



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de themaverwerking ter bestrijding van ambtelijke omkoping en tot wijziging van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten in verband met de themaverwerking ter bestrijding van mensenhandel

Nader Rapport

26 november 2019

Nr. 2758431

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de themaverwerking ter bestrijding van ambtelijke omkoping en tot wijziging van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten in verband met de themaverwerking ter bestrijding van mensenhandel

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 2019, nr. 2019001504, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de bovenvermelde voorstellen van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 september 2019, nr. W16.19.0240/II, bied ik U, mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker.*



Advies Raad van State

No. W16.19.0240/II

's-Gravenhage, 4 september 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2019, no.2019001504, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de themaverwerking ter bestrijding van ambtelijke omkoping en tot wijziging van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten in verband met de themaverwerking ter bestrijding van mensenhandel, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals gezonden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de themaverwerking ter bestrijding van ambtelijke omkoping en tot wijziging van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten in verband met de themaverwerking ter bestrijding van mensenhandel

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 16 juli 2019, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2652406, mede namens Onze Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op de artikelen 10, eerste lid, onderdeel b, 18, eerste lid, en 46 van de Wet politiegegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [...] 2019, nr. [...]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van [...] 2019, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. [...];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit politiegegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2:4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. Indien bij de toepassing van het eerste lid de te verwerken gegevens betrekking hebben op de categorie misdrijven van ambtelijke omkoping, bedoeld in artikel 3:2, onderdeel d, kunnen uitsluitend worden geautoriseerd de bij een daartoe ingericht team werkzame ambtenaren van de rijksrecherche, bedoeld in artikel 2, onderdeel d, van de Politiewet 2012, dat specifiek is belast met de verwerking van die gegevens.
2. In het derde lid wordt 'het eerste lid' vervangen door 'het eerste en tweede lid'.

B

In artikel 3:2 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. de omkoping van een ambtenaar als bedoeld in de artikelen 177, eerste lid en 363, eerste lid, van een toekomstig ambtenaar als bedoeld in de artikelen 177, tweede lid en 363, tweede lid, of van een voormalig ambtenaar als bedoeld in de artikelen 178a, tweede lid en 364a, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht.

ARTIKEL II

Artikel 2 van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten komt als volgt te luiden:

Artikel 2. Van overeenkomstige toepassing verklaring

1. Onverminderd artikel 46, eerste lid, van de wet is het bij die wet bepaalde met betrekking tot de verwerking van politiegegevens van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de bijzondere opsporingsdiensten, met uitzondering van de artikelen:
 - a. 10, eerste lid, de onderdelen b en c, derde lid en vierde lid, 16, eerste lid, onderdeel d, en 37 tot en met 45, voor de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijken, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, punten 1 tot en met 3;
 - b. 10, eerste lid, onderdeel c, en vierde lid, 16, eerste lid, onderdeel d, en 37 tot en met 45, voor de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, punt 4.



-
2. Onverminderd artikel 46, eerste lid, van de wet is het in het Besluit politiegegevens bepaalde met betrekking tot de verwerking van politiegegevens van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de bijzondere opsporingsdiensten, met uitzondering van de artikelen:
 - a. 2:4, 2:5, tweede lid, 2:7, 2:13, tweede lid, 3:2, 4:1, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, 4:2, eerste lid, de onderdelen a, c, d, e, f, i, j, k, o, q en y, en 6:6 van het Besluit politiegegevens voor de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijken, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, punten 1 tot en met 3;
 - b. 2:5, tweede lid, 2:7, 2:13, tweede lid, 4:1, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, 4:2, eerste lid, de onderdelen a, c, d, e, f, i, j, k, o, q en y, en 6:6 van het Besluit politiegegevens voor de verwerking door de verwerkingsverantwoordelijken, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, punt 4.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van [1 januari 2020].

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Defensie,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in wijziging van het Besluit politiegegevens (Bpg) en het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten (BpgBod). De wijziging van deze besluiten voorziet in de mogelijkheid van de zogenoemde themaverwerking met betrekking tot het misdrijf ambtelijke omkoping en het misdrijf arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel en mensensmokkel. Het gaat hierbij om themaverwerking door opsporingsambtenaren werkzaam bij respectievelijk de rijksrecherche en de Inspectie SZW.

Mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid licht ik de wijzigingen in het navolgende toe.

Adviezen

Het ontwerpbesluit is voor advies voorgelegd aan de politie, de Koninklijke marechaussee, het openbaar ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de rechtspraak, het Platform bijzondere opsporingsdiensten en de Autoriteit persoonsgegevens. Het ontwerpbesluit is tevens gepubliceerd op het internet (internetconsultatie).

Het ontwerpbesluit gaf de politie en het openbaar ministerie geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

De Raad voor de rechtspraak maakte in zijn advies bezwaar tegen de in het ontwerpbesluit voorziene mogelijkheid van de themaverwerking voor de bestrijding van gerechtelijke omkoping. Naar aanleiding hiervan is dit onderdeel van het ontwerpbesluit komen te vervallen. Er zijn over de afgelopen jaren geen voorbeelden bekend van gerechtelijke omkoping die de mogelijkheid van de themaverwerking op dit gebied zouden rechtvaardigen.

