

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van
houdende wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de
themaverwerking ter bestrijding van omkoping en tot wijziging van het Besluit
politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten in verband met de
themaverwerking ter bestrijding van mensenhandel**

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van
.....nr.....;
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
..... nr.....);
Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van
..... nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit politiegegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

a. In artikel 2:4 wordt onder vernummering van het tweede tot het derde lid, 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 of gerechtelijke omkoping, bedoeld in
artikel 3:2, onderdeel d, kunnen uitsluitend de bij een daartoe ingericht team werkzame
ambtenaren van de politie, bedoeld in artikel 2, onderdeel d, van de Politiewet 2012, dat
specifiek is belast met de verwerking van die gegevens, worden geautoriseerd.

b. 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, van een voormalig ambtenaar als bedoeld in de artikelen 178a, tweede
lid en 364a, tweede lid, of van een rechter als bedoeld in de artikelen 178 en 364, van
het Wetboek van Strafrecht.

ARTIKEL II

Het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 2 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....

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

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in wijziging van het Besluit politiegegevens (Bpg) en het besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten (BpgBod'en). De wijziging van het Bpg strekt ertoe te voorzien in de mogelijkheid van de zogenoemde themaverwerking over ambtelijke en gerechtelijke omkoping door de ambtenaren van politie, werkzaam bij de rijksrecherche. De wijziging van het BpgBod'en strekt ertoe te voorzien in de mogelijkheid van de zogenoemde themaverwerking over mensenhandel en mensensmokkel, door de ambtenaren van politie, werkzaam bij de Inspectie SZW. Mede namens mijn ambtgenoot van Defensie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid licht ik de voorgestelde wijziging van het Bpg en het BpgBod'en in deze nota van toelichting toe.

2. Themaverwerking ambtelijke en gerechtelijke omkoping

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 politietaak verkrijgt en die hiervoor van betekenis zijn, samenvoegt, analyseert en blijft verwerken om inzicht te kunnen verkrijgen in de betrokkenheid van personen bij het beramen, voorbereiden of plegen van ernstige misdrijven die verband houden met bepaalde maatschappelijke thema's. In het Bpg worden als zodanig aangewezen terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel (artikel 3:2 Bpg). Het wijzigingsbesluit voegt hieraan toe de categorie omkoping van ambtenaren of rechters. Dit maakt het mogelijk een permanente informatiepositie te realiseren ter bestrijding van ambtelijke en gerechtelijke omkoping, in het bijzonder die waarbij georganiseerde criminaliteit is betrokken. Op de themaverwerking is een specifiek regime van toepassing, dat voorziet in adequate waarborgen ter bescherming van de betreffende persoonsgegevens.

Omkoping van het openbaar gezag

De integriteit van het openbaar bestuur behoort tot de fundamenten 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 met een straf van maximaal zes of acht jaren strafbaar 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. Naast integriteit van het openbaar bestuur is de onafhankelijkheid van de rechtspraak een fundament waarop de rechtsstaat berust. Omkoping van rechters tast die onafhankelijkheid op vergaande wijze aan. Het Wetboek van Strafrecht bestraft actieve en passieve omkoping van een rechter met een maximum gevangenisstraf van 9 of 12 jaar (artikelen 178 en 364 Sr). Van ambtelijke en gerechtelijke 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. De voorgestelde wijziging heeft hierop geen betrekking.

Uit empirisch onderzoek dat dateert van enige tijd geleden en dat zich specifiek richt op aard en omvang van corruptie binnen de overheidssector in Nederland dateert van enige tijd geleden (WODC, Huberts, L.W.J.C., Nelen, J.M, Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur, omvang, aard en afdoening, 2005) blijkt dat het bij ambtelijke corruptie vaak gaat om corruptie in de zin van omkoping. Het 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 strafrechtelijke 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 handhavingdiensten is toegenomen door de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit (Kamerstukken II 2015/16, 28 844, nr. 87). Ook is onderzoek gedaan 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. Uit het onderzoek blijkt dat de aandacht voor integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit de afgelopen jaren is toegenomen. Tegelijkertijd komt 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 rechtshandhavingdienst onomstotelijk vast te stellen. Tevens komt naar voren dat de afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandavingsorganisaties en leden van het openbaar bestuur te benaderen lijken te zijn veranderd. Waar zij voorheen de overheid vooral ontweken, lijken zij het tegenwoordig steeds zinvoller te vinden dicht tegen de overheid aan te kruipen (WODC, Nelen, J.M., Kolthoff, E., Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandavingsorganisaties, 2017). Alhoewel er geen reden is te veronderstellen dat omkoping schering en inslag zijn, is er de afgelopen jaren evenmin verbetering van de situatie opgetreden en moet worden gewaakt voor relativering van het probleem.

