

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 559

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Een vraag van een burger met een dubbele nationaliteit – die bij het digitaal opvragen van zijn buitenlandse strafblad merkte dat daarin ook een Nederlandse veroordeling was geregistreerd – is voor ons departement dit najaar aanleiding geweest om samen met de Justitiële Informatiedienst (Justid) onderzoek te doen naar de ambtshalve verstrekking van onherroepelijke strafvonnissen aan buitenlandse autoriteiten. Uit dat onderzoek is gebleken dat Justid en zijn voorgangers in het verleden informatie over onherroepelijke strafvonnissen – in de vorm van een uittreksel van de Justitiële Documentatie – zonder een geldige grondslag aan het buitenland hebben verstrekt. Het gaat dan om verstrekkingen waarbij een veroordeelde een dubbele nationaliteit heeft, namelijk zowel de Nederlandse als de nationaliteit van een land dat partij is bij het Europees Rechtshulpverdrag (het ERV).

De personen die Justid heeft kunnen identificeren als betrokkenen, van wie individuele informatie over hun strafvonnis aan het buitenland zijn verstrekt, zijn gelijktijdig met het verzenden van deze brief hierover geïnformeerd. Welke gevolgen de individuele betrokkenen mogelijk van de verstrekkingen hebben ondervonden is onbekend; dit zal per gedane verstrekking verschillen en per geval moeten worden bezien. Met mogelijke zorgen of voor een nadere toelichting kunnen betrokkenen uiteraard bij Justid terecht. Tot dusver heeft alleen de hierboven genoemde burger zich met een vraag tot Justid gewend.

Om uw Kamer inzicht te geven in de ambtshalve verstrekkingen die in het verleden aan de ERV-verdragslanden zijn gedaan, zullen wij in het vervolg van deze brief meer in detail ingaan op de oorzaak en de achtergronden van deze kwestie.

Ambtshalve verstrekking van strafvonnissen op grond van het Europees Rechtshulpverdrag

Ter bevordering van de internationale strafrechtelijke samenwerking is in 1959 onder de vlag van de Raad van Europa het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (ERV) tot stand gekomen. Het ERV is in 1969 in Nederland in werking getreden.

Artikel 22 van het ERV legt Nederland de verplichting op om aan de landen die partij zijn bij het ERV te melden wanneer hun onderdanen in Nederland onherroepelijk zijn veroordeeld. Voorkomen moest worden dat een onderdaan van een ERV-verdragsland na een veroordeelding in Nederland, zijn strafrechtelijke verleden in Nederland kon achterlaten en – niet belast met dat strafrechtelijke verleden – in het land van herkomst zijn levenswandel kon hervatten.

Waar het veroordeelden met een dubbele nationaliteit betreft, biedt de formulering van artikel 22 ERV echter ruimte voor interpretatie. Daarom is onderzocht of artikel 22 ERV in die gevallen – meer specifiek wanneer een veroordeelde de Nederlandse nationaliteit én de nationaliteit van een ander verdragsland heeft – ook een geldige grondslag biedt voor de ambtshalve verstrekking van informatie over de onherroepelijke strafvonnissen. De conclusie uit het onderzoek is dat artikel 22 ERV op zichzelf onvoldoende grondslag biedt voor een dergelijke verstrekking en dat in deze gevallen de nationale wetgeving moet worden gevolgd. In de Nederlandse wetgeving is echter ook geen grondslag voor deze verstrekkingen gevonden. Dit betekent dat de ambtshalve verstrekkingen van informatie over de onherroepelijke strafvonnissen van Nederlanders met een dubbele nationaliteit waaronder de nationaliteit van een ander (niet-EU) verdragsland zonder een geldig grondslag zijn gedaan. Dit betreuren wij ten zeerste.

Uitvoeringspraktijk van de ambtshalve verstrekkingen aan derde landen

Op basis van onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ambtshalve verstrekkingen op grond van het ERV valt de volgende tijdslijn te schetsen:

- Reeds voor het jaar 1987 – en waarschijnlijk al vanaf 1969, het jaar van inwerkingtreding van het ERV in Nederland – was het staande praktijk dat bij een dubbele nationaliteit, waaronder begrepen de Nederlandse, de informatie over onherroepelijke strafvonnissen van een veroordeelde ook ambtshalve aan het desbetreffende verdragsland werden verstrekt.

