunningen (o.g.v. de Wet Bibob).<sup>20</sup> Gevolgen kunnen ook opdoemen in de vorm van gebieds-, toegangs-, horeca-, winkel-, en stadionverboden.<sup>21</sup> Deze bestuurs- of privaatrechtelijke gevolgen zijn zogenaamde ‘*collateral consequences*’ ofwel ‘bijkomende gevolgen van straf’.<sup>22</sup>

De aandacht voor bijkomende gevolgen<sup>23</sup> is opvallend in een tijd van daling van de detentiepopulatie,<sup>24</sup> maar sluit aan op de beweging richting meer *toezicht* op (ex-)justitiabelen.<sup>25</sup> Op basis van eerder justitiecontact kunnen allerlei bestuursrechtelijke maatregelen worden

15 ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2145; ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0994; ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1067; ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:993.

16 Idem, zie ook ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2094.

17 Zie o.a. M.M. Boone & E.G. Kurtovic, ‘Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging’, *NJB* 2016/1130, p. 1623-1629; E.G. Kurtovic & M.D. Rijnsburger, ‘De straf- en bestuursrechter als communicerende vaten in VOG-zaken’, *DD* 2016/46, p. 781-801; S. Meijer, ‘De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf’, *DD* 2017/3, p. 158-169; L.M. Schoutsen, ‘De strafrechtelijke strijd over de Verklaring Omtrent het Gedrag’, *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2015-13, p. 60-65; H. Anker, ‘Strafrechter gaat op stoel COVOG zitten’, in: A. Klip & G.P.M.F. Mols, *Buitengewoon Mols: liber amicorum prof. G.P.M.F. Mols*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2016 p. 11-14.

18 E.G. van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars; The impact of having a criminal record on young adults' position in the labour market* (diss. Universiteit Utrecht), The Hague: Eleven International Publishing 2017.

19 J. Brouwer, ‘Crimmigratie en het uitzetten van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen’, *JV* 2018-2; E.M. Bezem & S. Thelosen, ‘Het recht op verblijf is niet absoluut’, *Strafblad* 2017-3, p. 304-311; Boone & Kurtovic, *NJB* 2016/1130.

20 B. van der Vorm, ‘Het strafdoel van de resocialisatie en de toepassing van de Wet Bibob?’, *Strafblad* (15) 2017-3, p. 279-285.

21 Zie hiervoor uitgebreid *Justitiële Verkenningen* ‘Verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting’ 2018-2, waarin dergelijke locatie-gebonden verboden in diverse bijdragen worden besproken.

22 Zie bijvoorbeeld N.V. Demleitner, ‘Preventing internal exile: The need for restrictions on collateral sentencing consequences’, *Stanford Law & Policy Review* 1999-1, p. 153-171; Z. Hoskins, *Beyond Punishment? A Normative Account of the Collateral Legal Consequences of Conviction*, New York: Oxford University Press 2019.

23 Zie uitgebreid de themanummers van *Strafblad* ‘Na de straf’, 2017-3, en *Justitiële Verkenningen* ‘Verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting’, 2018-2, voor mogelijke bijkomende consequenties van straf.

24 M.M. Boone, F. Pakes & S.G.C. van Wingerden, ‘Explaining the collapse of the prison population in the Netherlands: Testing the theories’, *European Journal of Criminology* 2020, p. 1-18.

25 M.M. Boone, *Paradoxen van toezicht - Straffen in het hart van de samenleving*, Den Haag: Boom Criminologie 2019.

getroffen en beslissingen worden genomen – iets waarvan justitiabelen en zelfs professionals in de strafrechtketen zich vaak onvoldoende bewust zijn.<sup>26</sup>

Het bekendste instrument om toezicht te houden op personen met een strafblad buiten het strafrecht om, is de VOG. Deze verklaring kan voor alle soorten banen worden gevraagd en lijkt ieder jaar verder ingeburgerd te raken in de samenleving. Momenteel worden jaarlijks meer dan 1,2 miljoen VOG's aangevraagd, niet alleen voor betaalde werkrelaties, maar ook voor zakelijke contracten, vrijwilligerswerk, opleiding, stage, adoptie, politieke c.q. bestuurlijke functies en wonen.<sup>27</sup>

#### 4. 'Punitieve' preventie

In de Wet op de Justitiële Documentatie en Verklaringen Omtrent het Gedrag van 1955 stond de rehabilitatiegedachte centraal: het justitiële verleden moest iemand niet oneindig nagedragen worden. In de jaren negentig was daarentegen de behoefte aan verlengde bewaartermijnen van justitiële gegevens aanleiding voor de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg),<sup>28</sup> die in 2004 in werking trad.<sup>29</sup> Aan deze verschuiving lagen digitalisering en de ontwikkeling richting een controlecultuur ten grondslag.<sup>30</sup>

Digitalisering maakt het eenvoudig gegevens oneindig lang te bewaren, nu "fysieke beperkingen niet langer een prikkel [geven] tot vernietiging van gegevens."<sup>31</sup> Enkel in internationale kinderrechtenstandaarden wordt het beginsel van een schone lei, met het oog op voorkomen van stigmatisering, nog verdedigd.<sup>32</sup>

Het reactief ingrijpen via het strafrecht schoof op richting controle en preventie, onder andere via het bestuurs- en privaatrecht.<sup>33</sup> Vaak volgt na een straf alsnog een preventie-maatregel. Zo moeten personen die bestraft worden wegens een verkeersdelict ook nog een bestuursrechtelijke maatregel van het CBR ondergaan (een cursus of een onderzoek door een psychiater).<sup>34</sup>

Het op *vertrouwen* gefundeerde idee dat de gestrafte door het ondergaan van de straf boet voor zijn fout en het vertrouwen van de gemeenschap kan herwinnen, heeft plaatsgemaakt voor een gerichtheid op controle en het beheersen van risico's.<sup>35</sup> Dit, terwijl volgens de resocialisatiegedachte de bescherming van de samenleving niet alleen wordt

26 Van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars* 2017; P. Boekhoorn, T. Verhaegh & M. Wolbers, *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*, Den Haag/Nijmegen: WODC, KBA & BBSO 2019; Kurtovic & Rijnsburger, *DD* 2016.

27 Van 't Zand e.a., *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag* 2020.

28 *Stb.* 2004, 129.