Themaverwerking ambtelijke en gerechtelijke omkoping

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 (artikel 49, eerste lid, PW 2012) De rijksrecherche is belast met het onderzoek naar ambtelijke en gerechtelijke 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 (of gerechtelijke) omkoping de afgelopen jaren zeer beperkt gebleven. 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 en gerechtelijke misdrijven kan worden verwezenlijkt. In de themaverwerking kunnen politiegegevens die op zichzelf geen concrete aanwijzingen van ambtelijke of gerechtelijke omkoping opleveren, gestructureerd worden verwerkt en geanalyseerd ten behoeve van de opsporing van corruptie.

Om de themaverwerking te kunnen verrichten dient te zijn voldaan aan artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg. Dit artikel bepaalt dat politiegegevens gericht kunnen worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in 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. In het voorliggende wijzigingsbesluit worden ambtelijke en gerechtelijke omkoping aangewezen als categorie van misdrijven, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg. Het aanwijzen van deze misdrijven wordt gerechtvaardigd door de ernst van ambtelijke en gerechtelijke omkoping en de samenhang met andere misdrijven die een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren. Bij de themaverwerking zal de aandacht van de rijksrecherche naar verwachting in het bijzonder uitgaan naar de samenhang tussen ambtelijke of gerechtelijke corruptie en criminele activiteiten in georganiseerd verband. In het recente verleden hebben verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden, zoals omkoping van douaneambtenaren met het doel illegaal goederen in te voeren die afkomstig zijn van een criminele organisatie, of omkoping van

ambtenaren die een asielprocedure misbruiken voor mensensmokkel in georganiseerd verband, die hebben geleid tot het besef van de noodzaak van een betere bestrijding van ambtelijke en gerechtelijke omkoping. Met behulp van de themaverwerking kan voor deze en andere vormen van ambtelijke of gerechtelijke 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.

De verwerking en verstrekking van politiegegevens op basis van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg, is onderworpen aan voorschriften die bij en krachtens die wet daaraan zijn gesteld. De autorisatie voor de themaverwerking zal moeten worden beperkt tot een kleine kring van ambtenaren van de politie die deel uitmaakt van een groep of team dat specifiek is belast met de gegevensverwerking over het thema. In het voorliggende besluit wordt, specifiek aan de themaverwerking inzake de aangewezen categorie misdrijven van ambtelijke en gerechtelijke omkoping, de voorwaarde gesteld dat uitsluitend ambtenaren van de rijksrecherche voor die verwerking kunnen worden geautoriseerd. Daarmee wordt de toegang van andere ambtenaren van de politie tot de themagegevens uitgesloten. Er is geen noodzaak voor een ruimere toegang, behoudens in bijzondere gevallen (artikel 2:4, derde lid, Bpg nieuw). 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, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. Bovendien valt de rijksrecherche organisatorisch onder het beheer van het College van procureurs-generaal (artikel 51 PW 2012), zodat de onafhankelijkheid bij het bestrijden van ambtelijke corruptie beter is gewaarborgd en op dat terrein specifieke deskundigheid aanwezig is. De gegevens dienen in een binnen de rijksrecherche afgescheiden omgeving te worden verwerkt door een zeer beperkte kring van daarvoor geautoriseerde ambtenaren, en kunnen alleen dan ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking ten behoeve van andere doelen binnen de politietoekassing wanneer daartoe op grond van de aard en inhoud van die gegevens aanleiding bestaat.

Voorafgaand aan de totstandkoming van een themaregister heeft de rijksrecherche aangegeven eerst een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te zullen uitvoeren. Artikel 27 van Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L119) bepaalt onder welke omstandigheden het verplicht is vóór de verwerking een beoordeling uit te voeren naar het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens. Die verplichting bestaat wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de reikwijdte, de context of de doeleinden daarvan, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert. Die beoordeling bevat ten minste een algemene beschrijving van de beoogde verwerkingen, een beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, de beoogde maatregelen ter beperking van de risico's, de voorzorgsmaatregelen, de beveiligingsmaatregelen en de mechanismen die zijn ingesteld om de persoonsgegevens te beschermen en aan te tonen dat aan deze richtlijn is voldaan, met inachtneming van de rechten en legitieme belangen van de betrokkenen en andere betrokken personen.

