



De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Postbus 20201

2500 EE DEN HAAG

Datum

16 februari 2023

Ons kenmerk

z2022-04441

Contactpersoon

Uw kenmerk

4078869

Onderwerp

Wijziging van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen

Geachte heer Van der Burg,

Bij brief van 15 juli 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, teneinde te voorzien in de mogelijkheid voor de nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen om bepaalde categorieën van bijzondere persoonsgegevens te kunnen verwerken (hierna: het concept).

Het concept voorziet voor de nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (hierna: de NR) met het oog op haar taakuitoefening in een grondslag voor de verwerking van gezondheidsgegevens, gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid en van gegevens van strafrechtelijke aard. Uit het concept noch uit de vigerende wet blijkt dat de instanties die deze gegevens aan de NR verstrekken daartoe gerechtigd of gehouden zijn. Bezien vanuit het perspectief van betrokkenen en gelet op de aard, omvang en het structurele karakter van de te verwerken persoonsgegevens ziet de AP dat als een ernstige tekortkoming. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

### Strekking van het concept

Het concept creëert een grondslag voor de NR om gezondheidsgegevens en gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid te verwerken. Ook wordt voorzien in een grondslag voor



Datum  
16 februari 2023

Ons kenmerk  
z2022-04441

de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.<sup>1</sup> Verwerking is toegestaan voor zover dat voor de uitoefening van de bestaande wettelijk taak van de NR<sup>2</sup> noodzakelijk is, en onder de voorwaarde dat bij die uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad.<sup>3</sup> In dat kader begrenst het concept de maximale bewaartermijn van de bewuste persoonsgegevens tot tien jaar, mogen vorenbedoelde persoonsgegevens niet worden opgenomen in het eindrapport van de NR en niet worden verstrekt aan anderen dan degenen die zijn belast met de uitvoering van de taak van de NR.<sup>4</sup>

## Advies

### *Wettelijke taken NR*

De NR heeft als taak de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te onderzoeken, alsmede te adviseren over de voorkoming en bestrijding daarvan. Ook onderzoekt de NR de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.<sup>5</sup> De AP onderschrijft dat met de aan de NR opgedragen wettelijke taken een zwaarwegend belang wordt gediend dat noopt tot de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.<sup>6</sup> Ook ziet de AP in dat het een uitzondering op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken rechtvaardigt.<sup>7</sup>

### *Verwerkingsgrondslag aanleverende instanties*

De bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard die de NR ten behoeve van haar taken verwerkt, zijn afkomstig van verschillende (uitvoerings) instanties. Het gaat om onder meer politie, openbaar ministerie, reclassering, arbeidsinspectie, jeugdzorg en andere instellingen die hulp en bescherming bieden aan slachtoffers.<sup>8</sup> Hoewel het concept voorziet in een verwerkingsgrondslag voor de NR zelf, blijkt niet dat deze instanties gerechtigd of gehouden zijn om de betreffende persoonsgegevens ook aan de NR te vertrekken. Deze instanties hebben ieder een eigen verwerkingsdoel en verwerkingsgrondslag en mogen de hen toevertrouwde bijzondere - en gevoelige persoonsgegevens niet aan anderen verstrekken zonder dat daarvoor een uitzonderingsgrond op het verwerkingsverbod van artikel 9 van de AVG van toepassing is en een verwerkingsgrondslag als bedoeld in

---

<sup>1</sup> Het concept geeft hiermee invulling aan de mogelijkheid die artikel 9, tweede lid, aanhef, en onder g, van de AVG, biedt om bij lidstatelijk recht een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken. De AVG-grondslag voor de verwerking is artikel 6, eerste lid, onder e (verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang).

<sup>2</sup> Als bedoeld in artikel 5 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

<sup>3</sup> Artikel 5a, eerste en tweede lid, van het concept.

<sup>4</sup> Artikel 5a, derde lid, van het concept.

<sup>5</sup> De Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen vormt de implementatie van richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 (Staatsblad 2013, 444). Op grond van die richtlijn zijn lidstaten verplicht om 'tendensen op het gebied van mensenhandel te monitoren, statistieken te verzamelen, de resultaten van maatregelen ter bestrijding van mensenhandel te meten en regelmatig te rapporteren' (Overweging 27, richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011).

<sup>6</sup> Artikel 10 AVG jo. artikel 32, aanhef, en onder d, UAVG.

<sup>7</sup> Artikel 9, eerste lid, AVG gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef, en onder g.

<sup>8</sup> P. 4 memorie van toelichting bij het concept.



Datum  
16 februari 2023

Ons kenmerk  
z2022-04441

artikel 6 van de AVG. In de toelichting wordt aan de uitzonderingsgrond en de verwerkingsgrondslag van de verstreckende partijen geen aandacht besteed anders dan dat het van groot belang is dat de door de NR benaderde organen en instellingen, waar dat mogelijk is, alle medewerking verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens.<sup>9</sup> In dit verband wordt opgemerkt dat de NR in de toelichting aangeeft ze de aan haar toevertrouwde bijzondere - en strafrechtelijke persoonsgegevens verwerkt voor het doen van wetenschappelijk onderzoek.<sup>10</sup> De AP merkt daarover op dat het doen van wetenschappelijk onderzoek niet bij wet is opgedragen aan de NR. Tegelijkertijd erkent de toelichting dat de taak breder is en op meer ziet.<sup>11</sup> Een beroep op wetenschappelijk onderzoek als verwerkingsgrondslag en uitzondering op het verwerkingsverbod is dan niet toereikend.<sup>12</sup>

#### *Conclusie en advies*

Uit vorenstaande volgt dat uit het concept noch uit de huidige wet blijkt dat de instanties die de NR van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voorzien daartoe gerechtigd of gehouden zijn. Bezien vanuit het perspectief van betrokkenen en gelet op de aard, omvang en het structurele karakter van de te verwerken persoonsgegevens vindt de AP dat een ernstige tekortkoming.

De AP heeft op dit punt dan ook bezwaar tegen het concept en adviseert in het concept te borgen dat alle instanties van wie de NR bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verkrijgt daartoe gerechtigd of gehouden zijn. De AP adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

#### *Mogelijke oplossingsrichting*

Omdat de NR aangeeft dat de aan haar opgedragen taken verder gaan dan wetenschappelijk onderzoek<sup>13</sup>, ziet de AP als de meest voor de hand liggende optie de betreffende instanties een verplichting op te leggen

---

<sup>9</sup> P. 5 memorie van toelichting bij het concept. Dit is in lijn met hoe de wetgever dit blijktens de wetsgeschiedenis uit 2012 zag bij de instelling van de NR. Er werd toen vanuit gegaan dat de door de NR benaderde organen en instellingen alle medewerking zouden verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens. De NR werd 'gemachtigd' om inzage te krijgen in politiedossiers en dossiers van het openbaar ministerie en er werd gewerkt aan 'nadere afspraken' met Jeugdzorg ten behoeve van de inzage in de dossiers en archieven van jeugdzorginstellingen. Ook hieruit blijkt niet dat deze instanties - in het licht van artikel 6 AVG - gerechtigd dan wel gehouden zijn om de aan hen toevertrouwde (gevoelige en bijzondere categorieën van) persoonsgegevens ter verdere verwerking aan de NR te verstrekken. Vgl. de Toelichting bij de Nota van Wijziging in verband met de implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101) (TK 2012/13, 33 309, nr. 7) alsmede toelichting, p. 4 bij de Regeling instelling Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen 2012 (Staatscourant 2012 nr. 12253).

<sup>10</sup> P. 2 memorie van toelichting bij het concept.

<sup>11</sup> P. 2 memorie van toelichting bij het concept.

<sup>12</sup> Waar het gaat om bijzondere persoonsgegevens kan geen vruchtbaar beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 9, tweede lid, onder j, AVG. Afgezien daarvan zal dan ook nog aan de (cumulatieve) voorwaarden zoals gesteld in artikel 24, onderdelen a tot en met d, UAVG moeten worden voldaan.

<sup>13</sup> P. 2 memorie van toelichting bij het concept. In dit verband wordt opgemerkt de NR zich bijvoorbeeld bedient van dossieronderzoek en observatie (p. 5 memorie van toelichting). Ten aanzien van observatie - een term die opsporing kan impliceren - wordt in de toelichting niet omschreven wat dit concreet inhoudt, wat er wordt vastgelegd, hoe vaak hiervan gebruik wordt gemaakt, in welke gevallen dit gebeurt, wat dit betekent voor bijvoorbeeld slachtoffers, daders of verdachten en hoe zich dat verhoudt - tegen de



Datum  
16 februari 2023

Ons kenmerk  
z2022-04441

om specifieke (bijzondere) persoonsgegevens aan de NR te verstrekken.<sup>14</sup> Een dergelijke verplichting moet dan wel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan voorspelbaar voor degene waarop deze van toepassing zal zijn.<sup>15</sup> Zo zal duidelijk moeten zijn welke specifieke persoonsgegevens verstrekt moeten worden voor welke van de taken van de NR en onder welke omstandigheden.<sup>16</sup> Daarbij zullen ook passende en specifieke maatregelen en passende waarborgen moeten worden genomen.<sup>17</sup>

#### *Extra inzet AP*

De AP merkt tot slot op dat onderhavige verwerkingen bijzondere - en gevoelige persoonsgegevens betreft, omvangrijk zijn en een structureel karakter hebben. Gelet op de bestaande taken van de AP is aannemelijk dat het concept de AP zal nopen tot extra inzet. Deze extra inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding op passende wijze door u als bewindspersoon moeten worden geadresseerd, in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming als verantwoordelijke bewindspersoon voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd.

#### Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl). Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

---

achtergrond van de noodzaak tot verwerking - tot de brede en algemeen omschreven taken van de NR enerzijds en opsporingsinstanties anderzijds.

<sup>14</sup> Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, AVG.

<sup>15</sup> Vgl. overweging 41 bij de AVG.

<sup>16</sup> Aanvullend kan een delegatiegrondslag in het wetsvoorstel worden opgenomen die erin voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens.

<sup>17</sup> Vgl. artikel 9, tweede lid, aanhef en onder g, AVG en artikel 10 AVG. Een van de waarborgen in het concept betreft de inhoud van het *eindrapport* van de NR (art. 5a, derde lid, onder b, van het concept) Die mag geen gezondheidsgegevens of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid, dan wel persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten. Hierbij valt op dat het begrip *eindrapport* niet wordt genoemd in de taakomschrijving van de bestaande wet. Daarnaast staat in de toelichting bij het concept dat *alle rapporten* altijd slechts geaggregeerde en geanonimiseerde data bevatten.<sup>17</sup> Deze onduidelijkheden vergen een nadere toelichting of aanpassing. Ten aanzien van de waarborg over de bewaartermijn (art. 5a, derde lid, onder a, van het concept) die in ieder geval niet langer is dan tien jaar is, zou nog onderscheid gemaakt kunnen worden naar het type rapport of advies waarbij de bewaartermijn mogelijk op voorhand kan worden gedifferentieerd zodat mogelijk voor bepaalde type rapporten/adviezen een minder lange bewaartermijn kan worden vastgesteld.



AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS

Datum  
16 februari 2023

Ons kenmerk  
z2022-04441

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen  
voorzitter