

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de mogelijkheid ambtshalve gegevens toe te voegen aan het procesdossier van een minderjarige

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat de rechter in een civiele zaak betreffende een minderjarige ambtshalve gegevens uit andere de minderjarige betreffende dossiers, wanneer hij dit noodzakelijk acht met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige, in de hem voorgelegde zaak aan het procesdossier toevoegt en aan zijn beslissing ten grondslag legt.

In veel zaken betreffende minderjarigen wordt het niet op de hoogte zijn met wat er in andere zaken betreffende de minderjarigen speelt als een probleem ervaren. Dit blijkt onder meer uit het rapport 'De positionering van de jeugdrechter'. Rechters hebben behoefte aan informatie over wat zich in een andere zaken betreffende de minderjarige afspeelt of af heeft gespeeld. Zij willen over zoveel mogelijke relevante informatie over de minderjarige beschikken. Daarnaast is de ervaring dat partijen in een procedure waarin minderjarigen zijn betrokken, de rechtsprekende macht veelal als een geheel zien. Zij vinden het dan ook vanzelfsprekend dat de rechter in de ene zaak op de hoogte is van wat speelt dan wel heeft gespeeld in een andere zaak en begrijpen vaak niet dat dit niet steeds het geval is.

De oorzaak van de problematiek wordt in het bovengenoemde rapport onder meer gezocht in de wijziging van de ondertoezichtstellingswetgeving in 1995. Vóór inwerkingtreding van deze wijziging had de kinderrechter een dubbelfunctie. Hij stelde een minderjarige onder toezicht en was vervolgens verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Alle aspecten van jeugdzaken kwamen bij elkaar bij de kinderrechter, zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk. Teneinde de rol van de rechter te verduidelijken en diens onafhankelijkheid te verzekeren, werden rechtspraak en uitvoering door de wetgeving van 1995 van elkaar gescheiden. Door deze scheiding verloor de kinderrechter het overzicht over de minderjarige en het verloop van de hulpverlening zoals hij dat voorheen had. Daarnaast wordt ook de versnippering van zaken betreffende minderjarigen over verschillende sectoren en rechters en het ontbreken van een uitwisseling van dossierinformatie als een oorzaak aangewezen voor het feit dat rechters niet over alle van belang zijnde informatie beschikken.

Teneinde binnen de Rechtspraak te kunnen komen tot een integrale aanpak van zaken waarbij een minderjarige betrokken is, heeft de Raad voor de rechtspraak verzocht het wettelijk mogelijk te maken aan civiele dossiers gegevens uit andere dossiers betreffende dezelfde minderjarigen toe te voegen. Het gaat hierbij om civielrechtelijke en of strafrechtelijke gegevens. Er bestaat vooralsnog geen behoefte aan de mogelijkheid om bestuursrechtelijke gegevens toe te voegen. Het bestuursrecht speelt een marginale rol op het terrein van het jeugdrecht.

Daar het van groot belang kan worden geacht dat de kinderrechter over zoveel mogelijk relevante informatie beschikt om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen, worden in dit wetsvoorstel de wettelijke belemmeringen voor het toevoegen van gegevens aan een civiel procesdossier over minderjarigen weggenomen.

2. Belemmeringen ambtshalve toevoegen gegevens

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) bevat regels over het omgaan met informatie door de rechter in een hem voorgelegde zaak. De artikelen 24 en 149 Rv beletten dat de rechter ambtshalve gegevens betreffende andere civiele dossiers of gegevens betreffende strafdossiers van de minderjarige toevoegt aan het betreffende procesdossier.

Artikel 24 Rv, dat deel uitmaakt van de algemene voorschriften voor procedures en derhalve zowel voor dagvaardings- als verzoekschriftprocedures geldt, bepaalt dat de rechter de zaak onderzoekt en beslist op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten gronde hebben gelegd, tenzij uit de wet anders voortvloeit. Een rechter mag zijn beslissing niet baseren op een rechtsfeit waarop door partijen geen beroep is gedaan. De rechter dient zich te houden aan de feitelijke grondslag zoals die door partijen naar voren is gebracht. Een aanvulling door de rechter van feiten is, in tegenstelling tot een aanvulling van de rechtsgronden (art. 25 Rv), niet mogelijk.

Op grond van de in artikel 149 Rv neergelegde hoofdregel van het bewijsrecht geldt voorts dat, tenzij uit de wet anders voortvloeit, de rechter slechts die feiten of rechten aan zijn beslissing ten grondslag mag leggen, die in het geding aan hem ter kennis zijn gekomen of zijn gesteld. Dit geldt niet voor de feiten of omstandigheden van algemene bekendheid en algemene ervaringsregels die door de rechter aan zijn beslissing ten grondslag mogen worden gelegd, ongeacht of zij zijn gesteld. Een rechter mag, buiten het geval van deze uitzondering, geen rekening houden met feiten die geen onderdeel uitmaken van hetgeen door partijen is aangevoerd. De bepaling is van overeenkomstige toepassing in verzoekschriftprocedures (art. 284 Rv).

De in artikel 149 Rv opgenomen woorden "in het geding" houden een belemmering in voor de rechter om feiten die hem bekend zijn geworden uit een ander, al dan niet afgesloten, procesdossier, al dan niet dezelfde partijen betreffende, welke niet door een van de partijen in het betreffende geding zijn aangevoerd, aan zijn beslissing ten grondslag te leggen (Parl. Gesch. Bewijsrecht, blz. 84).

Om deze belemmeringen weg te nemen is een nieuw artikel 801a Rv voorgesteld. Dit artikel maakt onderdeel uit van de eerste afdeling (Rechtspleging in andere zaken dan scheidingszaken), zesde titel (Rechtspleging in zaken betreffende het personen- en familierecht) van het derde boek (Van rechtspleging van onderscheiden aard). Ingevolge artikel 806 Rv is deze bepaling op de procedure in hoger beroep van overeenkomstige toepassing.

3. Persoonsgegevens

Door middel van het procesdossier komen aan de rechter persoonsgegevens ter beschikking te staan. In diverse internationale verdragen, waaronder het EVRM (artikel 8), wordt het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer erkend. Inmenging in de uitoefening van dit recht is op grond van artikel 8 EVRM slechts toegestaan wanneer dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer de gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Beperking van dit recht dient een basis te hebben in een wet in formele zin.

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geeft regels voor de verwerking van persoonsgegevens. Persoonsgegevens zijn elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Daarnaast bevat de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens regels voor het verwerken van specifiek justitiële gegevens en kent deze wet een eigen regime met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Ingevolge artikel 2, tweede lid, onder e van de Wbp is de Wbp niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, tenzij de normen uit de Wbp uitdrukkelijk van toepassing zijn verklaard.

In aansluiting hierop bepaalt artikel 22 van de Wbp dat het verbod om strafrechtelijke gegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 van de Wbp niet geldt indien de verwerking geschiedt door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

4. Strafrechtelijke gegevens

Met betrekking tot strafrechtelijke gegevens geeft de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in artikel 8 de mogelijkheid dat aan rechterlijke ambtenaren justitiële gegevens worden verstrekt ten behoeve van de rechtspleging. Ook in civielrechtelijke zaken kunnen justitiële gegevens en gegevens uit persoonsdossiers aan de rechter worden verstrekt (zie ook Kamerstukken II 1999-2000, 24797, nr. 8, blz. 17 en 22).

Justitiële gegevens zijn de bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven gegevens omtrent natuurlijke personen en rechtspersonen inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering (art. 1, onder a, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). De justitiële

documentatie waarin justitiële gegevens zijn verwerkt, is vooral bedoeld om een overzicht te geven van het strafrechtelijk verleden van een persoon.

Op grond van artikel 42 van deze wet kunnen voorts afschriften van de in een persoonsdossier opgenomen rapporten worden verstrekt aan rechterlijke ambtenaren ten behoeve van een goede rechtspleging. Een persoonsdossier is een dossier waarin zijn opgenomen de aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken, de tenuitvoerlegging van aan hem opgelegde straffen of maatregelen of zijn reclassering (art. 1, onder c, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Het kan hier onder meer gaan om rapporten van de raad voor de kindbescherming (zie art. 34, onder b, Besluit Justitiële gegevens) of rapporten van de jeugdreclassering uitgeoefend door Bureau Jeugdzorg (art. 34, onder c, Besluit Justitiële gegevens).

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kent, evenals de Wbp, een geheimhoudingsbepaling. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover bij of krachtens deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt. De rechter kan op grond van de voorgestelde bepaling, wanneer dit noodzakelijk is met het oog op de belangen van de minderjarige, de justitiële gegevens en afschriften van in persoonsdossiers opgenomen rapporten aan het procesdossier toevoegen en hoeft in die gevallen geen geheimhouding te betrachten.

5. Civielrechtelijke gegevens

Voor civielrechtelijke gegevens bestaat geen vergelijkbare specifieke wettelijke regeling voor onder meer de documentatie en verstrekking van civielrechtelijke gegevens en geldt dat rekening dient te worden gehouden met de Wbp.

Zo dient de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming met de wet op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaats te vinden (art. 6) en mogen persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (art 7).

Het doeleinde om in een zaak persoonsgegevens te verwerken door de gerechten is, zoals ook door de Raad voor de rechtspraak is gemeld aan het College bescherming persoonsgegevens, is gericht op een goede procespleging.

Artikel 8 Wbp geeft een limitatieve opsomming van de gronden die een verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigen. De gegevensverwerking door de rechterlijke macht kan worden gebaseerd op onderdeel f, de grond dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Persoonsgegevens worden voorts niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen (art. 9). Ingevolge het vierde lid van artikel 9 blijft de

verwerking van persoonsgegevens achterwege voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat. Dit is een uitzondering op de bevoegdheid om gegevens (verder) te verwerken.

Op grond van artikel 13 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) is de rechter verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover hij bij de uitoefening van zijn ambt de beschikking krijgt en waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn ambt de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Het toevoegen van gegevens door een rechter aan het procesdossier van de minderjarige maakt het noodzakelijk dat bepaalde gegevens uit een ander procesdossier beschikbaar zijn voor deze rechter. Er geldt op dit punt geen geheimhoudingsplicht ten aanzien van vertrouwelijke gegevens uit het dossier van een minderjarige. Deze gegevens maken deel uit van een informatiesysteem met betrekking tot uitspraken dat door een rechter in een ander dossier van de minderjarige geraadpleegd kan worden. Deze rechter kan de geraadpleegde gegevens, de uitspraken over de betreffende minderjarige, in de aan hem voorgelegde zaak, wanneer dit voor de beoordeling van de belangen van de minderjarige noodzakelijk acht, aan het dossier toevoegen en deze vervolgens aan zijn beslissing ten grondslag leggen.

Voor de verwerking van bijzondere (gevoelige) gegevens, zoals gegevens betreffende iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid of strafrechtelijke gegevens gelden de aanvullende regels van de artikelen 16 tot en met 23 Wbp. Voor strafrechtelijke gegevens geldt, zoals hiervoor is aangegeven, dat deze door de betreffende rechter worden verkregen op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Op grond van artikel 22, eerste lid, Wbp geldt het verbod om strafrechtelijke gegevens te verwerken niet voor diegenen die deze hebben verkregen krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Het verbod om gevoelige gegevens te verwerken is in bepaalde gevallen niet van toepassing. Met betrekking tot de (verdere) verwerking door een civiele rechter van deze gegevens zal een beroep kunnen worden gedaan op artikel 23, eerste lid, onder e, Wbp. Het verbod geldt niet wanneer de gegevensverwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang (zoals een goede procesvoering; het belang van de minderjarige om een zo weloverwogen uitspraak te verkrijgen), passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer (onder andere de mogelijkheid om op de gegevens te reageren en het feit dat een zitting in een zaak van personen en familierecht met gesloten deuren plaatsvindt) en dit bij wet wordt bepaald (de onderhavige regeling) dan wel het College ontheffing heeft verleend.

6. Systeem rechtbanken

Bij de rechtbanken is met het oog op de wens gegevens aan een civielrechtelijk dossier te kunnen toevoegen een landelijk informatiesysteem ontwikkeld en geïmplementeerd waarmee op

eenvoudige wijze inzichtelijk kan worden gemaakt in welke civiele procedures minderjarigen op enig moment betrokken zijn (geweest). Dit systeem is gebaseerd op de zittingsagenda in de primaire systemen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van het bestaande E-Archief van de gerechten, waarin beslissingen zijn opgenomen welke door rechters kunnen worden geraadpleegd (op onderwerp) om zoveel mogelijk de rechtseenheid te dienen. Thans is mogelijk gemaakt dat uitspraken op naam en geboortedatum van een betreffende minderjarige landelijk kunnen worden gezocht.

Ook bij de gerechtshoven wordt gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van een informatiesysteem met informatie over procedures waarbij minderjarigen zijn betrokken. Met betrekking tot rechterlijke uitspraken geldt dat deze openbaar zijn. Ingevolge artikel 28 Rv geschiedt de uitspraak in het openbaar en verstrekt de griffier aan een ieder die dit verlangt afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen, tenzij verstrekking naar het oordeel van de griffier ter bescherming van zwaarwegende belangen van anderen, waaronder die van partijen, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de griffier volstaan met verstrekking van een geanonimiseerd afschrift of uittreksel van het vonnis, het arrest of de beschikking. Dit artikel is gebaseerd op het beginsel van openbaarheid van rechtspraak (zie ook art. 10 EVRM, art. 21, tweede lid, Grondwet en artikel 5 Wet op de rechterlijke organisatie). Op grond van het vierde lid van artikel 28 Rv wordt van uitspraken in zaken die met gesloten deuren zijn behandeld, uitsluitend een geanonimiseerd afschrift of uittreksel verstrekt. Ingevolge artikel 803 Rv geschiedt de behandeling in zaken van personen en familierecht met gesloten deuren. Een ieder kan in deze zaken een geanonimiseerd afschrift opvragen. Het betreft in het systeem van de gerechten uitspraken die op naam en geboortedatum te raadplegen zijn. Omdat de uitspraken tot identificeerbare personen te herleiden zijn gaat het hier om de verwerking van persoonsgegevens.

Het zoeken van uitspraken op naam en geboortedatum van de minderjarige en het toevoegen van de geraadpleegde uitspraken aan het betreffende procesdossier door de rechter betreft een verwerking van persoonsgegevens die in overeenstemming kan worden geacht met de Wbp. Deze verwerking van persoonsgegevens is in overeenstemming met het doeleinde een zorgvuldige rechtspraak en goede rechtspleging te garanderen en te realiseren. Deze verwerking kan tevens noodzakelijk worden geacht op grond van het hiervoor genoemde artikel 8, onder f, inhoudende dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. Het feit dat de uitspraken op de persoon van de minderjarige te vinden zijn door de rechter die de betreffende zaak van de minderjarige behandelt, is noodzakelijk om tot raadpleging van de hem betreffende gegevens en eventuele toevoeging aan het procesdossier te komen. De informatie in de eerder gedane uitspraken is voor rechters noodzakelijk om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen en een uitspraak te doen welke het meest recht doet aan de belangen van de minderjarige.

In deze uitspraken kan worden verwezen naar andere gegevens, zoals de rapporten van de raad voor de kindbescherming. Een grond voor verstrekking van deze gegevens aan de rechter kan gelegen zijn in het hiervoor genoemde artikel 8, onderdeel f.

7. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is geen overgangsbepaling opgenomen. Ook in reeds op het tijdstip van inwerkingtreding lopende procedures kan de rechter de gegevens over de minderjarige aan het procesdossier toevoegen en aan zijn beslissing ten grondslag leggen, wanneer hij dit met het oog op de belangen van de minderjarige noodzakelijk acht.

8. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Het civiel procesrecht is steeds buiten de kwantitatieve reductiedoelstelling gehouden. Het wetsvoorstel regelt bovendien een materie die bij uitstek betrekking heeft op de procesvoering door de rechter in zaken betreffende minderjarige personen. Voor de minderjarige heeft dit tot gevolg dat de rechter op grond van meer informatie een beslissing kan nemen. Er vloeien geen administratieve lasten voor burgers uit het wetsvoorstel voort en er zijn geen financiële consequenties.

9. Consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Adviescommissie voor het burgerlijk procesrecht en het College Bescherming Persoonsgegevens. PM
Het ontwerp is ter publieke consultatie op internet geplaatst. PM

ARTIKELN

Artikel 801a Rv

Eerste lid

Op grond van het voorgestelde artikel 801a, eerste lid, Rv kan de rechter in civiele zaken betreffende minderjarigen na gaan of er gegevens van een minderjarige beschikbaar zijn uit andere civiele dossiers of strafrechtelijke gegevens betreffende deze minderjarige. Bij civielrechtelijke gegevens is het de bedoeling uitspraken op naam en geboortedatum over de minderjarige te raadplegen op basis van een op het bestaande E-archief van de gerechten gebaseerd systeem. In het algemeen deel is hierop ingegaan. Het spreekt voor zich dat de rechter alleen gegevens zal toevoegen die niet door partijen zijn overgelegd en die noodzakelijk zijn in de beoordeling van de zaak van de minderjarige.

Met betrekking tot strafrechtelijke gegevens geldt dat aan rechters op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens justitiële gegevens en tot in persoonsdossiers opgenomen rapporten kunnen worden verstrekt. Dit geldt niet alleen voor strafrechters, maar ook voor andere rechters, zoals rechters in civiele zaken.

Mogelijk wordt gemaakt dat de rechter deze gegevens in de hem voorgelegde zaak aan het betreffende dossier toevoegt en aan zijn beslissing ten grondslag legt. De rechter heeft deze mogelijkheid wanneer hij dit met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige noodzakelijk acht. Met dit criterium over de noodzaak wordt aangesloten bij het in artikel 810 Rv opgenomen criterium om in zaken betreffende minderjarigen (levensonderhoud uitgezonderd) het advies in te winnen van de raad voor de kindbescherming. Hij kan dit advies inwinnen indien hij dit met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige noodzakelijk acht.

Tweede lid

Voorkomen moet worden dat de rechter beslist op basis van gegevens uit een andere zaak betreffende de minderjarige die de verzoeker of de belanghebbende onbekend zijn. Artikel 19 Rv bepaalt dat de rechter partijen over en weer in de gelegenheid stelt hun standpunten naar voren te brengen en over alle bescheiden en andere gegevens die in de procedure zijn gebracht, tenzij uit de wet anders voortvloeit en dat de rechter bij zijn beslissing zijn oordeel, ten nadele van een der partijen, niet op bescheiden of andere gegevens baseert waarover die partij zich niet voldoende heeft kunnen uitlaten. Deze regel geldt niet alleen voor gegevens die door partijen in de procedure zijn gebracht, maar ook met betrekking tot andere gegevens waarop de rechter zijn beslissing baseert (zie o.a. HR 18 november 2005, NJ 2006, 641 en HR 23 maart 2007, NJ 2007, 178). De voorgestelde bepaling bepaalt voor de duidelijkheid nadrukkelijk dat de verzoeker en de belanghebbenden voldoende gelegenheid moeten krijgen zich over de door de rechter aan het procesdossier toegevoegde gegevens uit te laten. De wet geeft daarvoor, zoals bij verzoekschriftprocedures ook te doen gebruikelijk is, geen bepaalde termijn. De wet laat de invulling van de woorden 'voldoende gelegenheid om zich uit te laten' over aan de rechter. Zo kan rekening gehouden worden met de omstandigheden van het geval, zoals bijvoorbeeld de omvang en complexiteit van de gegevens.

Derde lid

In het derde lid worden de zaken betreffende het levensonderhoud van de minderjarige uitgezonderd. In deze zaken doet zich de noodzaak om over gegevens uit andere dossiers betreffende de minderjarige te beschikken niet voor. De zaken zijn dan ook van de voorgestelde regeling uitgesloten. De uitzondering van deze categorie zaken sluit verder aan bij de artikelen 808, 810 en 810a Rv waarin zaken van levensonderhoud eveneens zijn uitgesloten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,