De wetgeving ter implementatie van de richtlijn dient uiterlijk op 6 mei 2018 te zijn geïmplementeerd te zijn. Deze wetgeving is thans in voorbereiding. Gelet op het gevoelige karakter van de themaverwerking zal, ongeacht de voortgang van dit wetgevingstraject, een beoordeling op het effect voor de gegevensbescherming worden uitgevoerd. In het bijzonder zal daarbij de naleving van het bij en krachtens de Wet politiegegevens bepaalde worden betrokken en voor zover mogelijk ook voorschriften uit de richtlijn indien die nog niet zijn geïmplementeerd.

3. Opsporing van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting door de Inspectie ISZW

Algemeen

De Inspectie SZW, Directie Opsporing (ISZW-DO), is een bijzondere opsporingsdienst in de zin van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (artikel 2, sub d, 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. Deze opsporingsonderzoeken betreffen onder meer de aanpak van georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel. Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten en een zeer zware vorm van (georganiseerde) criminaliteit.

Het is een groeiend probleem dat vele verschijningsvormen kent, waaronder arbeidsuitbuiting. Mensenhandel – waaronder arbeidsuitbuiting – is sedert 2005 strafbaar gesteld in artikel 273f Sr. Er is sprake van arbeidsuitbuiting als mensen - vrijwillig of gedwongen - werken en anderen hun inkomsten afnemen en/of hen onder mensonterende 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.

Georganiseerde criminaliteit - waaronder arbeidsuitbuiting - heeft een ondermijnend effect op de samenleving, onder andere door de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. Ondermijning betreft crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving.

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. De bestrijding van arbeidsuitbuiting is een kerntaak van de ISZW-DO. De ISZW-DO rondt sinds de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting jaarlijks meer opsporingsonderzoeken (en ontnemingsonderzoeken) af en levert deze aan bij het openbaar ministerie. Ook is de 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.

Arbeidsuitbuiting is vaak verweven met mensenhandel. Mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting betreft een misdrijf dat een ernstig gevaar voor de rechtsorde oplevert

en alleen dan effectief kan worden aangepakt indien ook gegevens worden verwerkt over personen die slechts in een verder verwijderd verband staan met misdrijven die het ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren, namelijk personen die betrokken zijn bij handelingen die relevant zijn voor dit misdrijf. Het is een misdrijf dat alleen effectief aangepakt kan worden indien de ISZW-DO over een brede relevante informatiepositie beschikt. Van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting wordt geen aangifte gedaan en er is bij betrokkenen veelal geen bereidheid verklaringen af te leggen. Bij mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting worden slachtoffers en andere betrokkenen geïntimideerd en bedreigd. De daders geven zichzelf niet aan 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.

Arbeidsuitbuiting komt voor in reguliere economische sectoren en beroepen, zoals in de land- en tuinbouw, het huishouden, de horeca, de bouw, de scheepvaart, het wegtransport en asbest. Binnen deze sectoren maken personen zich mogelijk schuldig aan arbeidsuitbuiting. Om deze personen te kunnen ontdekken is dan ook noodzakelijk dat ook gegevens omtrent onverdachte personen worden verwerkt. Voorbeelden van dergelijke opsporingsonderzoeken die door de ISZW-DO zijn uitgevoerd zijn de zaken van de kroepoekbakkers (ECLI:NL:GHSGR:2011:BV3540) en de Somerense aspergestekers (ECLI:NL:RBSHE:2011:BT6501).

Politiegegevens die uit hoofde van de uitvoering van de politietaken zijn verkregen en die hiervoor van betekenis zijn, kunnen worden samengevoegd en geanalyseerd. Het gaat om gegevens die onvoldoende feitelijk zijn om daarop het vermoeden baseren dat bepaalde personen betrokken zijn bij het beramen of plegen van deze misdrijven. Het verkrijgen van zicht op deze misdrijven noodzaakt er toe om over langere perioden "laagwaardige" gegevens te verwerken. Pas na analyse kan worden gezien of er inderdaad sprake is van een misdrijf en kan verder onderzoek ertoe leiden dat bepaalde personen bij het beramen of plegen van misdrijven in beeld komen.