29 I. Helsloot, A. Schmidt, B. Tholen D. de Vries, C. Grütters & M. de Vries, *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, Den Haag: WODC, Boom Lemma uitgevers 2013, p. 22-23.

30 D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: University of Chicago Press 2001; J.C.J. Boutellier, 'Jazzy structures: Een slotbeschouwing over de toekomst van veiligheid', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011, 10(4), p. 70-80; B. de Graaf, 'Het temmen van de toekomst. Van een veiligheids- naar een risicocultuur', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013-2, p. 155-172.

31 Helsloot e.a., *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* 2013, p. 103 en 108.

32 E.G. van 't Zand-Kurtovic, 'Dutch Criminal Record Screening in Light of International Children's Rights Standards', in: S. Meijer, H. Annison, A. O'Loughlin (red.), *Fundamental Rights and Legal Consequences of Criminal Conviction*, Oñati international series in law and society, Oxford: Hart Publishing 2019, p. 265-284.

33 H. Boutellier, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

34 A. van Spanje & E.G. Kurtovic, 'Geen mazen in de alcoholfuik van het CBR?', *NJB* 2013/1252, p. 1324-1330.

35 Door Feeley en Simon werd reeds begin jaren negentig over deze verschuiving gesproken als de *New Penology*, zie M.M. Feeley & J. Simon, 'The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications', *Criminology* 1992, 30(4), p. 449-474.

gediend door *uitsluiting* van ex-justitiabelen maar ook en juist door het bieden van *re-integratiekansen*.<sup>36</sup> Een (te) strenge toepassing van restrictieve maatregelen ter voorkoming van risico's, kan dus juist risico's opleveren.<sup>37</sup> Empirisch onderzoek laat zien dat formele arbeidsmarktbeperkingen niet alleen wederopname in en door de maatschappij verhinderen, maar ook zelf-uitsluiting in de hand werken.<sup>38</sup> Terwijl criminologisch onderzoek naar de werk-criminaliteitsrelatie veelal een beschermend effect van werk vindt, vooral van stabiel en kwalitatief werk.<sup>39</sup>

Formeel-juridisch beschouwd hebben preventieve, bestuursrechtelijke maatregelen geen punitief karakter op basis waarvan van een *criminal charge* kan worden gesproken en waarmee de waarborgen van artikel 6 lid 2 EVRM (zoals het proportionaliteitsbeginsel en de onschuldpresumptie) van toepassing zouden zijn. Hoewel de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in het feit dat bijkomende gevolgen als 'bestraffend' worden *ervaren* geen reden ziet om ze als punitief aan te merken, blijkt uit onderzoek dat de ervaren zwaarte van bestuursrechtelijke maatregelen die van de straf fors kan overschrijden.<sup>40</sup> Preventieve maatregelen strekken zich over steeds meer sociale domeinen uit, en nemen in omvang en frequentie toe.<sup>41</sup> Justitiabelen kunnen twintig, dertig of zelfs tachtig jaar in onzekerheid verkeren over de beperkingen ten gevolge van hun strafblad. Daarom dient te worden bezien welke remedies het recht biedt in de vorm van het verwijderen of afschermen van justitiële gegevens.

## 5. Jurisprudentie

### 5.1 Onderzochte zaken

Twee bepalingen van de Wjsg bieden in theorie mogelijkheden voor *verwijdering* of *afscherming* van justitiële gegevens (artikelen 22 en 26). Deze artikelen worden besproken in par. 5.2 resp. 5.3).

36 Zie bijvoorbeeld S. Maruna, 'Reintegration as a right and the rites of reintegration: A comparative review of de-stigmatization practices', in: J.A. Humphry & P. Cordella (red.), *Effective interventions in the lives of criminal offenders*, New York: Springer 2014, p. 121-138.

37 Hoe risico's het beste worden voorkomen, is een vraag waar empirisch onderzoek licht op zou kunnen werpen. Uit een evaluatie van preventiemaatregelen uit 2013 is gebleken dat dergelijke maatregelen in grote mate op niet onderzochte vooronderstellingen berusten. Zie: Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen, ministerie van Veiligheid en Justitie mei 2013 (het rapport en de brief van de minister zijn te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen)).

38 Van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars 2017*; Boekhoorn e.a., *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma 2019*.

39 A.A.T. Ramakers, P. Nieuwbeerta, J. van Wilsem & A. Dirkwager, 'Not just any job will do: a study on employment characteristics and recidivism risks after release', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 2016, 61(16), p. 1795-1818.

40 Van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars 2017*; Boone & Kurtovic, *NJB* 2016/1130, p. 1627 en 1629. Daarom wordt ook wel van 'quasi-strafrecht' gesproken, zie: B. Schuilenburg, *Orde in veiligheid*, Den Haag: Boom criminologie 2012. Wat *primair* niet als opzettelijke leedtoevoeging wordt beschouwd, kan dat 'op zijn minst *secundair wél*' zijn, schreef C. Kelk, in 'Clementie en compensatie', in: M. Verpalen (red.), *Druk en tegendruk. Constructieve bijdragen aan de discussie over het cellentekort*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 57.

41 Met betrekking tot de VOG valt te denken aan de invoering van een verscherpte toets voor zedendelinquenten (2007), van continue screening in de taxibranche (2010) en de kinderopvang (2013), aan invoering van de regeling Gratis VOG (2018), de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, op basis waarvan een VOG verplicht kan zijn voor toegang tot de woningmarkt (2018), het wetsvoorstel verplichte VOG voor bestuurders (2018) en het wetsvoorstel weigeren VOG op basis van politiegegevens (2019), zie Van 't Zand e.a., *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag 2020*, par. 3.1.3. Met betrekking tot allerlei overheidsbeslissingen als vergunningen, subsidies, opdrachten en vastgoedtransacties kan in dit verband gewezen worden op uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob (2020).

Om inzicht te krijgen in de toepassing van deze bepalingen is een zoekopdracht in het uitsprakenregister van Rechtspraak.nl uitgevoerd.<sup>42</sup> Daaruit kwam echter verrassend weinig op deze materie betrekking hebbende rechtspraak naar voren. Wij vermoeden dat weinig verzoeken hieromtrent worden gedaan,<sup>43</sup> laat staan ter rechterlijke toetsing worden voorgelegd.<sup>44</sup> Een gebrek aan literatuur over dit thema versterkt dit vermoeden.