De Autoriteit persoonsgegevens had ten aanzien van het ontwerpbesluit geen inhoudelijke opmerkingen. De noodzaak van de wijzigingen in het Bpg en het BpgBod achtte de Autoriteit persoonsgegevens voldoende onderbouwd.

Van de overige instanties aan wie het ontwerpbesluit voor advies is aangeboden, is geen advies ontvangen. Ook de internetconsultatie heeft geen reacties opgeleverd.

2. Themaverwerking in het algemeen

De Wet politiegegevens (Wpg) bevat een basis voor het verwerken van gegevens over de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van misdrijven die door hun omvang of ernst of hun samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren (artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg). Dit betreft de zogenoemde themaverwerking, waarbij de politie alle gegevens die zij uit hoofde van de politietoelichting verkrijgt en die hiervoor van betekenis zijn verzamelt, analyseert en blijft verwerken om inzicht te kunnen verkrijgen in de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van bepaald aangewezen categorieën van misdrijven die een ernstig gevaar op de rechtsorde opleveren. In het Bpg worden als zodanig aangewezen terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel (artikel 3:2 Bpg). Het plegen van dergelijke misdrijven vormt een ernstige bedreiging voor de samenleving. De aanpak van deze misdrijven vergt de opbouw en instandhouding van een permanente informatiepositie, waarbij gegevens kunnen worden verwerkt over personen die betrokken zijn bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van dergelijke misdrijven. Hierbij is de klassieke strafrechtelijke benadering, waarbij gereageerd wordt op gepleegde strafbare feiten, niet toereikend. De rechtvaardiging voor deze gegevensverwerking is gelegen in de ernst van de gevolgen die zich kunnen voordoen indien dergelijke misdrijven daadwerkelijk worden gepleegd. De bedreiging die deze misdrijven vormen voor de samenleving vergt dat ook gegevens kunnen worden verwerkt van personen die slechts in een verder verwijderd verband staan met activiteiten die een ernstig gevaar voor de rechtsorde vormen. Een belangrijk vereiste is dat er een verband is tussen de gegevensverwerking over een persoon en handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van dergelijke misdrijven. Het gaat hier dus niet om zogenaamde *big data*, dat wil zeggen dat omvangrijke gegevensbestanden worden aangelegd ten behoeve van statistische analyse waarbij wordt geprobeerd nog onbekende verbanden te ontdekken. Het gaat hier evenmin om *datamining*, waarbij wordt gezocht naar verbanden tussen verschillende gegevensverzamelingen met als doel profielen op te stellen met het oog op de opsporing van strafbare feiten.

Op grond van de Wet politiegegevens gelden de algemene waarborgen voor een zorgvuldige verwerking van politiegegevens. Deze waarborgen hebben betrekking op de doelen waarvoor politiegegevens kunnen worden verwerkt, de verwerkingstermijnen, het recht van de betrokkene op kennisgeving en verbetering, de controle op de naleving door middel van periodieke audits en de



benoeming van een privacyfunctionaris en het toezicht door een onafhankelijk toezichthoudend orgaan (Autoriteit persoonsgegevens). In aanvulling op deze waarborgen gelden bijzondere waarborgen voor de themaverwerking. Ten eerste is themaverwerking alleen mogelijk voor categorieën van misdrijven die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Ten tweede is de verwerking beperkt tot twee categorieën personen, namelijk personen die betrokken zijn bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van de aangewezen categorieën van misdrijven en personen die in een bepaalde relatie staan tot de eerdergenoemde personen. Ten derde geldt een strikt regime voor de verdere verwerking van de verzamelde gegevens; deze gegevens kunnen uitsluitend worden verstrekt aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 4:4 Bpg). Ten vierde is de verwerking van de gegevens beperkt tot een kleine groep van geautoriseerde opsporingsambtenaren, die daartoe zijn opgeleid en die werkzaam zijn bij een daartoe ingericht team dat specifiek is belast met de verwerking van deze politiegegevens (artikel 2:4 en 2:9 Bpg). Ten slotte worden de gegevens verwijderd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking en daartoe periodiek gecontroleerd (artikel 10, zesde lid, Wpg).