Uit het onderzoek is gebleken dat er in het verleden geen aanleiding is geweest om te twijfelen aan de toelaatbaarheid van voornoemde verstrekkingenpraktijk. Er is destijds een ruim verstrekkingenbeleid gevoerd, ook waar dit de onherroepelijke strafvonnissen van Nederlandse onderdanen betrof. Dit paste – zeker in de tijdsgeest van toen – in de ontwikkeling van interstatelijke samenwerking (en reciprociteit) in strafzaken en in het gepercipieerde belang van de volledigheid van iemands strafrechtelijke verleden.

- In november 2009 is in het Justitieel Documentatie Systeem een filter geïntroduceerd. Dit zogenaamde «dubbele nationaliteitsfilter» moest op geautomatiseerde wijze de verstrekking van informatie over onherroepelijke strafvonnissen van Nederlandse onderdanen met ook een andere nationaliteit voorkomen. Als extra stap werd bij verstrekkingen aan Turkije ook een handmatige selectie uitgevoerd, waarbij

gecontroleerd werd op de aanwezigheid van een geverifieerd Nederlands GBA-adres. Dat deze selectie uitsluitend op Turkije werd toegepast, houdt waarschijnlijk verband met het hoge aantal dubbele nationaliteiten (van Nederlanders met ook de Turkse nationaliteit).

Uit het eerdergenoemde onderzoek is niet duidelijk geworden wat destijds de reden was om – middels het «dubbele nationaliteitsfilter» – de ambtshalve verstrekking bij Nederlandse onderdanen met ook een andere nationaliteit te voorkomen. Een voorzichtige veronderstelling is dat de implementatie van EU-regelgeving ten grondslag heeft gelegen aan de bovengenoemde wijziging in de uitvoeringspraktijk. Deze wijziging in de uitvoeringspraktijk heeft destijds echter niet geleid tot nader onderzoek of de grondslag – die voor die tijd voor de ambtshalve verstrekkingen bij een dubbele nationaliteit werd gehanteerd – ook daadwerkelijk toereikend was, en wat dit mogelijk tot gevolg heeft gehad. Het onderzoek van Justid heeft voorts uitgewezen dat het hierboven genoemde «dubbele nationaliteitsfilter» en de controle op een GBA-adres niet een waterdicht systeem opleverde. Naar nu blijkt is er ondanks de door Justid getroffen maatregelen in de periode van november 2009 tot aan het moment van stopzetting in april 2017 toch informatie over onherroepelijke strafvonnissen van Nederlandse onderdanen ambtshalve aan de ERV-verdragslanden verstrekt.

- Per april 2017 is Justid gestopt met alle ambtshalve verstrekkingen van informatie over onherroepelijke strafvonnissen aan de ERV-verdragslanden (uitgezonderd de EU-lidstaten en de Schengenlanden). Daarmee stopte Justid ook met de ambtshalve verstrekkingen bij veroordelingen van personen die alleen de nationaliteit van een andere ERV-verdragsland had. Per mei 2018 zijn ook alle ambtshalve verstrekkingen aan Noorwegen, Zwitserland, Liechtenstein en IJsland stopgezet.

De constatering van enkele juristen van Justid en ons departement dat de nationale wetgeving niet expliciet de ambtshalve verstrekking van Nederlandse justitiële gegevens aan niet EU-lidstaten regelt, gaf toen aanleiding om alle ambtshalve verstrekkingen van informatie over onherroepelijke strafvonnissen aan de ERV-verdragslanden stop te zetten. Er is op dat moment, net als in 2009, echter niet overwogen met terugwerkende kracht de verstrekkingenpraktijk uit het verleden nader te onderzoeken.

Achterhalen van individuele verstrekkingen van informatie over onherroepelijke strafvonnissen die zonder een geldige grondslag aan derde landen zijn gedaan

Het is helaas niet mogelijk gebleken om de precieze omvang van alle verstrekkingen zonder een geldige grondslag te achterhalen. Het onderzoek van Justid naar de (aantallen) ambtshalve verstrekkingen die in het verleden zijn gedaan kan in drie periodes ingedeeld worden.

- Van de periode van 1969 tot 2011 zijn er onvoldoende, betrouwbare cijfers en gegevens (bewaard gebleven) om een goede schatting te kunnen maken van het aantal verstrekkingen. Dit komt onder meer doordat veel verstrekkingen lang geleden hebben plaatsgevonden, het verstrekken van de onherroepelijke strafvonnissen destijds een handmatig proces was, of omdat de gevonden cijfers uit die periode statistisch gezien niet goed verklaarbare uitschieters kennen.
- Een schatting is dat er in de periode 2011 – 2015 ruim 8.000 verstrekkingen op basis van artikel 22 ERV zijn gedaan, betreffende bijna 5.000

personen. De onzekerheid ten aanzien van de precieze cijfers wordt veroorzaakt door de complexiteit van de query, omdat na het verlopen van de bewaartermijn van vier jaar de loggingsbestanden – waarin alle verstrekkingen van justitiële gegevens zijn vastgelegd – worden vernietigd én er destijds nog een handmatige check op de uittreksels werd gedaan voordat deze per post werden verzonden. Of dit bij alle gevallen ook daadwerkelijk is gebeurd valt niet meer te reconstrueren.

In de periode van september 2015 tot en met april 2018 zijn er in totaal over 999 veroordelingen informatie aan de ERV-verdragslanden, niet zijnde EU-lidstaten, verstrekt, aangaande 746 personen. Justid heeft inmiddels de identiteit van deze 746 individuele personen kunnen achterhalen. Uit het onderzoek blijken destijds de volgende verstrekkingen te zijn gedaan:

ERV-verdragsland	Aantal verstrekkingen van veroordelingen	Aantal personen
Albanië	20	14
Armenië	26	23
Azerbeidzjan	13	8
Georgië	10	9
IJsland	1	1
Noorwegen	13	10
Oekraïne*	41	33
Rusland*	80	53
Servië	31	26
Turkije	745	555
Zwitserland	19	15
<i>Totaal</i>	999	746* ¹

¹ In het onderzoek is één persoon aangetroffen die zowel over de Oekraïense als Russische nationaliteit beschikt(e). Over deze persoon zijn er aan beide landen verstrekkingen gedaan. Deze persoon komt dus in de aantallen van zowel Oekraïne als Rusland voor, maar telt voor het eindtotaal slechts één keer mee (dus 746 in plaats van 747).

Uit het eerder genoemde onderzoek is duidelijk geworden dat de bovengenoemde ambtshalve verstrekkingen zonder een geldige grondslag zijn gedaan. Overigens zijn onzes inziens de ambtshalve verstrekkingen die zonder een geldige grondslag zijn gedaan geen inbreuk op de beveiliging (een zgn. datalek) zoals bedoeld in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Er is dus geen verplichting om hiervan een melding aan de Autoriteit Persoonsgegevens te doen. Desalniettemin hechten wij er aan de Autoriteit Persoonsgegevens hiervan op de hoogte te brengen en sturen wij deze derhalve een afschrift van deze brief.

Zoals hierboven gemeld, benadert Justid gelijktijdig met het verzenden van deze brief alle geïdentificeerde personen individueel om hen te informeren over de verstrekking van hun gegevens. De persoon die eerder dit jaar bij Justid om een toelichting verzocht, wordt tevens benaderd en verder geïnformeerd. Justid en het departement staan klaar om betrokkenen die zich eventueel melden van een nadere toelichting te voorzien en met hen in gesprek te gaan. Verder voeren Justid en ons departement nu een grondige evaluatie uit naar de redenen waarom – de genomen maatregelen ten spijt – de ambtshalve verstrekkingen na november 2009 zijn doorgedaan en waarom niet eerder nader onderzoek is gedaan naar de grondslagen voor de verstrekkingen en de mogelijke gevolgen

daarvan. Deze evaluatie moet uiteindelijk leiden tot verbetering van de werkprocessen van Justid en in de beleidsafstemming tussen Justid en het departement.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker