

R e g i s t r a t i e k a m e r

De Staatssecretaris van Justitie

's-Gravenhage, 14 februari 2001

Ons kenmerk z2001-0008

Onderwerp wijziging Besluit inlichtingen strafregisters

Uw ambtsvoorganger verzocht de Registratiekamer te adviseren over de wijziging van het Besluit inlichtingen strafregisters (verder: het besluit). Gaarne voldoet zij, gelet op artikel 37 lid 5 van de Wet persoonsregistraties (Wpr) en artikel 28 lid 2 van de Richtlijn nummer 95/46/EG, aan uw adviesaanvraag.

De beoogde wijziging van het besluit hangt nauw samen met het pilotproject Integriteit Bedrijfsleven Rotterdam-Rijnmond (verder: het project). Om deze reden zal de Registratiekamer het besluit en het project in onderling verband bespreken. In haar advies zal de Registratiekamer volstaan met een advies op hoofdlijnen over de uitvoering van deze regeling vanuit oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het wijzigingsvoorstel ziet toe op de verstrekking van inlichtingen uit de strafregisters door de Centrale Justitiële Documentatie aan de Minister van Justitie ten behoeve van het project. Dit artikel heeft een tijdelijk karakter. Het project dient met name als experiment ten behoeve van de in de toekomstige Wet Justitiële gegevens opgenomen procedure voor de verklaring omtrent het gedrag (v.o.h.g.) voor rechtspersonen.

Met de voorgestelde regeling wordt beoogd een formeel-juridische basis te geven aan verstrekkingen van justitiële gegevens ten behoeve van het screenen op criminele en financiële antecedenten van rechtspersonen en de beleidsbepalers en sleutel-functionarissen binnen deze rechtspersonen. De toelichting vermeldt dat deze screening

Uw brief

Bijlagen

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum 14 februari 2001

Ons kenmerk z2001-0008

Blad 2

plaats vindt binnen enkele vooraf aangewezen branches na verkregen toestemming van het deelnemende bedrijf.

In het kader van de uit te voeren screening worden onder meer strafrechtelijke gegevens en in het kader van zelfrapportage verkregen gegevens mede in aanmerking genomen teneinde een aangevraagd integriteitsadvies al dan niet te kunnen afgeven. De met deze wijziging nagestreefde doelstelling betreft het kunnen verkrijgen van gegevens uit de strafregisters. Volgens de toelichting zijn deze gegevens immers onmisbaar voor een effectieve screening van een bedrijf, aangezien uit deze gegevens de integriteit van een beleidsbepaler in het bedrijf blijkt.

De Registratiekamer onderschrijft het belang van een adequate bewaking van de integriteit in het bedrijfsleven. Dat neemt niet weg dat het toetsen van bedrijven op organisatiecriminaliteit door te screenen op integriteit moet voldoen aan de randvoorwaarden die daaraan zijn gesteld uit oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de hierbij betrokken natuurlijke personen. Dit brengt mee, dat de voorgestelde screeningsprocedure en de toepassing ervan in concreto in overeenstemming dienen te zijn met de materiële vereisten van artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

Uit bovengenoemde vereisten volgt, dat het beoordelingscriterium zo gericht mogelijk moet zijn en dat de aard en de omvang van het onderzoek gerelateerd zijn aan de kwestie waarop de screening betrekking heeft. Met minder in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende alternatieve methoden moet worden volstaan, indien deze voor het beoogde doel toereikend zijn. Ten slotte dient de screening met speciale procedurele waarborgen omgeven te zijn. Slechts onder bovengenoemde randvoorwaarden is een inbreuk op het recht op privacy van de betrokken natuurlijke personen gerechtvaardigd. Het feit dat de onderhavige integriteitsbeoordelingen in het kader van een pilot plaats vindt maakt dit niet anders.

Voorts dient de screening in overeenstemming te zijn met de wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens: de Wpr en in de nabije toekomst de Wet bescherming persoonsgegevens. Zo kunnen persoonsgegevens onder meer toelaatbaar

Datum 14 februari 2001

Ons kenmerk z2001-0008

Blad 3

verkregen worden indien de betrokkene in volledige vrijheid toestemming heeft gegeven voor de screening op integriteit.

Terecht wordt in de Oplegnota opgemerkt dat het van groot belang is dat de privacy van de deelnemers aan het project gewaarborgd dient te worden. Deze waarborg wordt volgens deze nota gevonden in het opstellen van een privacyreglement. De grondslag voor de integriteitsbeoordelingen wordt verder in de stukken echter nauwelijks uitgewerkt. Anders dan in de toelichting wordt gesteld dient naar het oordeel van de Registratiekamer niet het bedrijf, doch iedere te screenen natuurlijke persoon, ondubbelzinnige toestemming voor het screeningsonderzoek te geven. Bij het ontbreken van een specifieke wettelijke basis voor de te maken inbreuken op de privacy van betrokkenen is deze toestemming dus grondslag voor de screening.

