

ABRvS 7 november 2007, LJN: BB7311, zaaknr. 200702527/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BB7311>

Artt.: artt. 3, lid 1, 6, lid 1, en 10, lid 1, aanhef en sub d, Wob, art. 13 Wpolr, artt. 1, aanhef en sub b, en 39b, lid 1, Wjsg en artt. 2, lid 2, aanhef en sub e, en 16 Wbp

Trefw.: openbaarmaking van documenten, tijdelijk politieregister, proces-verbaal, strafvorderlijk gegeven, gegeven berust bij twee bestuursorganen, bevoegdheid korpsbeheerder, titel 2A Wjsg is geen bijzondere openbaarmakingsregeling met een bijzonder karakter, korpsbeheerder dient standpunt OM in aanmerking te nemen bij zijn beslissing.

Samenvatting

Het bij de korpsbeheerder van de politieregio Zaanstreek Waterland ingediende Wob-verzoek betrof openbaarmaking van alle documenten inzake bekladdingen op een bepaald tijdstip in Purmerend. Dit verzoek is geweigerd met een beroep op artikel 13 Wpolr jo. de derogerende werking van de Wpolr aan de Wob (gesloten verstrekkingenregime). Vervolgens spitst de zaak zich toe op de openbaarmaking van het aan het OM doorgezonden proces-verbaal. De rechtbank heeft de korpsbeheerder in beroep onbevoegd verklaard omdat de Wjsg van toepassing zou zijn. Zowel verzoeker als korpsbeheerder gaan tegen deze uitspraak in hoger beroep. De Afdeling oordeelt als volgt. Vaststaat dat de gegevens waarop het verzoek betrekking heeft nog bij de korpsbeheerder berusten. De korpsbeheerder dient over het Wob-verzoek te beslissen, tenzij uit een andere wettelijke regeling voortvloeit dat de omstandigheid dat de gegevens inmiddels ook bij het openbaar ministerie berusten, aan deze bevoegdheid in de weg staat. Uit het stelsel en de strekking van de Wob volgt niet dat indien gegevens bij twee bestuursorganen berusten slechts één van beide organen bevoegd is op een verzoek om openbaarmaking te beslissen. Derhalve dient te worden beoordeeld of door de overdracht aan het openbaar ministerie een andere regeling op de gegevens van toepassing is geworden die aan de bevoegdheid van de korpsbeheerder in de weg staat. De door het openbaar ministerie verwerkte gegevens moeten worden aangemerkt als strafvorderlijke gegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b van de Wjsg, op de verwerking waarvan sinds 1 september 2004 titel 2A van toepassing is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het geven van algemene persvoorlichting over een strafzaak en van andere opsporingsberichtgeving niet onder de reikwijdte van titel 2A Wjsg valt, omdat dergelijke informatieverstrekking plaatsvindt op basis van de Wob, waarin in artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, een weigeringsgrond is opgenomen voor de openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp. Op grond hiervan moet worden geoordeeld dat titel 2A Wjsg niet kan worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking. Nu het verzoek om openbaarmaking naar zijn strekking moet worden aangemerkt als een verzoek ingevolge de Wob, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de korpsbeheerder niet meer bevoegd was op dat verzoek te beslissen. Dit laat onverlet dat de korpsbeheerder, nu de gegevens tevens bij het openbaar ministerie berusten, het standpunt van het openbaar ministerie over het verzoek in aanmerking zal nemen bij het nemen van zijn beslissing.

Noot

1. Een bijkomend voordeel van een activistisch Wob-gebruik is het uitlokken van nieuwe jurisprudentie. Tot op heden is er nauwelijks rechtspraak over het informatieregime in de Wjsg. Door deze Afdelingsuitspraak gaat dat wellicht veranderen. Zie over de achtergronden van de Wob-verzoeken in deze sector mijn noot bij ABRvS van 18 juli 2007, JB 2007, 180. Uit het beroep op artikel 13 Wpolr (tijdelijk politieregister) door de korpsbeheerder maak ik op, dat het Wob-verzoek betrekking had op meerdere documenten. Beroep en hoger beroep zijn echter toegespitst op de openbaarmaking van het proces-verbaal. Gezien het door zowel appelland als korpsbeheerder ingestelde hoger beroep is verder aannemelijk, dat de Rechtbank Haarlem op basis van de inzending hiervan bij het OM ambtshalve, op grond van de Wjsg, tot onbevoegdheid

van de korpsbeheerder heeft geconcludeerd. De juistheid van dit oordeel is de inzet van deze Wob-procedure bij de Afdeling.