3. Themaverwerking ambtelijke omkoping

Het onderhavige besluit maakt themaverwerking mogelijk met betrekking tot het misdrijf omkoping van ambtenaren. Deze themaverwerking beoogt een permanente informatiepositie te realiseren ter bestrijding van ambtelijke omkoping, in het bijzonder in het geval er sprake is van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Ondermijning betreft crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamentele van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving. De integriteit van het openbaar bestuur behoort tot de fundamentele van de rechtsstaat. Het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat is hier in belangrijke mate op gebaseerd. Het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur vereist continue zorg en aandacht. Met behulp van de inzet van instrumenten als screening, voorlichting en het creëren van een juiste cultuur inzake integriteit wordt een bijdrage geleverd aan het tegengaan van integriteitsschendingen door ambtenaren. Ook het nemen van disciplinaire maatregelen volgend op een integriteitsschending is gericht op de bestrijding hiervan. Voor ernstige vormen van integriteitsschending binnen het openbaar bestuur volstaat dit echter niet en is de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden vereist. Zonder adequate strafrechtelijke reactie kan de geloofwaardigheid van de overheid duurzaam beschadigd raken. Een ernstige schending van de integriteit van de overheid is omkoping van ambtenaren. Omkoping is een ernstig misdrijf, waarop gevangenisstraf van maximaal zes of acht jaren is gesteld voor personen die een ambtenaar aanzetten tot omkoping (actieve omkoping; artikel 177 Sr) en voor de ambtenaar die zich laat omkopen (passieve omkoping; artikel 363 Sr). Deze vorm van corruptie binnen de overheid kan zich in allerlei situaties voordoen, zoals bij subsidie- of vergunningverlening, aanbestedingsprocedures en de omgang met vertrouwelijke informatie of het verstrekken van reis- of verblijfsdocumenten. De ambtenaar waarin vertrouwen werd gesteld ten behoeve van het dienen van het publieke belang, blijkt vervolgens degene te zijn die dit vertrouwen op vergaande wijze beschaamt met als tegenprestatie de verkrijging van een gift, belofte of dienst. Dit ondermijnt de rechtsstaat van binnenuit, schokt het vertrouwen van de samenleving in het openbaar bestuur en leidt tot erosie van vertrouwen daarin. Van ambtelijke corruptie te onderscheiden is corruptie die zich uitsluitend in de private sector afspeelt. De daaruit voortkomende schade beperkt zich in eerste instantie tot partijen zelf en raakt niet rechtstreeks het rechtstatelijke en publieke belang. Het onderhavige besluit heeft hierop geen betrekking.

Uit empirisch onderzoek naar de aard en omvang van corruptie binnen de overheidssector in Nederland blijkt dat het bij ambtelijke corruptie vaak gaat om corruptie in de zin van omkoping (WODC, L.W.J.C. Huberts & J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur, omvang, aard en afdoening*, 2005). Dit onderzoek leidde indertijd tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping, maar wees tegelijkertijd er ook op dat bestrijding daarvan aandacht blijft vergen. In het bijzonder is er meer aandacht voor vermenging en verwevenheid van strafrechtelijk handelen van ambtenaren en de georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van enkele concrete zaken zijn maatregelen aangekondigd om de integriteit te bevorderen bij onder meer de politie en de douane. Onderdeel van die maatregelen was onderzoek van het WODC naar de vraag of de dreiging van corruptie binnen de handhavingsdiensten is toegenomen door de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit (J.M. Nelen & E. Kolthoff, *Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandavingsorganisaties*, WODC 2017; Kamerstukken 28 844, nrs. 87 en 121). Uit het onderzoek bleek dat de aandacht voor integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit de afgelopen jaren is toegenomen. Tegelijkertijd kwam uit het onderzoek naar voren dat het onveranderd moeilijk blijkt de ware toedracht van een zaak, dan wel de betrokkenheid van een medewerker van een rechtshandavingsdienst onomstotelijk vast te stellen. In 80 gevallen leidde onderzoek, dat naar aanleiding van 256 signalen werd ingesteld, tot de vaststelling dat er zowel sprake was van een integriteitsschending als van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Bij de politie en de KMar ging het daarbij vooral om schending van het ambtsgeheim en het onderhouden van ongewenste contacten met criminelen (al dan niet in combinatie). De onderzoeken van de FIOD



spitsten zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder in de vorm van hand- en spandiensten bij het omzeilen van douanecontroles). Ten slotte werd in het onderzoek geconstateerd dat de afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandheidsorganisaties en leden van het openbaar bestuur te benaderen lijken te zijn veranderd. Waar zij voorheen de overheid vooral ontweken, lijken zij het tegenwoordig steeds zinnvoller te vinden dicht tegen de overheid aan te kruipen.

Een onderzoek naar signalen van het lokale bestuur over beïnvloeding van de georganiseerde misdaad (drugscriminelen, outlaw motorgangs, onderdelen vastgoedsector) op de democratische besluitvorming en over infiltratie en het infecteren van het openbaar bestuur concludeerde dat criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur plaatsvindt in Nederland, maar dat er geen sprake leek van grootschalige beïnvloeding (Pro Facto, *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, Groningen 2017; Kamerstukken 29 911, nrs. 172 en 213).

In het regeerakkoord 2017–2021 is opgenomen dat de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit wordt geïntensiveerd. In de brief aan de Kamer van 11 juli 2018, waarin de ambities in het regeerakkoord verder zijn uitgewerkt, is opgenomen dat de georganiseerde criminaliteit gepaard gaat met bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur en van de overheidsambtenaren (Kamerstuk 29 911, nr. 207). Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtstaat en zijn instituties.¹ De aanpak van corruptie als één van de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit dient te worden versterkt. Hierbij past een versterking van de informatiepositie van de politie zodat ambtelijke omkoping daadwerkelijk bestreden kan worden. De ernst van het misdrijf omkoping en de ondermijnende effecten ervan rechtvaardigen dat voor dit misdrijf – net als voor terroristische misdrijven en mensenhandel en mensensmokkel – themaverwerking mogelijk wordt gemaakt.

De rijksrecherche heeft tot taak het doen van onderzoek in opdracht van het College van procureurs-generaal, naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren (art. 49, eerste lid, PW 2012). De rijksrecherche is belast met het onderzoek naar ambtelijke omkoping. Het opstarten van onderzoek daarnaar is niet eenvoudig. Het is niet altijd bekend dat omkoping zich heeft voorgedaan en daarmee een strafbaar feit is gepleegd. Het blijft dan onzichtbaar dat een publiek belang door omkoping is getroffen en geschaad. Indien een openbaar college of een ambtenaar in de uitoefening van hun bediening kennis krijgt van het misdrijf dat een ambtenaar zich heeft laten omkopen, bestaat er de verplichting tot het doen van onverwijld aangifte daarvan (artikel 162 Sr). Niettemin is het aantal aangiftes en verklaringen bij rijksrecherche of politie over vermoedens van ambtelijke omkoping de afgelopen jaren zeer beperkt gebleven.² Als aanknopingspunten voor onderzoek naar omkoping resteren in veel gevallen signalen die op zichzelf geen concrete aanwijzingen vormen van de betrokkenheid van personen bij corruptie. Bijvoorbeeld een signaal dat een ambtenaar is gezien met een persoon met een zwaar crimineel verleden, dat een douanemedewerker over onverklaarbaar veel geld beschikt, een melding dat een statenlid zich kandidaat stelt en tegelijkertijd (mogelijk) contacten met criminelen onderhoudt, of innige contacten tussen een projectontwikkelaar die in een bepaalde gemeente actief is en de aldaar verantwoordelijke burgemeester of wethouder. Dit soort zachte informatie biedt op zichzelf geen inzicht in concrete betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van omkoping van het openbaar gezag. De informatie is te algemeen, niet eenduidig genoeg of te indirect van aard om inzicht te geven in de betrokkenheid van bepaalde personen bij een strafbaar feit. Het gebruik van deze gegevens heeft beperkte betekenis, maar door die in een samenhang met andere gegevens te analyseren en te onderzoeken kan de waarde en betekenis van informatie toenemen en uiteindelijk tot een concrete verdenking leiden. Dit vereist een gestructureerde informatiepositie die met behulp van de themaverwerking voor ambtelijke misdrijven kan worden verwezenlijkt. In de themaverwerking kunnen politiegegevens die op zichzelf geen concrete aanwijzingen van ambtelijke omkoping opleveren, gestructureerd worden verwerkt en geanalyseerd ten behoeve van de opsporing van corruptie.

Om de themaverwerking met betrekking tot ambtelijke omkoping te kunnen verrichten dient te zijn voldaan aan artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg. De verwerking van politiegegevens op grond van dit artikel is, zoals hierboven al aangegeven, gericht op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van, in dit geval, ambtelijke omkoping. Het aanwijzen van ambtelijke omkoping als misdrijf waarvoor themaverwerking mogelijk is, wordt gerechtvaardigd door de ernst van ambtelijke omkoping en de samenhang met andere misdrijven die een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren. Bij de themaverwerking zal de aandacht van de rijksrecherche in het bijzonder uitgaan naar de samenhang tussen ambtelijke corruptie en criminele activiteiten in georganiseerd verband. In het recente verleden hebben verschil-

¹ Zie uitvoeriger hierover: Sluipend gif (Politieacademie 2018), Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (Politie 2017) en Ondermijning ondermijnd (NSOB 2016). De *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2017* van het openbaar ministerie en de politie geeft het meest recente inzicht in de resultaten van de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit (Kamerstukken II 2018/19, 29 911, nr. 211).

² Het jaarbericht 2018 van het openbaar ministerie vermeldt dat het aantal lek- en corruptiezaken in vergelijking met 2017 is gestegen: het aantal corruptiezaken steeg van 22 naar 33 en het aantal lekszaken van 23 naar 32.



lende gebeurtenissen plaatsgevonden, zoals uit de eerdergenoemde onderzoeken blijkt, die hebben geleid tot het besef van de noodzaak van een betere bestrijding van ambtelijke omkoping. Met behulp van de themaverwerking kan voor deze en andere vormen van ambtelijke omkoping een gestructureerde informatiepositie worden opgebouwd. De mogelijkheden voor het opsporen van dergelijke misdrijven worden daarmee verbeterd waardoor tevens wordt voorkomen dat die onverminderd kunnen blijven voortduren, zoals in geval van infiltratie bij de politie.