Op Rechtspraak.nl zijn in totaal 23 uitspraken gevonden, waarvan 15 afkomstig zijn van de ABRvS en 8 van rechtbanken; dit betroffen 19 unieke zaken. Deze zaken vertoonden overeenkomsten wat betreft delicttype en uitkomst van de strafzaak. Hoewel niet in alle uitspraken wordt vermeld welk (type) delict de registratie betrof, gaat het in een derde van de zaken waarin de delictsoort wel is genoemd om een *zedenzaak*. Wat betreft de uitkomst was opvallend dat het slechts in 2 van de 19 zaken ging om een onvoorwaardelijke veroordeling, in 2 van de 19 om een geheel voorwaardelijke veroordeling (tot een taakstraf of geldboete) en er in 14 zaken geen sprake was een veroordeling (vanwege een sepot, transactie, niet-ontvankelijk verklaring, ontslag van rechtsvervolg of vrijspraak).<sup>45</sup>

In verreweg de meeste gevallen werd een beroep gedaan op artikel 22 Wjsg, waarvan in 2 zaken ook een beroep werd gedaan op artikel 26 Wjsg. Een beroep op enkel artikel 26 Wjsg kwam slechts in 2 van de 19 zaken voor.

In bijna twee derde van de gevallen werden arbeidsmarktkansen (huidige of toekomstige belemmeringen op het gebied van werk) als belangrijke reden aangevoerd voor het verzoek. Dit wil niet zeggen dat diezelfde belemmeringen niet ook aan de overige zaken ten grondslag liggen, immers worden (onderliggende) belangen niet altijd expliciet genoemd (bijvoorbeeld als ze niet relevant zijn voor de te nemen beslissing).

## 5.2 Artikel 22 Wjsg

In de 19 gevonden uitspraken werd *eenmaal* tot verwijdering en *eenmaal* tot afscherming van justitiële gegevens op grond van artikel 22 Wjsg overgegaan. Omdat artikel 22 Wjsg per 1 januari 2020 gewijzigd is, maar alle uitspraken nog betrekking hebben op de hiervóór geldende tekst, zal deze tekst centraal staan.<sup>46</sup> Artikel 22 Wjsg zoals dat tot begin 2020 gold, bood vier gronden voor verwijdering c.q. afscherming:

“Een ieder over wiens persoon justitiële gegevens worden verwerkt kan de verantwoordelijke schriftelijk verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien

42 Op 18 september 2020 zijn twee zoekopdrachten in het uitsprakenregister van Rechtspraak.nl uitgevoerd, namelijk: (1) verwijder\* "justitiële gegevens" en (2) afscherm\* "justitiële gegevens". Vervolgens zijn de resultaten gefilterd op het rechtsgebied 'bestuursrecht' en de instanties 'Raad van State' en 'rechtbanken'. De eerste zoekopdracht leverde 40 uitspraken op, de tweede leverde geen nieuwe uitspraken op (alle 9 resultaten van zoekopdracht twee kwamen reeds bij de eerste zoekopdracht naar voren).

43 Op het lage aantal verzoeken wijst ook de evaluatie van de Wjsg uit 2013, waaruit blijkt dat met 'lage regelmaat' klachten door betrokkenen over de verwerking van justitiële gegevens worden ingediend. "Uit de gegevens van zowel de parketten als JustID blijkt dat het aantal klachten van betrokkenen over de kwaliteit van gegevens-gereiniging is: in totaal waarschijnlijk minder dan honderd gevallen per jaar." Zie Helsloot e.a., *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* 2013, p. 123.

44 Navraag bij de Justitiële Informatiedienst leerde ons dat er in de afgelopen drie jaren (2018-2020) 15 beroepsprocedures en 6 hoger beroepsprocedures werden gevoerd.

45 In één uitspraak wordt alleen vermeld dat sprake was van een 'rechterlijk vonnis', maar niet wat dit vonnis inhield: ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2094.

46 Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met de wijziging geen inhoudelijke verandering is beoogd, maar deze is ingegeven door de wens de bewoordingen te laten overeenstemmen met EU-regelgeving aangaande de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 4 lid 1, onder c, van EU Richtlijn 2016/680 schrijft voor dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig (zijn) in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.”

De meeste verzoeken tot verwijdering zijn gebaseerd op de grond dat de justitiële gegevens voor het doel van de verwerking ‘niet ter zake dienend’ zijn. Een dergelijke grond voor een schriftelijk verzoek om de gegevens te laten verwijderen bestaat niet langer in het huidige artikel 22 Wjsg. Wel kan volgens het huidige artikel 3 lid 7 Wjsg de Minister van Justitie en Veiligheid zelf de nodige maatregelen treffen ‘opdat justitiële gegevens worden verwijderd of vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist.’ Een verzoek ex artikel 22 Wjsg wordt beoordeeld door de Justitiële Informatiedienst (Justid) te Almelo namens de minister.

De minister dient bij een dergelijk verzoek, zo volgt uit vaste rechtspraak van de ABRvS, louter te beoordelen of de gegevens in de justitiële documentatie overeenkomen met de justitiële of strafvorderlijke gegevens afkomstig van het openbaar ministerie.<sup>47</sup> Slechts indien de gegevens onjuist zijn overgenomen, zal een beroep op artikel 22 Wjsg kans van slagen hebben. De relevante rechtspraak wordt hieronder besproken.

### 5.2.1 *Lichte afdoening*

Veel (ex-)justitiabelen laten in hun verzoek ex artikel 22 Wjsg blijken dat zij het niet eens zijn met de uitkomst van de zaak. Deze bepaling biedt blijkens jurisprudentie echter geen ruimte voor inhoudelijke (her)beoordeling van afdoeningsbeslissingen.<sup>48</sup> De strafrechtelijke beslissingen waarvan de juistheid vooral betwist wordt in bestuursrechtzaken, zijn sepot (de gronden ervan). Betrokkenen blijken er dan niet of onvoldoende bij stilgestaan te hebben dat artikel 7 Wjsg registratie van deze sepotbeslissing in de justitiële documentatie dwingend voorschrijft. Hierbij komt geregeld naar voren dat de betrokkene stelt door het openbaar ministerie niet te zijn geïnformeerd over de registratie.<sup>49</sup> In verschillende zaken wordt de minister verzocht de sepotgrond te wijzigen naar code 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt), waarbij niet wordt geregistreerd. Volgens de ABRvS biedt artikel 22 Wjsg echter geen grondslag voor het initiëren van nader onderzoek naar de beslissing van het openbaar ministerie of de rechter.<sup>50</sup> Er moet alleen worden gecontroleerd of de gegevens in de justitiële documentatie overeenkomen met die van het openbaar ministerie. Omdat op enig moment een verdenking jegens de betrokken persoon is gerezen, is deze niet onterecht als verdachte aangemerkt.<sup>51</sup> Zodoende volgt ook als de zaak is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs (sepotcode 02) een registratie.<sup>52</sup>

Terwijl het enkel betwisten van de feitelijke juistheid niet tot verwijdering kan leiden, is dit anders indien de onjuistheid ook wordt aangetoond. In een zaak met de kwalificatie ‘verkrachting’ bleek de door het openbaar ministerie doorgegeven sepotgrond ‘opleggen ter verjaring’ geen wettelijke sepotgrond te zijn. Nu niet meer te achterhalen viel op welke wettelijke grond de zaak was geseponeerd – waardoor niet vastgesteld kon worden of het sepotgrond 01 of een andere grond betrof – diende dit voor het risico van de minister te

47 ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6408; ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1232.

48 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3404.

49 ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1170.

50 Idem.

51 Rb. Maastricht, 19 januari 2005, ECLI:NL:RBMAA:2005:AT3297; ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2145.

52 ABRvS 5 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5391; Rb Maastricht, 19 januari 2005, ECLI:NL:RBMAA:2005:AT3297; ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6408.

komen en moesten de justitiële gegevens omtrent deze zaak volgens de ABRvS worden verwijderd.<sup>53</sup>

Een beroep op dat de gegevens ‘niet ter zake dienend’ zouden zijn, leidde in geen van de gevallen tot verwijdering. Het verwerken van justitiële gegevens dient volgens artikel 2 Wsjg namelijk het doel van een ‘goede strafrechtspleging’, en dit doel wordt bereikt door een compleet inzicht te verschaffen in het strafrechtelijk verleden van de betrokkene.<sup>54</sup> Daarom worden ook de gegevens van zaken met een voor de betrokkene gunstige afloop (een niet-ontvankelijk verklaring,<sup>55</sup> vrijspraak<sup>56</sup> of ontslag van rechtsvervolging<sup>57</sup>) in de justitiële documentatie opgenomen, nu dit tot doel heeft een goede strafrechtspleging te dienen (o.a. door dubbele vervolging te voorkomen).<sup>58</sup> Bovendien, zo overwoog de rechtbank Amsterdam, kan op voorhand “niet geheel worden uitgesloten dat dergelijke gegevens bij een mogelijk volgend incident van belang kunnen zijn voor politie en justitie.”<sup>59</sup>

### 5.2.2 *Strijd met rechtsbeginselen*

Hoewel geen nader onderzoek kan plaatsvinden naar de juistheid van de door rechter of officier genomen beslissing, werd meermaals bepleit dat de registratie strijd oplevert met de waarborgen omtrent een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Zo betoogde een betrokkene dat de registratie van zijn vrijspraak, op grond van het ontbreken van wettig bewijs, een incriminerend effect heeft en strijdig is met het in artikel 6 lid 2 EVRM neergelegde vermoeden van onschuld. De ABRvS oordeelde echter dat, gelet op het doel en de aard van de registratie, van een *criminal charge* geen sprake is.<sup>60</sup> De registratie blijft beperkt tot de vermelding van de uitkomst van de strafvervolging, zoals een vrijspraak (of een sepot<sup>61</sup>):

“De registratie en de weigering deze te verwijderen hebben [...] objectief gezien niet tot doel enige verdenking te continueren dan wel enig leed toe te voegen. Dat dit wel door appellant als zodanig wordt ervaren, kan hieraan niet afdoen.”<sup>62</sup>

Omdat registratie geen *criminal charge* behelst, vinden de beginselen van het recht op een eerlijk proces, waaronder de onschuldpresumptie en het *ne bis in idem*-beginsel geen toepassing.<sup>63</sup>

Ook een beroep op bescherming van het privéleven, in de zin dat de registratie zou strijden met artikel 8 EVRM, zal volgens de ABRvS niet snel slagen. Registratie beperkt weliswaar het recht op respect voor het privéleven, maar dit recht vindt zijn begrenzing in

53 Rb Amsterdam 13 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:124.

54 ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0994.

55 Rb Amsterdam 2 november 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8699.

56 ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2145.

57 ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0994.

58 Volgens de ABRvS kan namelijk door registratie van de vrijspraak tevens worden voorkomen dat iemand twee keer voor hetzelfde feit wordt vervolgd.

59 Rb Amsterdam 2 november 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8699.

60 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:993.

61 Idem.

62 ABRvS 16 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2145.

63 Op grond van art. 35 lid 3 Wsjg is het overigens uitgesloten dat een onherroepelijke vrijspraak in de beoordeling van een VOG-aanvraag wordt betrokken. Een herroepelijke vrijspraak kan dus feitelijk wel worden betrokken.



de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.<sup>64</sup> De inmenging in dit recht is “noodzakelijk in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.”<sup>65</sup>

### 5.2.3 Afscherming voor derden

In een zaak die speelde bij de rechtbank Roermond van twee, ten tijde van het delict minderjarige, verdachten van het plegen van ontucht met een minderjarige (art. 248a Sr) werd een beroep gedaan op bepalingen uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind omtrent het belang van het kind (art. 3) en de wijze van behandelen van minderjarige verdachten (art. 40). Destijds was de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaard in de vervolging omdat de beslissing om tot vervolging over te gaan enerzijds een ernstige schending van de beginselen van een goede procesorde had opgeleverd en anderzijds in strijd was met de artikelen 3 en 40 lid 1 IVRK.<sup>66</sup> Dit oordeel was van belang voor de vraag voor wie deze gegevens ‘ter zake dienend’ moeten worden geacht. De minister onderscheidde het doel waarvoor *rechterlijke ambtenaren* toegang hebben tot de justitiële documentatie van het doel waartoe *derden* deze kunnen raadplegen. In deze zaak had de minister reeds besloten de gegevens af te schermen voor derden.<sup>67</sup> Volgens de rechtbank Roermond viel echter niet in te zien waarom de gegevens voor derden *niet*, maar voor rechterlijke ambtenaren *wel* ter zake dienend zouden zijn.<sup>68</sup> Ze zouden dus geheel moeten worden verwijderd en niet enkel worden afgeschermd voor derden. De ABRvS ging hierin niet mee, omdat indien de betrokkenen:

