

**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**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een regeling getroffen voor de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (hierna de NR) om gezondheidsgegevens en gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken voor de uitvoering van zijn taken. Gebleken is dat de NR deze bijzondere persoonsgegevens regelmatig nodig heeft voor de goede uitvoering van zijn taken. De onduidelijkheid in de praktijk over de vraag of de NR deze gegevens mag verwerken wordt met dit wetsvoorstel weggenomen. Ook worden waarborgen opgenomen waaraan de NR moet voldoen.

2. Hoofdpijnen

De taken van de NR, zoals genoemd in artikel 5 van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn de volgende:

- a. het onderzoeken van de ontwikkelingen in de omvang en kenmerken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen alsmede de effecten van genomen beleidsmaatregelen in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- b. het adviseren van de regering over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen;
- c. het periodiek rapporteren aan de regering door toezending van zijn rapporten ten aanzien van mensenhandel en ten aanzien van seksueel geweld tegen kinderen aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

Deze rapportages kunnen zowel cijfermatig zijn, zoals het geval is in de monitors, waarin meer getalsmatig wordt bijgehouden wat de ontwikkelingen zijn, als meer kwalitatief van aard, bijvoorbeeld bij thematische inhoudelijke rapportages.

Om zijn onafhankelijke wettelijke taken, specifiek het doen van de voorgenoemde soorten onderzoeken, te kunnen uitvoeren heeft de NR een variëteit aan gegevens nodig. Gezien de aard van het thema dat onderzocht wordt door de NR is het noodzakelijk hiervoor, naast gewone persoonsgegevens, ook gezondheidsgegevens en gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid te kunnen verwerken. Dit zijn bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna de AVG). Om te kunnen rapporteren over de omvang en aard van de groep daders, en de aanpak binnen de strafrechtketen moet de NR voorts kunnen beschikken over persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

### *Verhouding tot andere regelgeving*

Dit wetsvoorstel ziet op verwerking van persoonsgegevens. Met de verwerking van persoonsgegevens wordt inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en die wordt beschermd door, onder meer, artikel 10 van de Grondwet en door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Op basis van artikel 16 van het Verdrag van de Europese Unie is er ook een rechtstreekse rechtsbasis voor EU-wetgeving op dit vlak, hetgeen is geconcretiseerd in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna AVG).

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Hetgeen in dit wetsvoorstel geregeld wordt, behelst een beperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en daarom wordt voorzien in een wettelijke grondslag. Verder zijn in de AVG wettelijke voorschriften ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens opgenomen. De AVG schrijft onder meer voor dat verwerking van persoonsgegevens slechts kan plaatsvinden, indien dit rechtmatig, behoorlijk en transparant gebeurt, voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, toereikend zijn en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor het beoogde doel.

De AVG vereist dat er een rechtsgrondslag is om persoonsgegevens te mogen verwerken. De algemene grondslag is de grondslag als bedoeld in artikel 6, eerste lid en onder e van de AVG. De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang en deze rechtsgrondslag kan worden vastgesteld bij lidstaatrechtelijk recht. In artikel 5 van de Wet Nationaal rapporteur en seksueel geweld tegen kinderen is de taak vastgelegd en indien noodzakelijk voor deze taak van algemeen belang mag de NR persoonsgegevens verwerken.

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is echter slechts toegestaan, indien daarvoor een uitzondering op grond van de AVG geldt. Op dit moment verwerkt de NR deze bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Hiervoor is in artikel 24 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: de UAVG) een uitzondering opgenomen. Echter, de taak van de NR is breder en ziet op meer dan zuiver wetenschappelijk onderzoek. Voor alle helderheid wordt in onderhavig wetsvoorstel daarom een grondslag opgenomen voor het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens voor het uitvoeren van de taken van de NR.

Artikel 9, tweede lid, aanhef en onder g, AVG geeft aan dat er een uitzondering op het verwerkingsverbod van bijzondere persoonsgegevens mogelijk is, indien dit noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang die zijn vastgelegd in lidstatelijk of Unierecht en waarbij passende en specifieke waarborgen zijn getroffen. Artikel 10 AVG bepaalt dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, indien dit is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen, die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen bieden. Dit wetsvoorstel voorziet in deze grondslag en de bijbehorende waarborgen.