In het licht van de eerdergenoemde waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking zal de groep van ambtenaren van politie die worden geautoriseerd voor de themaverwerking worden beperkt tot daartoe aangewezen ambtenaren van de rijksrecherche. Daarmee wordt de toegang van andere ambtenaren van de politie tot de themagegevens uitgesloten. De beperking tot de rijksrecherche houdt verband met het feit dat de rijksrecherche vrijwel altijd wordt belast met het onderzoek van zwaardere gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. Bovendien valt de rijksrecherche organisatorisch onder het beheer van het College van procureurs-generaal, zodat de onafhankelijkheid bij het bestrijden van ambtelijke corruptie beter is gewaarborgd en op dat terrein specifieke deskundigheid aanwezig is.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voorafgaand aan de totstandkoming van een themaregister zal de rijksrecherche een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) als bedoeld in artikel 4c Wpg uitvoeren. Voor de themaverwerking zal de rijksrecherche gebruik maken van het researchesysteem Summ-IT dat zo is ingericht dat tijdige opschoning van persoonsgegevens kan plaatsvinden. Daarnaast valt het themaregister ook onder de verantwoordelijkheid van een officier van justitie die regelmatig toetst en beoordeelt of de opschoning wordt uitgevoerd conform de gestelde eisen en voorwaarden.

4. Themaverwerking mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting

Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten en een zeer zware vorm van criminaliteit.³ Arbeidsuitbuiting is naast seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering één van de vormen van mensenhandel. Arbeidsuitbuiting is sinds 2005 expliciet strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Er is sprake van arbeidsuitbuiting als mensen gedwongen werken en anderen hun inkomsten afnemen en/of hen onder menonterende omstandigheden laten werken. Arbeidsuitbuiting is meer dan slecht werkgeverschap. Het gaat om een combinatie van ernstige, vaak onmenselijke situaties op de werkvloer, waarbij vaak sprake is van dwang, geweld, chantage, fraude en misleiding. Arbeidsuitbuiting komt voor in alle sectoren. Voorbeelden zijn de land- en tuinbouw, horeca, particuliere huishoudens, bouw, en in de schoonmaak- en uitzendbranche.

Mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting is vaak een vorm van georganiseerde criminaliteit en heeft een ondermijnend effect op de samenleving, onder andere door de verwevenheid tussen onderen bovenwereld. Bij de totstandkoming van het Bpg zijn de misdrijven mensenhandel en mensensmokkel in dit licht dan ook aangemerkt als misdrijven waarvoor themaverwerking door de politie mogelijk is.

Waar het gaat om de opsporing en rechtshandhaving ten aanzien van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel en mensensmokkel ligt een belangrijke taak bij de Inspectie SZW, Directie Opsporing (ISZW-DO). ISZW-DO is een bijzondere opsporingsdienst in de zin van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De dienst ressorteert onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen van het Ministerie van SZW. De opsporingsonderzoeken van ISZW-DO worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een officier van justitie, verbonden aan het functioneel parket van het openbaar ministerie. De ISZW-DO heeft zich sinds 2005 toegelegd op de opsporing van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting en heeft ongeveer 40% van haar capaciteit gereserveerd voor de aanpak van arbeidsuitbuiting.⁴ De bestrijding van arbeidsuitbuiting is een kerntaak van de ISZW-DO. De ISZW-DO rondt sinds de (expliciete) strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting jaarlijks meer opsporingsonderzoeken (en ontnemingsonderzoeken) af en levert deze aan bij het openbaar ministerie. Ook is de

³ Mensenhandel en mensensmokkel kunnen in elkaar overlopen, het zijn echter wel twee verschillende delicten. Mensensmokkel is het helpen van mensen waardoor zij zich illegaal toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen. Migranten kiezen en betalen hier doorgaans zelf voor. Mensensmokkel is dan ook een misdaad tegen de staat. Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van mensen, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die mensen uit te buiten. Dat hoeft niet grensoverschrijdend te gebeuren. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Het is daarmee een misdaad tegen de persoon. Mensensmokkel kan leiden tot mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Een gesmokkelde persoon zoals een vluchteling kan in een situatie van arbeidsuitbuiting terecht komen bijvoorbeeld, wanneer hij zijn 'ticket' moet terugverdienen. Mensensmokkel is strafbaar gesteld in artikel 197a lid 1 van het Wetboek van Strafrecht.

⁴ Zie Stcrt. 2013, 16816 (Aanwijzing mensenhandel), Kamerstukken 2014/15, Aanhangsel, 2746, Kamerstukken II 2015/16, Aanhangsel, 2336 en Kamerstukken II, 2011/12, 28 638, nr. 57.



ISZW-DO een apart programma arbeidsuitbuiting gestart waarin onder meer wordt gekeken naar criminele samenwerkingsverbanden op arbeidsuitbuiting en een analyse wordt gemaakt van doelgroepen en indicatoren van arbeidsuitbuiting.

Mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting betreft een misdrijf dat een ernstig gevaar voor de rechtsorde oplevert. Bij mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting worden slachtoffers en andere betrokkenen geïntimideerd en bedreigd. Slachtoffers melden zichzelf daarom veelal niet en het delict speelt zich af in het verborgene. Slachtoffers hebben redenen om uitbuiting niet te melden, zoals angst voor represailles of detentie en uitzetting wegens illegaliteit, maar ook het ontbreken van perceptie van slachtofferschap en onwetendheid van rechten. Deze omstandigheden hebben tot gevolg dat een effectieve opsporing erbij gebaat is dat vanuit brede beschikbare relevante informatie onderzoek wordt gedaan naar concrete misdrijven. Dit betekent dat gegevens moeten kunnen worden verwerkt over personen die betrokken zijn bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van deze misdrijven. Het kan bijvoorbeeld gaan om personen die betrokken zijn bij het vervoer of bij het bieden van onderdak aan mensen. Om personen die zich schuldig maken aan arbeidsuitbuiting te kunnen ontdekken, is het noodzakelijk dat ook gegevens omtrent onverdachte personen worden verwerkt. Het gaat om gegevens die op zichzelf staand onvoldoende feitelijk zijn om daarop het vermoeden baseren dat bepaalde personen betrokken zijn bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van dit misdrijf. Het verkrijgen van zicht op arbeidsuitbuiting noodzaakt er toe om over langere perioden 'laagwaardige' gegevens te verwerken. Pas na analyse en het samenvoegen van verschillende van deze zachte signalen, kan worden bezien of er inderdaad sprake is van een misdrijf en kan verder onderzoek ertoe leiden dat bepaalde personen in beeld komen als betrokkene bij het beramen of plegen van het misdrijf arbeidsuitbuiting. Bij deze vorm van mensenhandel zijn er dus doorgaans meerdere signalen nodig om tot een verdenking van arbeidsuitbuiting te komen op basis waarvan een opsporingsonderzoek kan worden gestart en opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet.

Tot het moment van een verdenking wordt niet voldaan aan de criteria van de verwerking als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder a, Wpg. Om die reden is verwerking van deze gegevens alleen mogelijk op de grondslag, als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder b, Wpg. Bij de totstandkoming van het BpgBod in 2009 was de wetgever nog van opvatting dat de bestrijding van mensenhandel niet tot de kerntaken van de bijzondere opsporingsdiensten behoorde.⁵ Thans is dit standpunt, gelet op het bovenstaande, achterhaald. De primaire verantwoordelijkheid voor de opsporing van arbeidsuitbuiting ligt immers bij de ISZW-DO. Hoewel de politie deze zaken ook kan oppakken, wordt het merendeel van de opsporingsonderzoeken door de ISZW-DO uitgevoerd. Het kunnen verwerken van gegevens in het kader van de themaverwerking mensenhandel / arbeidsuitbuiting is voor de ISZW-DO dan ook noodzakelijk, omdat dat voor de opbouw en instandhouding van een informatiepositie met het oog op een effectieve bestrijding van arbeidsuitbuiting onontbeerlijk is. Gelet hierop maakt dit besluit de themaverwerking door de ISZW-DO mogelijk.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voorafgaand aan de totstandkoming van een themaregister heeft de ISZW-DO een (GEB) als bedoeld in artikel 4c Wpg uitgevoerd.

Tijdens de GEB is uitgegaan van een staande organisatie omgeven door verschillende maatregelen waarin de nieuwe verwerking gaat plaatsvinden. Uit de GEB zijn de volgende risico's (met potentieel grote gevolgen voor de betrokkene) naar voren gekomen: het gebruiken van persoonsgegevens voor andere doelen waardoor er voor de betrokkene schade kan ontstaan, zoals financiële schade, identiteitsfraude, imagoschade; stigmatisering; (data)lekken door te ruime autorisaties; het niet naleven van wettelijke bewaartermijnen met betrekking tot de verwerking.

De volgende technische, organisatorische en juridische maatregelen zijn genomen om deze risico's te voorkomen of te verminderen. De autorisatie voor de betreffende themaverwerking wordt, gelet op de gevoeligheid van deze verwerkingen, beperkt tot een kleine kring van ambtenaren van ISZW-DO die deel uitmaken van het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Het gaat om ongeveer vijf personen. Een andere waarborg is dat de ambtenaren van de ISZW-DO die tot deze themaverwerking zijn geautoriseerd, moeten voldoen aan bepaalde deskundigheidseisen. Het gaat hierbij om kennis en vaardigheden omtrent het informatieproces binnen de politie en andere opsporingsinstanties, de verschillende vormen van verwerking van politiegegevens, de wet- en regelgeving rond de verwerking van politiegegevens en de methoden en technieken van informatieanalyse. De verwerkingsverantwoordelijke zal de betreffende ambtenaren alleen dan autoriseren wanneer zij een voor de taken passende training en opleiding hebben genoten. Verder wordt voor deze themaverwerking door de verwerkingsverantwoordelijke een functionaris aangewezen op grond van artikel 6, zevende lid, Wpg jo. artikel 2:10, tweede, lid Bpg. Deze functionaris houdt namens de verwerkingsverantwoordelijke toezicht op de verleende autorisaties en beëindigt de autorisatie van een ambtenaar van de ISZW-DO indien deze niet meer is belast met het uitvoeren van deze gegevensverwerking.