“opnieuw zouden worden verdacht van een soortgelijk strafbaar feit de eerdere verdenking van belang [kan] zijn voor beslissingen van de officier van justitie en de rechter. [...] Nederlandse rechterlijke ambtenaren [kunnen] geacht worden over zodanige deskundigheid te beschikken dat zij geregistreerde gegevens in het juiste perspectief kunnen plaatsen.”<sup>69</sup>

### 5.2.4 Tussenconclusie

Een verzoek tot verwijdering dan wel afscherming van justitiële gegevens met als reden dat deze niet (langer) ‘ter zake dienend’ zouden zijn, wordt blijkbaar niet snel ingewilligd. Een enkele keer werden de gegevens om deze reden niet verwijderd maar afgeschermd voor derden, zodat rechterlijke ambtenaren wel, maar derden – zoals de minister voor het beoordelen van een VOG – geen toegang krijgen. Tot verwijdering werd enkel overgegaan als blijkt dat de gegevens feitelijk onjuist zijn. Er bestaat namelijk geen ruimte voor een inhoudelijke afweging, nu registratie van alle beslissingen van openbaar ministerie en rechter dwingend is voorgeschreven. De enige uitzondering betreft een sepot vanwege bewezen onschuld van de verdachte.

## 5.3 Artikel 26 Wjsg

Naast artikel 22 biedt artikel 26 lid 1 Wjsg een grondslag voor het verwijderen van justitiële gegevens: “Betrokkene kan bij Onze Minister verzet aantekenen wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden.” In deze mogelijkheid tot verzet is voorzien bij de invoering van

64 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1148.

65 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:993.

66 Rb Roermond 18 juni 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BW9177.

67 ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1067.

68 Rb Roermond 18 juni 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BW9177, r.o. 10.

69 ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1067, r.o. 7.

de huidige Wjsg in 2004.<sup>70</sup> Indien dit verzet gerechtvaardigd is, beëindigt de minister terstond de verwerking van de justitiële gegevens (lid 2). Alvorens op het verzet wordt beslist, wordt het openbaar ministerie gehoord (lid 2) en voorziet de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket dat de strafzaak heeft behandeld de minister van een advies. Hoewel bij het merendeel van de 19 zaken beperking van arbeidsmarktkansen een (zwaarwegend) belang vormde, werd vaker een beroep op artikel 22 Wjsg dan op 26 Wjsg gedaan. Terwijl juist bij de laatste bepaling een belangenafweging op grond van persoonlijke omstandigheden zal plaatsvinden. Misschien is de verklaring dat een dergelijk verzet in de praktijk – zo leerde navraag bij de Justitiële Informatiedienst – zelden of nooit succes heeft. De (beperkte) jurisprudentie hierover bevestigt dit beeld.

### 5.3.1 *Beoordelingscriteria*

De wegingscriteria zijn niet vastgesteld in een beleidsregel. De ABRvS oordeelde echter dat beleid ook kan bestaan uit een vaste gedragslijn en dat de door de minister gehanteerde beoordelingscriteria niet kennelijk onredelijk zijn.<sup>71</sup> Uit de jurisprudentie volgt dat het om de volgende criteria gaat:

- leeftijd ten tijde van het delict;
- ernst van het delict;
- aard van de beslissing door OM of rechter;
- tijdsverloop tussen delict en aanvragen van verzet;
- al dan niet ontbreken van andere delicten op het uittreksel;
- hoe specifiek de desbetreffende opleiding is, en of meer dan normale (carrière)hinder wordt ondervonden.

Deze beoordelingscriteria worden volgens de minister in iedere verzetprocedure op grond van artikel 26 Wjsg gebruikt,<sup>72</sup> en in onderlinge samenhang gewogen.<sup>73</sup> In enkele zaken is echter geoordeeld dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd hoe deze criteria precies tegen elkaar zijn afgewogen.<sup>74</sup> Aan het criterium betreffende (carrière)hinder lijkt vaak doorslaggevend belang te worden toegekend. De lage leeftijd, de lichte afdoening, het tijdsverloop en het ontbreken van andere delicten kunnen in het voordeel van betrokkene spreken, maar tellen minder zwaar dan de ‘meer dan normale carrièrehinder’.<sup>75</sup>

#### *Leeftijd*

Als de betrokkene ten tijde van het delict minderjarig was, lijkt dit voor hem in gunstige zin mee te wegen. Hetzelfde geldt in geval hij jongvolwassen was, nu uit het wegingscriterium ‘leeftijd ten tijde van het delict’ niet blijkt dat het er enkel om draait dat ‘de betrokkene ten tijde van het plegen van het delict minderjarig moet zijn geweest’.<sup>76</sup> In een zaak waarin de betrokkene negentien jaar oud was bij het plegen van het delict, oordeelde de ABRvS dat de ‘betrekkelijk jonge leeftijd’ in zijn voordeel spreekt,<sup>77</sup> terwijl in geval van een zeventwintigjarige het niet onredelijk werd geacht dat de minister meewoog dat de delicten ‘niet op zeer jonge leeftijd’ zijn gepleegd.<sup>78</sup>

70 Rb Maastricht, 19 januari 2005, ECLI:NL:RBMAA:2005:AT3297.

71 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63.

72 Idem.

73 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618.

74 Al leidde dit na herstel van het motiveringsgebrek niet tot een andere uitkomst.

75 Zo kan worden opgemaakt uit ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618.

76 Rb Gelderland 29 maart 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1383, r.o. 4.2.

77 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618, r.o. 6.3.

78 Idem, zie ook ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63, r.o. 3.

*Ernst delict en aard beslissing*

Er wordt niet vaak geoordeeld dat het betreffende delict van geringe ernst was; zedendelicten worden in ieder geval als ernstige delicten aangemerkt. In een geseponeerde zaak betreffende eenvoudige mishandeling (omdat de verdachte ‘door feit of gevolgen getroffen’ was) werd het feit evenmin van geringe ernst geacht, hoewel de beslissing van lichte aard was.<sup>79</sup> De aard van de beslissing wordt vaak wel meegewogen in voor de betrokkene gunstige zin, zoals bij een transactie van € 225 wegens het bezit van zes xtc-pillen.<sup>80</sup> In de meeste bestudeerde zaken was überhaupt geen sprake van een onvoorwaardelijke veroordeling.