2. De kernoverweging in de hiervoor opgenomen uitspraak is r.o. 2.5.1. Hierin stelt de Afdeling terecht vast, dat uit het stelsel en de strekking van de Wob niet volgt, dat indien gegevens bij twee (of meer) bestuursorganen berusten slechts één van beide organen bevoegd is op een verzoek om openbaarmaking te beslissen. Opmerkelijk is de toevoeging: “omdat ze voor de taakuitoefening van beide organen dienstig zijn en in zoverre geacht kunnen worden voor beide bestemd te zijn”. Uit het algemene uitgangspunt leidt de Afdeling af, dat de korpsbeheerder over het Wob-verzoek behoort te beslissen, “tenzij uit een andere wettelijke regeling voortvloeit dat de omstandigheid dat de gegevens inmiddels ook bij het openbaar ministerie berusten, aan deze bevoegdheid in de weg staat”. Op dit punt twee kanttekeningen. Het is de hopen dat de aangegeven clausulering verband houdt met de specifieke kenmerken van de casus, dus geen nadere invulling is van het element “berustend bij” als onderdeel van de definitie van het begrip document in artikel 1, aanhef en sub a, Wob. Zou dit anders zijn, dan raken we in deze tijden van “informatiedeling” en het sterk doorzettende beginsel van “eenmalige gegevensverstrekking en meervoudig gebruik” in een casuïstiek verzeild, waarvan de conflictpotentie niet te overzien is. Een tweede opmerking houdt verband met de dogmatiek van dit type informatieregelingen, in het bijzonder de Wbp, de Wpolr/Wpolg en de Wjsg.

3. Als implementatiewet ter uitvoering van richtlijn 95/46/EG is de Wbp gebaseerd op de systematiek van deze communautaire regeling. De Wjsg kent vergelijkbare opzet (zwaan-kleef-aan-principe), terwijl de – nog niet in werking getreden - Wet politiegegevens (Stb. 2007, 300) uitgaat van een nieuwe regelingssystematiek, anders dan de nog geldende Wpolr, die is afgeleid van de in 2001 ingetrokken Wet persoonsregistraties. Ingevolge artikel 3 van de richtlijn is de werkingssfeer hiervan aldus afgebakend, dat de gestructureerde verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de openbare veiligheid, defensie, staatsveiligheid en activiteiten op strafrechtelijk gebied niet onder deze regeling vallen. Naar mijn indruk is de werkingssfeer van de Wpolr/Wpolg in relatie tot de Wbp ruimer afgebakend dan in overeenstemming is met artikel 3 richtlijn, zodat een deel van de politieke gegevensverwerking onder het regime van de richtlijn valt en de Wpolr/Wpolg voor dat deel richtlijnconform moet worden toegepast. Voor zover OM en politieregio's persoonsgegevens verwerken die niet onder de Wpolr/Wpolg of Wjsg vallen, is de Wbp van toepassing. Vgl. artikel 2, tweede lid, aanhef en sub c en e, Wbp. Zie over deze problematiek G. Overkleeft-Verburg, Openbaarheid van bestuur, privacywetgeving en gegevensverwerking door de politie, P&I, 2007 nr. 5, p. 194 e.v. (www.overkleeft-verburg.nl).