⁵ Nota van Toelichting bij het Besluit Politiegegevens Bod, Stb. 2009, 305, blz. 20.



De themaverwerking zal plaatsvinden in het registratiesysteem (Summ-IT) van de ISZW-DO. Dit systeem wordt ook gebruikt door andere opsporingsdiensten waaronder de politie. Dit systeem is geschikt om autorisaties in te regelen en gegevens af te schermen voor onbevoegden. Ook zal de themaverwerking plaatsvinden in een afgesloten ruimte van de ISZW-DO die alleen toegankelijk is met een sleutel of geautoriseerde pas.

Door deze maatregelen wordt slechts een beperkt aantal ambtenaren van de ISZW-DO geautoriseerd en wordt voorkomen dat ambtenaren worden geautoriseerd die niet beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden. Ook wordt aldus voorkomen dat onbevoegden toegang krijgen tot deze verwerking. Het risico op datalekken wordt hierdoor zoveel mogelijk vermindert.

De functionaris die bevoegd is in te stemmen met het ter beschikking stellen van de gegevens voor de verdere verwerking ten behoeve van andere doelen (artikel 10, vijfde lid, Wpg) toetst in voorkomend geval of voldaan wordt aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens worden getoetst.

Met het oog op termijnbewaking controleert de bevoegde functionaris periodiek of de gegevens nog noodzakelijk zijn voor het doel. Indien de noodzaak niet langer aanwezig is, worden de gegevens verwijderd en na afloop van de wettelijke bewaartermijn van vijf jaar verwijderd (artikel 10, zesde lid, Wpg).

De Wpg bevat voor een verwerkingsverantwoordelijke de verplichting om periodiek interne audits en privacy audits uit te laten voeren op de naleving van de regels die ingevolge die wet van toepassing zijn op het verwerken van politiegegevens (artikel 33). De betreffende gegevensverwerking zal ook tijdens deze audits worden getoetst.

5. Financiële gevolgen en administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Themaverwerking door de rijksrecherche

Capaciteit is vereist voor het vullen van het register, het verwerken en analyseren van de beschikbare informatie en de benodigde contacten in het kader van (het versterken van) de informatiepositie. Van belang is dat direct bij aanvang minimaal 1 fte beschikbaar is ten behoeve het vullen en gebruiksklaar maken van het register en de eerste analyses. De verwachting is dat het jaar daarop de benodigde capaciteit doorgroeit naar 2 fte's. Dit betreft deels inzet van een rijksrechercheur en deels inzet van een of meer analisten. Voorgesteld wordt om daarna een evaluatiemoment in te plannen om – op basis van de opgedane ervaring – te bezien in welke vorm en met welke omvang een en ander bestendig en/of verder uitgebouwd zal worden.

Gezien het feit dat de themaverwerking door de rijksrecherche expliciet is benoemd in het Bestedingsplan ondermijnende criminaliteit van het openbaar ministerie wordt voorgesteld de gelden, die daarin zijn voorzien ten behoeve van de aanpak van binnenlandse corruptie en het in dat kader structureel versterken van de informatiepositie van de rijksrecherche, deels hiervoor in te zetten. Opgemerkt moet worden dat bovenstaande raming uitsluitend ziet op capaciteit ten behoeve van het register op zichzelf, dus niet op benodigde personele inzet ten behoeve van (straf)zaken die daaruit voortvloeien. De kosten voor de themaverwerking door de rijksrecherche komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Van de partners van de rijksrecherche, zoals de politie en bijzondere opsporingsdiensten, wordt verwacht dat zij zich bewust zijn van het bestaan van de themaverwerking en alert zijn op informatie die hiervoor van belang kan zijn. Het destilleren van deze informatie en het uitwisselen daarvan vraagt extra inzet, maar gezien het incidentele karakter daarvan en het feit dat een en ander aansluit bij reeds bestaande samenwerkingen, is het in dit stadium lastig hiervan een concrete inschatting te maken. Dit zal worden betrokken bij het hiervoor genoemde evaluatiemoment.