### *Zwaarwegend algemeen belang*

Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen zijn ernstige, niet zelden in het kader van georganiseerde misdaad, gepleegde misdrijven. Deze misdrijven zijn een grove schending van de fundamentele mensenrechten en uitdrukkelijk verboden door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zowel het voorkomen en bestrijden van mensenhandel als van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie zijn prioriteit voor de Unie en de lidstaten. De Europese richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan<sup>1</sup> verplicht lidstaten 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. De functie van NR is uitdrukkelijk met dit doel in het leven geroepen.

Omdat de NR tot taak heeft om structureel te monitoren wat de ontwikkelingen met betrekking tot mensenhandel en seksueel gedrag tegen kinderen zijn en hierover periodiek te rapporteren, is het van belang om verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens een democratisch gelegitimeerde grondslag te geven in de wet. Het betreft hier een taak van zwaarwegend algemeen belang, zoals ook blijkt uit de internationale verdragen waarbij Nederland is aangesloten en waarbij Nederland zich heeft verplicht om de samenleving te beschermen tegen deze fenomenen. De NR moet zijn taken goed kunnen uitvoeren en daarvoor die persoonsgegevens kunnen verwerken die hiervoor nodig zijn.

### *Noodzaak*

Vanwege de ernst en maatschappelijke gevolgen van mensenhandel en seksueel geweld is het voor het (periodiek) monitoren en analyseren van de aard en omvang van het aantal slachtoffers in de hulpverleningsketen en daders in de strafrechtketen noodzakelijk om gegevens te verzamelen die afkomstig zijn van diverse (uitvoerings)instanties. Het gaat hierbij om gewone persoonsgegevens, en gezien de aard van het onderwerp ook over strafrechtelijke persoonsgegevens, en over bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens.

De strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen afkomstig zijn van de politie, van het openbaar ministerie of van organisaties als de reclassering of de Nederlandse Arbeidsinspectie. De NR brengt periodiek monitoringsrapporten uit over de aard, omvang en de aanpak van mensenhandel in Nederland en hiervoor zijn strafrechtelijke gegevens onmisbaar. Het gaat daarbij om gegevens over geregistreerde incidenten/signalen, verdachten, slachtoffers en opsporingsonderzoeken, maar ook over ingeschreven zaken bij het OM, opgelegde straffen in strafrechtzaken en over daders van mensenhandel in beeld bij de reclassering. Het gaat daarbij zowel om kwantiteit, dus om de vraag om hoeveel incidenten, verdachten, slachtoffers en opsporingsonderzoeken het gaat, maar ook om kwaliteit. Daarbij kan worden gedacht aan het type incidenten en veranderingen daarbinnen. Verder kan bijvoorbeeld relevant zijn of het gaat om jonge slachtoffers, of slachtoffers uit een bepaald land en of er iets verandert in de dadergroep. Ook kan het soort delict veranderen. Ook modus operandi kunnen veranderen. De mensenhandelaren zullen immers waarschijnlijk hun methoden aanpassen op grond van een nieuwe aanpak van mensenhandel. Om goed te kunnen blijven analyseren en adviseren

---

<sup>1</sup> RICHTLIJN 2011/36/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101).

over de aanpak, wordt de noodzaak voor de NR om ook strafrechtelijke en bijzondere persoonsgegevens te kunnen verwerken groter. Dit is bijvoorbeeld noodzakelijk om persoonskenmerken van verdachten en slachtoffers in beeld te krijgen, maar ook om zicht te krijgen op het type mensenhandel of geweld. Tot slot is het de ambitie van de NR om zich ook meer te richten op de opvolging van incidenten. De NR wil analyseren of de keten bij de aanpak van mensenhandel wel goed loopt en op welke punten verbeteringen mogelijk zijn.

Ook zijn gegevens nodig van jeugdzorgaanbieders, en andere instellingen die hulp en bescherming bieden aan slachtoffers. Mensenhandel en seksueel geweld zijn lastige fenomenen om te onderzoeken, omdat het gaat om verborgen problemen waarover niet gemakkelijk gegevens te verkrijgen zijn. Ook de gegevens van deze instanties zijn dus noodzakelijk. Het verkrijgen van gegevens van deze instanties is ook van belang omdat de modus operandi van de onderzochte fenomenen geregeld verandert. Daarom is het noodzakelijk informatie te ontvangen van deze uitvoerende instanties die in aanraking komen met slachtoffers of daders en zo rechtstreeks informatie te kunnen verkrijgen waarmee een accuraat en actueel beeld van de situatie kan worden gevormd.

Voor sommige onderzoeken van de NR volstaan geaggregeerde en geanonimiseerde data van de betrokken organisaties om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Geaggregeerde data zijn samengevoegde data die ontstaan door bepaalde ruwe data te categoriseren, waardoor algemene kenmerken van de groep kunnen worden benoemd, en die in beginsel niet te herleiden zijn tot persoonsgegevens.

Voor een goede taakuitvoering door de NR zijn vaak echter juist de onderliggende ruwe datasets noodzakelijk. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde registraties, waarin ook namen van slachtoffers, daders of andere betrokkenen kunnen voorkomen. Deze datasets bevatten vaak ook bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens.

Ruwe datasets zijn nodig voor verdere analyses, uitsplitsingen van verschillende groepen in de datasets en duiding van andere geaggregeerde bevindingen die de NR ontvangt. In de datasets kunnen zich persoonsgegevens als naam, geslacht, leeftijd, nationaliteit of woonplaats bevinden. Deze gegevens zijn relevant voor het inzicht in de aard van de problematiek die de NR volgens zijn wettelijke taak dient te onderzoeken. Verdere analyse of uitsplitsing is nodig in verband met de zeer veelzijdige aard van de problematiek. Seksueel geweld en mensenhandel zijn immers brede thema's met vele gezichten: van criminele uitbuiting van Vietnamese minderjarigen tot incest, tot ongewenste sexting onder jongeren. Zo behoeft bijvoorbeeld een stijging of daling in het aantal door de politie gesignaleerde slachtoffers van seksuele uitbuiting verdere uitleg om over een gewenste aanpak te kunnen adviseren. Voor het bepalen van de beste aanpak maakt het immers uit of het gaat om voornamelijk minderjarige slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting of mannelijke slachtoffers uit Latijns-Amerika. Het is noodzakelijk de specifieke problematiek achter geaggregeerde cijfers in kaart te brengen om tot de juiste adviezen te komen.

De NR betreft zijn gegevens uit diverse bronnen en omdat het om een zeer specifieke doelgroep gaat is het in veel gevallen onvermijdelijk dat voor de NR duidelijk wordt om welke persoon het gaat. Zo kan een combinatie van geboortedatum, woonplaats en geslacht in de context van slachtofferschap van mensenhandel of seksueel geweld al duiden op een bepaald individu. Bovendien gaat het vaak om lagere aantallen betrokkenen, waardoor de data ook makkelijker te herleiden zijn. Om zijn taken goed

te kunnen uitvoeren, is het echter wel noodzakelijk dat de NR kan blijven beschikken over de informatie uit al deze bronnen.

Ruwe datasets zijn ook nodig om op basis daarvan binnen de NR verschillende databronnen met elkaar te kunnen vergelijken. Hierdoor kunnen eventuele dubbeltellingen worden voorkomen en kunnen ontwikkelingen worden gesignaleerd. Ook kan beter geduid worden hoe binnen de keten wordt samengewerkt, hoe bepaalde zaken afgehandeld worden en hoe ze door de keten gaan. Op basis van deze informatie kan beoordeeld worden door de NR of er verbeteringen noodzakelijk zijn.

Bronnen met geaggregeerde data bevatten soms onvoldoende informatie om te onderzoeken, bijvoorbeeld omdat bij een registratie vaak niet wordt vastgelegd of sprake is van mensenhandel of seksueel geweld of om welke vorm van mensenhandel of seksueel geweld het gaat. Daarom kan niet uitsluitend geaggregeerde data, die de NR bijvoorbeeld ontvangt van Comensha<sup>2</sup> en het CBS, gebruikt worden voor het beantwoorden van onderzoeksvragen. Databronnen met strafrechtelijke gegevens, zoals data van het OM of de politie, moeten in dat geval vergeleken kunnen worden met bronnen over zorg en hulpverlening, zoals jeugdhulp, waarin vaak sprake is van (bijzondere) persoonsgegevens. De vergelijking zelf kan doorgaans alleen plaatsvinden op basis van strafrechtelijke gegevens of persoonsgegevens, zoals een BSN, parketnummer, of een combinatie van geslacht, geboortedatum en geboorteplaats. Ook zijn persoonsgegevens essentieel om unieke personen te herkennen tussen verschillende bronbestanden en zo dubbeltellingen te voorkomen.

Tot slot doet de NR ook onderzoek op basis van kwalitatieve methoden, om zo meer gericht en beter onderbouwd advies aan de regering te kunnen geven om slachtoffers van mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen beter te beschermen. Voorbeelden van kwalitatieve methoden zijn dossieronderzoek of observatie. Daarbij is het vrijwel onvermijdelijk dat ook de genoemde bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt.

### *Waarborgen*

Dit wetsvoorstel beoogt te voorzien in een grondslag voor de NR om gezondheidsgegevens en gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid en gegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken. Het gaat in dit wetsvoorstel niet om overige bijzondere persoonsgegevens. Dit wetsvoorstel wijzigt ook niet de regels ten aanzien van diverse organisaties voor het *verstrekken* van gegevens aan de NR. De politie is gebonden aan hetgeen bij of krachtens de Wet politiegegevens is geregeld. Organisaties in de hulpverlening werken onder een eigen wettelijk regime, zoals de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en soms zullen zij ook gebonden zijn aan het wettelijk beroepsgeheim. Het spreekt echter vanzelf dat het van groot belang is dat door de rapporteur benaderde organen en instellingen, waar dat mogelijk is, alle medewerking verlenen bij het beschikbaar stellen c.q. verkrijgen van de benodigde gegevens, waaronder deze bijzondere persoonsgegevens, zodat de NR zijn taken kan uitvoeren en gemeenschappelijk gewerkt kan worden aan het terugdringen van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Een goede monitoring en analyse van de data is daarvoor onontbeerlijk.

De noodzaak hiervoor is gelegen in de goede taakuitvoering door de NR en daarom worden er in het wetsvoorstel daarvoor ook waarborgen opgenomen. Zo is een algemeen uitgangspunt van de AVG dat

---

<sup>2</sup> Coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Comensha brengt de aard en omvang van mensenhandel in beeld, signaleert, adviseert en coördineert zorgcoördinatie en opvang.

persoonsgegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Het is voor een goede taakuitvoering van de NR noodzakelijk dat de brongegevens maximaal tien jaar bewaard mogen worden. Dit is bijvoorbeeld noodzakelijk voor het doen van volgonderzoek en voor longitudinale studies. In verband met de monitoringsrapporten, moeten bijvoorbeeld ook meerjarige vergelijkingen en analyses gemaakt kunnen worden. Monitoringsrapporten bezien minimaal een periode van de afgelopen vijf jaar, en daarom is het noodzakelijk dat de ruwe data langere tijd beschikbaar is. Er wordt daarom gekozen voor een bewaartermijn van tien jaar. Deze bewaartermijn is ontleend aan de Nederlandse Gedragscode wetenschapsbeoefening, waarin onderzoeksdata zelfs minimaal tien jaar bewaard moeten worden, mits in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Ook wordt geregeld dat de bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens niet terecht mogen komen in rapportages of andere publicaties van de NR. De rapporten van de NR zullen altijd slechts geaggregeerde en geanonimiseerde data bevatten. Dit was al zo, maar wordt nu voor bijzondere persoonsgegevens nadrukkelijk in de wet vastgelegd. Ook mogen slechts de rapporteur zelf en de betrokken medewerkers van het bureau toegang hebben tot deze data. Herleidbare bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens mogen niet op deze grondslag worden door verstrekt aan anderen.

Uiteraard dient de NR zich ook te houden aan de overige vereisten uit de AVG, bijvoorbeeld met betrekking tot beveiliging van de persoonsgegevens en transparantie. Zoals eerder opgemerkt, verwerkt de NR nu ook reeds persoonsgegevens, waaronder bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. De NR doet dit vanzelfsprekend op zorgvuldige wijze. De NR heeft ook een eigen Functionaris voor de gegevensbescherming, die intern toezicht houdt op de verwerking van persoonsgegevens. In het kader van het creëren van deze nieuwe grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, is aan de hand van het rijksmodel DPIA beoordeeld of er sprake is van een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen. Naar het oordeel van het kabinet is hiervan geen sprake, omdat er geen sprake is van een nieuwe taak of van een nieuwe gegevensverwerking. Het gaat juist om het verduidelijken van de grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens door de NR en het opnemen van extra waarborgen hiervoor.

#### *Financiële gevolgen en gevolgen voor de uitvoering*

Er zijn geen financiële gevolgen verbonden aan dit wetsvoorstel. Er wordt een grondslag voor bepaalde gegevensverwerkingen geregeld. Het gaat hierbij niet om een verplichting deze gegevens te verwerken, maar om een bevoegdheid. Het is een bevoegdheid die de NR nodig heeft in het uitvoeren van zijn taken en het brengt geen nadere uitvoeringskosten of andere uitvoeringslasten met zich mee. Het toezicht op de gegevensverwerking door de NR geschiedt, conform de AVG en de UAVG, door de Autoriteit persoonsgegevens en het interne toezicht door de Functionaris gegevensbescherming. Dat is ook nu al het geval. Dit wetsvoorstel regelt een bevoegdheid voor de NR en heeft geen verdere gevolgen voor burgers, anders dan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

#### *Consultatie en advies.*

*PM*

### 3. Artikelsgewijs

In het eerste lid wordt de uitzondering op het verbod van artikel 9, tweede lid, aanhef en onder g, AVG geformuleerd van twee categorieën van bijzondere persoonsgegevens. Namelijk gegevens over gezondheid en persoonsgegevens met betrekking tot iemand seksueel gedrag, of seksuele gerichtheid. Gegevens over gezondheid worden gedefinieerd in artikel 4, aanhef en onder 15, AVG: "persoonsgegevens die verband houden met de fysieke of mentale gezondheid van een natuurlijk persoon, waaronder gegevens over verleende gezondheidsdiensten waarmee informatie over zijn gezondheidstoestand wordt gegeven." Van gegevens met betrekking tot iemand seksueel gedrag, of seksuele gerichtheid is geen definitie opgenomen in de AVG, maar dit spreekt ook meer voor zich. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens of iemand als sekswerker heeft gewerkt of dat iemand homoseksueel, biseksueel of transgender is. In dit artikellid wordt tevens een verplichting opgenomen om bij de uitvoering zorg te dragen voor zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer voldoende wordt beschermd. Dit is een algemene eis, in aanvulling op de in het derde lid genoemde wettelijke waarborgen.

In het tweede lid wordt de grondslag gegeven voor het mogen verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In de UAVG is een definitiebepaling opgenomen van "persoonsgegevens van strafrechtelijke aard", waarnaar in dit wetsvoorstel verwezen wordt: "persoonsgegevens betreffende strafrechtelijk veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de AVG, alsmede persoonsgegevens betreffende een door een rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag."

In het derde lid, aanhef en onder a, wordt als waarborg opgenomen dat de maximale bewaartermijn tien jaar is. In het algemeen deel van de toelichting is de noodzaak hiervoor al aangegeven. In onderdeel b is als specifieke maatregel opgenomen dat er geen bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard openbaar worden gemaakt. In de monitors, rapportages of onderzoeken of andere uitingen van de NR mogen geen tot de persoon herleidbare bijzondere persoonsgegevens worden opgenomen. In onderdeel c is als specifieke maatregel opgenomen dat bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard niet mogen worden verstrekt aan anderen dan degenen die daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de taak van de NR en deze gegevens ook daadwerkelijk nodig hebben voor de uitvoering van deze taak.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,