Tot dat moment wordt niet voldaan aan de criteria van de verwerking als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder a, van de Wet politiegegevens (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 inwerkingtreding van het BpgBod'en, op 17 juli 2009, was de wetgever van opvatting dat de bestrijding van terroristische misdrijven, mensenhandel en mensensmokkel niet tot de kerntaken van de bijzondere opsporingsdiensten behoorde. Dit heeft tot gevolg dat de verwerking op grond van artikel 10, eerste lid, onder a, Wpg thans de enige verwerkingsvorm van artikel 10 is die voor Bijzondere opsporingsdiensten open staat. Gelet op bovenstaande is dit standpunt van de wetgever achterhaald. Het kunnen verwerken van gegevens in het kader van de themaverwerking mensenhandel is voor de ISZW-DO noodzakelijk, omdat dat voor de opbouw en instandhouding van een informatiepositie bij dit thema onontbeerlijk is. Mensenhandel kan alleen effectief worden aangepakt als de ISZW-DO over een brede relevante informatiepositie beschikt. Het onderwerp mensenhandel is als zodanig in artikel 3:2 onder b, Bpg aangemerkt als een thema waarvoor themaverwerking

noodzakelijk is. Zoals hierboven reeds is vermeld, betreft bestrijding van arbeidsuitbuiting de kerntaak van de ISZW-DO. Derhalve dient de verwerking van politiegegevens op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg niet langer van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de ISZW-DO te worden uitgesloten.

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voorafgaand aan de totstandkoming van een themaregister zal de ISZW-DO eerst een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren. Op grond van de Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L119) is het verplicht een beoordeling uit te voeren naar het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegeven wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de reikwijdte, de context of de doeleinden daarvan, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert. De beoordeling bevat ten minste een algemene beschrijving van de beoogde verwerkingen, een beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, de beoogde maatregelen ter beperking van de risico's, de voorzorgsmaatregelen, de beveiligingsmaatregelen en de mechanismen die zijn ingesteld om de persoonsgegevens te beschermen en aan te tonen dat aan deze richtlijn is voldaan, met inachtneming van de rechten en legitieme belangen van de betrokkenen en andere betrokken personen.

4. Financiële gevolgen en administratieve lasten voor burgers en bedrijven

4.1 Themaverwerking 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 en tot eind 2018 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 (2019) de benodigde capaciteit doorgroeit naar 2 fte. 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 vanaf 2020 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 één en ander aansluit bij reeds bestaande samenwerkingen is het in dit stadium lastig hiervan een concrete inschatting te maken. Voorgesteld wordt dit te betrekken bij het hiervoor genoemde evaluatiemoment.

4.2 Themaverwerking 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 en tot eind 2018 minimaal 2 fte beschikbaar is ten behoeve het vullen en gebruiksklaar maken van het register en de eerste analyses. De verwachting is dat het jaar daarop (2019) de benodigde capaciteit doorgroeit naar 3 fte. Dit betreft de inzet van informatierechercheurs aangevuld met een analist(en). 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 vanaf 2020 bestendig en/of verder uitgebouwd zal worden. Voor wat betreft de themaverwerking zal gebruik kunnen worden gemaakt van de bestaande ICT infrastructuur. 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 ISZW-DO komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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.

5. Adviezen

P.M.

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt als categorie van misdrijven aangewezen de misdrijven die als ambtelijke omkoping respectievelijk gerechtelijke 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. Ditzelfde geldt voor de omkoping van de rechter van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie, als specifieke vorm van het misdrijf van gerechtelijke omkoping (artikelen 178a, derde lid en 364a, derde lid, Sr).

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 die gegevens, geautoriseerd mogen worden voor de verwerking van themagegevens over ambtelijke en gerechtelijke omkoping. In het algemeen deel is deze beperking nader toegelicht.

Artikel II

De voorgestelde wijziging van artikel 2 van het BpgBod'en 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 Bod'en 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 Bod'en.

De verwerking en verstrekking van politiegegevens op basis van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, Wpg, is onderworpen aan voorschriften die bij en krachtens die wet daaraan zijn gesteld. De autorisatie voor de themaverwerking zal worden beperkt tot een kleine kring van ambtenaren van de ISZW-DO die deel uitmaken van het Team Criminele Inlichtingen (TCI), dat is belast met de verwerking van politiegegevens, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de wet (CIE-verwerking).

Artikel III

Voor de vaststelling datum van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten voor wetgeving (Ar 4.17.). Dit betekent dat dit besluit in werking zal kunnen treden op 1 januari of 1 juli 2019.

De Minister voor Rechtsbescherming,