*Aantal delicten en tijdsverloop*

In de meeste gevallen is het bij één delict gebleven, wat in het voordeel van de betrokkene weegt. Aan het tijdsverloop tussen het delict en het aantekenen van verzet worden nauwelijks overwegingen gewijd en lijkt derhalve niet veel gewicht te worden toegekend. Hiervan is kennelijk in ieder geval na negen jaar sprake.<sup>81</sup>

*Meer dan normale carrièrehinder*

Anders dan de hiervoor besproken factoren kan het belangrijkste wegingscriterium ‘meer dan normale (carrière)hinder’ niet uit de justitiële documentatie zelf worden afgeleid. De gene die verzet aantekent, moet aannemelijk maken dat van bijzondere omstandigheden sprake is.<sup>82</sup> Aan de hand van onderbouwende stukken zal moeten worden aangetoond dat de carrièrehinder *meer dan normaal* is.<sup>83</sup> Wanneer dit zo is, blijft echter op basis van de vier bestudeerde uitspraken onduidelijk. Hoewel in elk van deze zaken volgens de betrokkene sprake was van hinder op de arbeidsmarkt, leidde dit in geen van de gevallen tot verwijdering van de gegevens.

In ieder geval geldt als eerste stap dat de carrièrehinder *aannemelijk* moet worden gemaakt. In enkele zaken was hiervan niet overtuigend sprake. Zo stond in een zaak het verzet centraal van een internationaal servicemonteur. Deze voerde aan dat hij op basis van zijn specifieke opleiding<sup>84</sup> en ervaring bij een internationaal opererend bedrijf werkzaam is als specialist in het onderhoud van complexe en specifieke machines, die vooral in Azië en Australië staan – landen waarvoor een visumplicht geldt.<sup>85</sup> De ABRvS oordeelde dat van een specifieke opleiding geen sprake was, omdat de betrokkene ter zitting had verklaard dat de door hem gevolgde opleiding heel breed is.<sup>86</sup>

Ook als het zo is dat hij voor bepaalde landen geen visum kan krijgen,<sup>87</sup> is dat onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van bovenmatige carrièrehinder, want in Nederland en in landen zonder visumplicht heeft hij ruimschoots mogelijkheden als monteur te werken.<sup>88</sup>

In een andere zaak werd meer dan normale carrièrehinder evenmin voldoende aannemelijk gemaakt: “De stelling dat hij grote opdrachten is misgelopen en dat dit te wijten is aan

79 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:993, r.o. 4.2.

80 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618, r.o. 6.3.

81 Idem.

82 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618, r.o. 6.2.

83 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63, r.o. 6.2.

84 Dit betrof de mbo-opleiding middenkader engineer met uitstroomrichting machinebouw.

85 Rb Gelderland 29 maart 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1383, r.o. 4.2.

86 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:618, r.o. 6.2.

87 Ook is overwogen dat niet aannemelijk is gemaakt dat betrokkene geen visum zou kunnen krijgen.

88 Idem.

de verwerking van hem betreffende justitiële gegevens heeft hij niet met stukken toegelicht.”<sup>89</sup>

Carrièrehinder vormt op zichzelf geen bijzondere omstandigheid, aangezien “mogelijke beroepsmatige hinder als gevolg van de registratie door de wetgever uitdrukkelijk is voorzien.”<sup>90</sup> De rechter verwijst naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wjsg, waaruit zou blijken “dat de wetgever de term ‘bijzondere persoonlijke omstandigheden’ (...) niet ruim heeft willen opvatten.”<sup>91</sup> In de rechtspraak wordt telkens verwezen naar de volgende woorden van de minister:

“In de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 1999-2000, 24 797, nr. 7, blz. 12 en 13) is vermeld dat, wil de rechter of officier van justitie een compleet beeld krijgen van iemands strafrechtelijk verleden, het van belang is dat de gegevens over alle delicten die tot een afdoening door de officier van justitie of de rechter hebben geleid gedurende de in de wet genoemde termijnen beschikbaar blijven. Niet van belang is of degene van wie de gegevens zijn verwerkt hieronder emotioneel gebukt gaat. (...) Aan het belang van het verwerken van justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging komt dusdanig gewicht toe dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen de verwerking van die gegevens moet worden gestaakt, aldus de wetgever.”<sup>92</sup>

Volgens de ABRvS moet aldus aan een goede strafrechtspleging groot belang worden gehecht. Dit zou mede blijken uit het feit dat de wetgever niet eenvoudig voorbeelden kon geven van situaties waarin het bijzonder persoonlijk belang van de betrokkene zwaarder zou wegen.<sup>93</sup>

De vraag blijft echter wanneer sprake is van een ‘zeer uitzonderlijk geval’. In de twee hierboven besproken uitspraken is niet aan deze vraag toegekomen, omdat carrièrehinder niet aannemelijk was gemaakt. Een van de twee overige bestudeerde uitspraken (waarin betrokkene overigens door de auteurs van deze bijdrage werd bijgestaan) betrof een zesentwintigjarige arts-in-opleiding, die als zestienjarige seksueel getint webcamcontact had met een elfjarige. Als middelbare scholier accepteerde hij hiervoor – zonder bijstand van een advocaat en naar later bleek ten onrechte, omdat sprake was van wederzijdse vrijwilligheid – een transactievoorstel van veertig uur werkstraf.<sup>94</sup> Ruim negen jaar later ondervindt hij telkens vertraging bij het verkrijgen van een VOG, omdat zijn aanvraag aan een strengere screening wordt onderworpen vanwege de registratie van dit zedendelict. De ABRvS oordeelde dat deze vertraging niet als bovenmatige carrièrehinder kan worden gekwalificeerd. Die zou inherent zijn aan het systeem van de VOG en de arts-in-opleiding heeft bovendien reeds enige jaren gewerkt als arts en de nodige carrièrestappen gemaakt bij verschillende afdelingen van meerdere ziekenhuizen.<sup>95</sup> Ook onzekere toekomstige omstandigheden, bijvoorbeeld onzekerheid over het kunnen volgen van een stage in de VS, leiden niet tot succesvol verzet.

89 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63.

90 Idem.

91 Idem.

92 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1148, r.o. 6.1.

93 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63, r.o. 6.2.

94 Voor een schets van de feiten en omstandigheden zie: A. Stoffelen & M. Effting, ‘Arts wil af van onterecht “pedoseksueel delict” op strafblad’, *Volkscrant* 1 juni 2019.

95 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1148, r.o. 6.1.

### 5.3.2 Afscherming voor derden?

Slechts in één zaak is geoordeeld dat van bijzondere persoonlijke omstandigheden sprake was: die van een rechtenstudent die moeilijkheden ondervond met het aangaan van een dienstverband bij De Nederlandsche Bank en verwachtte na afronding van zijn rechtenstudie ernstig beperkt te worden in zijn arbeidsperspectieven.<sup>96</sup> De mate waarin de betrokkene de gevolgen van het strafblad als emotioneel belastend ervaart, kwalificeerde ook hier niet als uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden. Uiteindelijk kwalificeerden de evidente problemen bij DNB wel als dusdanig bezwarend, nu het tevens ging om een enkel feit (eenvoudige mishandeling), op zeer jonge leeftijd gepleegd, met een tijdsverloop van twaalf jaar en afgedaan met een sepot.<sup>97</sup> Niettemin rechtvaardigde dit niet de verwijdering van de registratie, voor het geval de betrokkene “voor een vergelijkbaar feit opnieuw met politie en justitie in aanraking zou komen”.<sup>98</sup> De kans *dat* gerecidiveerd kan worden (los van de vraag hoe groot deze kans is) bepaalt, zo blijkt uit een andere zaak, dat de gegevens bewaard moesten blijven.<sup>99</sup> Helemaal van een strafblad afkomen is dus niet of nauwelijks mogelijk.

Opvallend is dat de minister in de zaak van de rechtenstudent besloten heeft de gegevens voor andere personen of instanties dan rechterlijke ambtenaren (derden) af te schermen. De wettekst lijkt hier geen grondslag voor te bieden, maar enkel voor het terstond beëindigen van de verwerking van die gegevens.

De betrokkenen lijkt het juist vaak om deze afscherming te doen. In de vier besproken zaken vreesde de betrokkene voor, of had hij ervaring met stigmatisering, vooral door werkgevers. Overwegingen van de wetgever wijzen erop dat indien bepaalde vermeldingen mogelijk misverstanden kunnen wekken bij derden, dit reden kan zijn een verzet te honoreren. Zo stelt een betrokkene dat de kwalificatie ‘poging tot afpersen’ – voor wat neerkwam op het tijdens een terugval in zijn verslaving bedreigen van iemand met een aardappelschilmesje om aan geld te komen – misverstanden zou oproepen. Dat hij destijds door verslaving en psychische problemen niet in hoger beroep kwam, kon echter voor zijn risico worden gelaten, aldus de ABRvS. De minister kan dergelijke omstandigheden niet in zijn beoordeling of er bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn betrekken.<sup>100</sup>

Ook een jonge arts vreesde voor misverstanden bij derden, omdat naast de juridische kwalificatie (art. 248a Sr) in de justitiële documentatie de maatschappelijke classificatie ‘pedoseksueel delict’ was toegevoegd. Deze gaf een vertekend beeld van de feitelijke situatie, daar het om seksueel experimenteergedrag tussen twee minderjarigen ging. De minister was hangende de procedure bereid de maatschappelijke classificatie te verwijderen en als nieuwe toelichting te vermelden: “(experimenteren) sexting minderjarigen onderling, gering feit, geen beeldmateriaal”.<sup>101</sup> Deze gegevens werden niet verwijderd noch afgeschermd.

### 5.3.3 Tussenconclusie

Verzet tegen de verwerking van justitiële gegevens ex artikel 26 Wjsg kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot verwijdering leiden. Voorbeelden uit de jurisprudentie ontbreken. Volgens de ABRvS staat het doel van een goede strafrechtspleging voorop, met termijnen die lang genoeg zijn om de rechter of officier van justitie een goed beeld te geven van

96 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:993, r.o. 4.2.

97 Idem.

98 Idem.

99 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63.

100 Idem, r.o. 6.2.

101 Overigens werd het wijzigen c.q. verwijderen van de classificatie aangemerkt als een feitelijke handeling en heeft de ABRvS zich hierover in het kader van artikel 3 lid 1 Wjsg niet uitgelaten.

het strafrechtelijk verleden van een persoon.<sup>102</sup> Voor een compleet beeld dient de registratie volledig te zijn.<sup>103</sup> Voor een succesvol verzet moet in de eerste plaats méér dan normale carrièrehinder aannemelijk worden gemaakt. Daarnaast moet een aantal factoren ten gunste van de betrokkene spreken: een delict dat licht is afgedaan, is gepleegd op jonge leeftijd, met voldoende tijdsverloop en geen andere delicten op de justitiële documentatie. Hoewel de wettekst daar geen ruimte voor lijkt te bieden, hebben in één zaak dergelijke bijzondere persoonlijke omstandigheden tot afscherming (niet verwijdering) van de gegevens geleid.

## 6. Conclusie: vaker afschermen

Kun je als je eenmaal een strafblad hebt, daar weer vanaf komen? We kunnen kort antwoorden: op zijn best zelden en waarschijnlijk nagenoeg nooit. In de 19 bestudeerde zaken waarin dit geprobeerd werd, werden de justitiële gegevens slechts eenmaal verwijderd en slechts tweemaal afgeschermd. Het belang van 'een goede strafrechtspleging' staat voorop. Dat (ex-)justitiabelen slechts kunnen wachten tot het moment dat de justitiële gegevens formeel worden vernietigd (na 20, 30 of 80 jaar), is geen actief rehabilitatiebeleid.<sup>104</sup>

Weliswaar is het aantal van 19 over deze materie handelende uitspraken dat via Rechtspraak.nl kon worden achterhaald, beperkt. Mogelijk heeft een (ex-)justitiabele meer kans in de voorliggende procedures, door middel van een verzoek- of verzetschrift, en eventueel een bezwaarschrift, bij het beoordelend bestuursorgaan zelf, de Justitiële Informatiedienst, maar dit lijkt niet waarschijnlijk. De besproken zaken laten zien dat de lat voor rehabilitatie door de minister bijzonder hoog wordt gelegd. De rechterlijke toets is terughoudend: de aangelegde maatstaf wordt doorgaans redelijk geacht.

Informele navraag bij Justid leerde ons dat verwijdering wegens 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' (art. 26 Wjsg) zelden tot nooit voorkomt. Uit onze jurisprudentie-analyse blijkt dat alleen ingeval van feitelijke onjuistheid gegevens worden verwijderd (art. 22 Wjsg). Door de gedigitaliseerde en gecentraliseerde gegevensverwerking is van het idee van een schone lei weinig tot niets meer te bespeuren. In beleid en praktijk lijkt aan het rehabilitatie- of resocialisatiebeginsel nauwelijks nog waarde te worden gehecht. Dit roept een aantal vragen op. Ten eerste, *hoe ver* mogen de gevolgen van een straf(blad) reiken? Ten tweede, *hoe lang* mogen deze gevolgen op de loer blijven liggen? Ten derde, waar ligt de *balans* in het beheersen van risico's enerzijds en het bieden van kansen anderzijds?

Ten eerste, hoe uitgebreider het arsenaal aan preventieve, bestuursrechtelijke maatregelen, hoe groter het belang om waarborgen te bieden voor het gebruik van justitiële gegevens door 'derden'. Deze kunnen worden afgeschermd voor een ieder, behoudens voor Nederlandse rechterlijke ambtenaren in het kader van strafrechtelijke procedures. Zo werden gegevens afgeschermd in een zaak van ten tijde van het delict minderjarigen waarbij de officier van justitie niet-ontvankelijk was verklaard.<sup>105</sup> Deze gegevens werden niet 'ter zake dienend' geacht voor derden (o.g.v. art. 22 Wjsg) en kunnen zodoende niet worden gebruikt voor weigering van een baan, opleiding, vergunning, etc. In een zaak van een rechtenstudent die bij DNB niet door de screening kwam vanwege een voorwaardelijk sepot voor mishandeling, werden gegevens op grond van 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' afgeschermd voor derden (art. 26 Wjsg). Slechts in deze twee uitzonderlijke gevallen waren de gevolgen van een strafblad kennelijk te vergaand. 'Normale' beroepsmatige hinder als

102 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63.

103 *Kamerstukken II* 2001/02, 24797, 13, p. 2.

104 Van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars* 2017.

105 De beslissing tot vervolging over te gaan had een ernstige schending van de beginselen van een goede procesorde en van het Kinderrechtenverdrag opgeleverd, zie Rb Roermond 18 juni 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BW9177.

gevolg van de registratie is door de wetgever uitdrukkelijk voorzien. Zelden wordt duidelijk wanneer de hinder de grens van het normale overschrijdt. Dit komt de rechtszekerheid van (ex-)justitiabelen niet ten goede.

Ten tweede, de tijd die ex-justitiabelen momenteel *passief* moeten 'uitzitten' tot de bevaartermijn van justitiële gegevens is verstreken, beslaat al gauw de helft van hun leven, bij zedendelinquenten – ook al is sprake van jeugdzondes – zelfs hun hele leven. Verzet tegen registratie wegens 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' wordt louter beoordeeld op basis van factoren die buiten de macht van de betrokkenen liggen: enerzijds de vooral statische factoren uit het verleden, zoals de leeftijd ten tijde van het delict, de afdoening en het tijdsverloop, en anderzijds aantoonbare afwijzing door derden (veelal werkgevers). Als daarentegen zou worden gekeken naar de mate waarin ex-justitiabelen in de tussentijd erin zijn geslaagd hun leven te beteren, worden rehabilitatie-inspanningen en het herwinnen van het vertrouwen van de samenleving juist *actief* aangemoedigd.<sup>106</sup>

Dit brengt ons bij het derde punt; de balans tussen risicobeheersing en rehabilitatie. Ook indien het 'complete beeld' dat met registratie wordt nagestreefd aan verwijdering in de weg zou staan, is het zeer vraag of de gegevens ook met derden buiten de strafrechtspleging moeten worden gedeeld voor risico-inschatting. Dit gaat gepaard met allerlei nadelige consequenties voor ex-justitiabelen. Vrees voor toekomstige beperkingen op de arbeidsmarkt, vertraging bij screeningsprocedures en ook ervaren stigmatisering waaronder ex-justitiabelen emotioneel gebukt gaan, wegen echter niet zwaarder dan het belang van een goede strafrechtspleging. Hoewel het betrokkenen vaak vooral te doen is om afscherming van de gegevens ligt de lat voor rehabilitatie zeer hoog.

Vaak konden ex-justitiabelen de gevolgen van de (afdoenings)beslissing niet overzien. Zij werden hierover niet ingelicht door de rechter of officier van justitie en hadden (en hebben) meestal geen recht op bijstand van een advocaat of werden hier niet op gewezen.<sup>107</sup> Hadden zij geweten dat er aan een transactie of sepot een strafblad zou kleven, waarmee zij lang na de strafzaak nog geconfronteerd kunnen worden, dan hadden zij zich niet bij de afdoening neergelegd.<sup>108</sup> Terecht concludeerde recentelijk de Nationale Ombudsman dat de overheid zorg moet dragen voor goede informatie over de consequenties van een strafbeschikking of sepotbeslissing en over de juridische stappen ertegen.<sup>109</sup> Binnen het preventieve, bestuursrechtelijk kader, waar de verwerking van justitiële gegevens onder valt, worden strafrechtelijke waarborgen – proportionaliteit, *ne bis in idem* en de onschuldpresumptie – niet toegepast. Dan is het des te belangrijker dat de mogelijkheid tot verwijdering dan wel afscherming van justitiële gegevens niet enkel een papieren werkelijkheid vormt.

De vaste gedragslijn van de minister biedt voldoende mogelijkheden om met allerlei persoonlijke omstandigheden rekening te houden, maar lijkt in de praktijk zeer restrictief te worden gehanteerd. De gevolgen van een strafblad zouden zwaarder moeten wegen. Ook als verwijdering minder in de rede ligt, kunnen persoonlijke omstandigheden toch in ieder geval aanleiding zijn om de gegevens af te schermen voor instanties die met een goede strafrechtspleging niets van doen hebben.

---

106 S. Maruna, 'Re-entry as a rite of passage', *Punishment & Society* 2011, 13(1), p. 3-28; zie voor een uitwerking hiervan met betrekking tot het Nederlandse systeem: M.M. Boone, 'Rehabilitatierituelen', in: J.P. van der Leun (red.), *De vogel vrij. Liber amicorum Martin Moerings*, Den Haag: Boom Lemma 2011, p. 255-267.

107 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1148, r.o. 6.

108 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:63, r.o. 2.

109 Nationale Ombudsman, *Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot recht*, 2020.