De Registratiekamer vraagt zich in het licht van het bovenstaande af of de voorgestelde tijdelijke wijziging van het besluit noodzakelijk is, mede gelet op het feit dat de gekozen doelstellingen ook bereikt kunnen worden door gebruik van bestaande instrumenten. In dit kader kan onder meer gedacht worden aan het laten overleggen van een v.o.h.g. door de betrokkenen. Ook overigens is uit de stukken niet gebleken, dat denkbare alternatieven onderzocht en niet toepasbaar bevonden zijn.

De af te geven integriteitsverklaring wekt de indruk, dat onder meer strafrechtelijke en financiële gegevens op adequate wijze geverifieerd zijn. Tegen deze achtergrond dient de vraag zich aan of en zo ja, in hoeverre, de Minister van Justitie in staat is om de door de betrokkenen gegeven antwoorden en overgelegde bescheiden met betrekking tot strafrechtelijke en financiële integriteit op juistheid en volledigheid te controleren. Het doel van de screening is immers met name gelegen in het verkrijgen van een zo goed en compleet mogelijk inzicht in de betrouwbaarheid van de onderneming en van de natuurlijke personen binnen de onderneming. Dit brengt mee dat ook zicht dient te worden gekregen op eventuele katvangers en stromanconstructies bij deelnemende bedrijven.

In het licht van het voorgaande komt het de Registratiekamer voor dat de waarde van de integriteitsverklaring relatief gering is, aangezien slechts met een beperkte set van gegevens rekening wordt gehouden. Zo spelen financiële en internationale bronnen geen

Datum 14 februari 2001

Ons kenmerk z2001-0008

Blad 4

rol bij de screening. Ook andere relevante bronnen, waaronder bijzondere politieregisters, blijven buiten beeld, terwijl de betrouwbaarheid van het wel te raadplegen HKS-register niet altijd buiten twijfel staat.

Voor zover een hit op criminele antecedenten in de te bevragen politieregisters wordt aangetroffen, staat daarmee niet altijd vast dat het desbetreffende antecedent daadwerkelijk tot een onherroepelijke veroordeling heeft geleid. Van een onafhankelijk oordeel over (de mate van) schuld of opzet, waarbij tevens rekening is gehouden met strafbaarheid uitsluitende of verminderende persoonlijke omstandigheden, is onder die omstandigheden nog geen sprake. Indien de persoon van de dader en de achtergronden van het gepleegde delict bij de screening niet mede in aanmerking worden genomen, is het gevaar reëel dat een vertekend beeld van de werkelijkheid wordt verkregen.

Als er niet in wordt geslaagd om aan de hand van toereikende bronnen de ware integriteit van de betrokkenen in crimineel en financieel opzicht bloot te leggen, zal het integriteitsinstrument niet voldoende effectief kunnen zijn. En effectiviteit is een van de voorwaarden voor de rechtvaardiging van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Een bedrijf zal in de regel slechts de benodigde verklaring verkrijgen, indien alle personen op kwetsbare posities binnen de onderneming gescreend worden. Er kan echter niet gezegd worden dat van een vrijwillige situatie sprake is indien de deelnemende bedrijven verplichte participatie voor haar medewerkers voorschrijven. Onder deze omstandigheid is het dus de vraag in hoeverre voor deze personen sprake is van echte vrijwilligheid voor het integriteitsonderzoek en de in dat kader te raadplegen (verificatie)bronnen. Het onthouden van toestemming voor de screening kan immers negatieve consequenties voor de betrokkene opleveren, zoals arbeidsrechtelijke consequenties of andersoortige sancties.

Samengevat plaatst de Registratiekamer vraagtekens bij de opzet en uitvoering van het project. In elk geval dient alsnog in het kader van de pilot op deugdelijke wijze de toestemming van alle te screenen natuurlijke personen verkregen te worden. Voorts geeft de Registratiekamer u in overweging de overige op- en aanmerkingen bij de verdere besluitvorming mede te betrekken teneinde te kunnen bewerkstelligen dat een waardevol integriteitsadvies en een effectief screeningsonderzoek wordt verkregen.

Datum 14 februari 2001

Ons kenmerk z2001-0008

Blad 5

Wellicht ten overvloede merkt de Registratiekamer op dat zij in het verleden een onderzoek naar de bij de pilot behorende gegevensverwerkingen heeft ingesteld, doch nog steeds in afwachting is van een door de directeur van de Directie Bestuurszaken toegezegde schriftelijke beantwoording van een aantal vragen. Pas na meerdere verzoeken is onlangs enige achtergrondinformatie over de pilot ontvangen, zonder dat dit ertoe geleid heeft dat de in het kader van het onderzoek geformuleerde vragen afdoende zijn beantwoord. De Registratiekamer gaat ervan uit dat de Directie Bestuurszaken op korte termijn alsnog de Registratiekamer zal antwoorden zodat zij haar onderzoeksrapport kan afronden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

mr. U. van de Pol
plv. voorzitter