Themaverwerking door ISZW-DO

Capaciteit is vereist voor het vullen van het register, het verwerken en analyseren van de beschikbare informatie en de benodigde contacten in het kader van (het versterken van) de informatiepositie. Van belang is dat direct bij aanvang minimaal 2 fte's beschikbaar zijn ten behoeve het vullen en gebruiksklaar maken van het register en de eerste analyses. De verwachting is dat het jaar daarop de benodigde capaciteit doorgroeit naar 3 fte's. Dit betreft de inzet van informatierechercheurs aangevuld met een analist(en). De benodigde capaciteit wordt gevonden door prioritering en herverdeling van werkzaamheden. Voorgesteld wordt om daarna een evaluatiemoment in te plannen om – op basis van de opgedane ervaring – te bezien in welke vorm en met welke omvang een en ander bestendig en/of verder uitgebouwd zal worden. Voor wat betreft de themaverwerking zal gebruik kunnen worden gemaakt van de bestaande ICT infrastructuur. Het wijzigingsbesluit brengt geen additionele kosten voor de ISZW-DO met zich mee.

Van de partners van de ISZW-DO, zoals de politie, Koninklijke marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten, wordt verwacht dat zij zich bewust zijn van het bestaan van de themaverwerking en alert zijn op informatie die hiervoor van belang kan zijn. Het destilleren van deze informatie en het uitwisselen daarvan vraagt extra inzet, maar gezien het feit dat één en ander aansluit bij reeds



bestaande samenwerkingen is het in dit stadium lastig hiervan een concrete inschatting te maken. Het openbaar ministerie verwacht geen extra kosten aangezien het bestaan van de themaverwerking zal worden meegenomen in het reguliere proces.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt als categorie van misdrijven aangewezen de misdrijven die als ambtelijke omkoping zijn aan te merken. Ambtelijke omkoping heeft betrekking op omkoping van ambtenaren. Onder ambtenaren worden begrepen leden van algemeen vertegenwoordigende organen (artikel 84, eerste lid, Sr). Allen die tot de gewapende macht behoren worden mede als ambtenaar beschouwd (artikel 84, derde lid, Sr). Ook de minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester of wethouder zijn ambtenaar (zie artikel 363, derde lid, Sr). In jurisprudentie is het begrip ambtenaar omschreven als degene die onder toezicht en verantwoording van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd (zie HR 7 april 2009, LJN BG7743, NJ 2009, 187, alsmede HR 18 mei 2004, LJN AO2599, NJ 2004, 527, volgend op eerdere arresten van de Hoge Raad waarin als ambtenaar werd omschreven degene die onder toezicht en verantwoording van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd teneinde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten (laatstelijk HR 30 mei 1995, NJ 1995, 620). Bepalend is daarmee of de overheid een rol speelt bij de aanstelling van de betrokkene in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd. Misdrijven als bedoeld in de artikelen 177 en 363 Sr kunnen naast het gedrag van de ambtenaar in functie, ook het handelen of nalaten van de van functie gewisselde ambtenaar betreffen. Met ambtenaren worden voormalige ambtenaren gelijkgesteld voor de in de artikelen 177, eerste lid, onder 2° en 363, onder 2° en 4°, Sr bedoelde misdrijven van omkoping (artikel 178a, tweede lid en 364a, tweede lid, Sr). De aanwijzing heeft ook op deze misdrijven van omkoping van voormalige ambtenaren betrekking. Dit voorkomt dat situaties met gelijke schadelijke gevolgen voor de rechtsorde buiten beschouwing blijven, zoals de situatie waarin de beloning pas volgt op hetgeen is gedaan of nagelaten toen de betrokkene nog ambtenaar in functie was. De aanwijzing betreft ook het in artikel 177, eerste lid, onder 1°, Sr bedoelde misdrijf van omkoping dat is begaan jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd (artikel 177, tweede lid, Sr). Met ambtenaren worden ten aanzien van de toepassing van het misdrijf ambtelijke omkoping als bedoeld in artikel 177 Sr respectievelijk artikel 363 Sr gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie (artikelen 178a, eerste lid, en 364a, eerste lid, Sr). Dit raakt de interne rechtsorde in mindere mate. De rijksrecherche is minder op deze misdrijven georiënteerd, zodat deze misdrijven niet worden aangewezen.

Artikel I, onderdeel B

Uit dit onderdeel volgt dat uitsluitend ambtenaren van de rijksrecherche die werkzaam zijn bij een daartoe ingericht team dat specifiek is belast met de verwerking van de desbetreffende politiegegevens, geautoriseerd mogen worden voor de verwerking van themagegevens over ambtelijke omkoping. In het algemeen deel is deze beperking nader toegelicht.

Artikel II

De voorgestelde wijziging van artikel 2 van het BpgBod voorziet er in dat de verwerking van politiegegevens op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet van de overeenkomstige toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de ISZW-DO. Dit betreft tevens de bepalingen van het Bpg, die uitvoering geven aan de regeling in de wet (artikelen 2:4 en 3:2 Bpg). Voor de overige bijzondere opsporingsdiensten blijft de huidige regeling onverkort gelden, dit betekent dat artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet uitgezonderd is van de van overeenkomstige toepassing van de Wpg op de gegevensverwerking door deze bijzondere opsporingsdiensten.

Artikel III

Voor de vaststelling datum van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten voor wetgeving (Aanwijzingen voor de regelgeving 4.17).

De Minister voor Rechtsbescherming,