4. Een kenmerk van deze informatieregelingen is de centrale positie van de verantwoordelijke, i.c. het – in Wpolr/Wpolg en Wjsg aangewezen - verantwoordelijke bestuursorgaan. Zie in dit verband de specifieke taken, verplichtingen en bevoegdheden van de verantwoordelijken met betrekking tot de rechtmatigheid van de gegevensverwerking in genoemde wettelijke regelingen, in samenhang met hun civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid. Is sprake van een geclausuleerde bevoegdheidstoekenning, dan is een dergelijke beperking als regel in de betreffende wet zelf vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is de gedeelde bevoegdheid in artikel 20 Wpolg, de geclausuleerde verstrekkingbevoegdheid van de korpsbeheerder van politiegegevens aan samenwerkingsverbanden. In het eerste lid is voorgeschreven dat het verstrekkingbesluit in overeenstemming met het bevoegd gezag wordt genomen, dus gezamenlijk met de officier van justitie of de burgemeester, afhankelijk van de aard van de betreffende informatie. Zelf ken ik geen voorbeeld van een bevoegdheidsbeperking van een verantwoordelijke in een derogerende wet. Anders dan de rechtbank Haarlem in de aangevochten uitspraak lijkt te menen heeft het OM geen bijzondere zeggenschap met betrekking tot de politieke gegevensverwerking onder de Wpolr. Zie hieromtrent ABRvS 4 juli 2007, JB 2007, 165 (Alijda). Wel kunnen wettelijke sectorregelingen het geldende verwerkingsregime nader concretiseren, uitbreiden of daarvan afwijken. Uit het voorgaande volgt, dat voor zover persoonsgegevens in gegevensbestanden (documenten) van meerdere verantwoordelijken zijn opgenomen, elke verantwoordelijke binnen het kader van het geldende informatieregime zelf

over een verzoek tot gegevensverstrekking, dus ook over een Wob-verzoek, zal dienen te beslissen, onafhankelijk van de vraag of hetzelfde gegeven - i.c. een proces-verbaal - ook in gegevensbestanden van andere verantwoordelijken is opgenomen. Dat onder omstandigheden tussen bestuursorganen onderling wordt afgestemd, doet daar niet aan af.

5. Na dit intermezzo weer terug naar de hiervoor opgenomen uitspraak. In r.o. 2.5.2. maakt de Afdeling een tournure die ik niet begrijp. Anders dan op grond van het voorafgaande verwacht mocht worden toetst de Afdeling niet of de Wjsg bepalingen bevat die afdoen aan de bevoegdheid van de korpsbeheerder om op een bij hem ingediend Wob-verzoek betreffende openbaarmaking van in een politieregister opgenomen document te beslissen, maar geeft de Afdeling een oordeel over de vraag of de Wjsg een aan de Wob derogerende verstrekkingregeling bevat, derhalve in relatie tot deze wet als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking heeft te gelden (artikel 2, lid 1, Wob). In de voorliggende casus lijkt me dit niet de juiste vraag, omdat daarmee voorbijgegaan wordt aan het feit, dat sprake is van verschillende bestuursorganen, elk met eigen taken en bevoegdheden. Ingevolge artikel 39a, lid 1, Wjsg is het College van procureurs-generaal verantwoordelijke voor het verwerken van strafvorderlijke gegevens overeenkomstig de nadere regeling terzake. Het karakter van de Wjsg in relatie tot de Wob komt eerst aan de orde indien bij dit bestuursorgaan een Wob-verzoek wordt ingediend. Met de conclusie komt de Afdeling dan ook in de problemen. Dat er sprake is van een Wob-verzoek aan de korpsbeheerder, is niet in twijfel getrokken. De opvatting van de Afdeling dat de korpsbeheerder geacht wordt het standpunt van het openbaar ministerie in zijn Wob-besluit te verdisconteren, past niet in het stelsel van gescheiden verantwoordelijkheden op basis van Wpolr en Wjsg. Geen van beide wetten bevat hiervoor enige grondslag. Zie voor een bevestiging van dit standpunt de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van 12 oktober 2004, Stcrt. 2004, 223, p. 9-10 en de hiervoor genoemde Alijda-uitspraak.

6. Het positieve element van deze uitspraak is de gecreëerde duidelijkheid over de betekenis van het wettelijke verwerkingsregime inzake strafvorderlijke gegevens in titel 2A Wjsg in relatie tot de Wob. Zoals de Afdeling oordeelt gaat het hierbij niet om een aan de Wob derogerende regeling in de zin van artikel 2, lid 1, Wob. De Afdeling baseert dit oordeel op de wetsgeschiedenis in samenhang met de Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging, Stcrt. 2007, 202 en 213 (laatste versie). De bepalingen waar het in de Wjsg om draait zijn de geheimhoudingsbepaling in artikel 52 jo. het nakomen van een andere wettelijke verplichting als verwerkingsgrond in artikel 39b, lid 1 Wjsg. Aannemelijk is dat de verhouding van de Wob en de Wpolg er evenmin een is van generalis en specialis. Over de daardoor opgeroepen problemen in de uitvoeringspraktijk gaat het hiervoor genoemde artikel.

Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR