



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum 29 mei 2018
doorkiesnummer 088-361 33 17
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
uw kenmerk 2235179
onderwerp Advies ontwerpbesluit 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

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 11 april 2018, kenmerk 2235179, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het ontwerpbesluit 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 (het 'Besluit').

HET BESLUIT

Het Besluit voorziet in uitbreiding van de mogelijkheid van themaverwerking van politiegegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet politiegegevens (de 'Wpg') met betrekking tot omkoping van (rechterlijke) ambtenaren door aanpassing van artikel 3:2 van het Besluit politiegegevens (het 'Bpg'). 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. Dit maakt het volgens de toelichting op het Besluit 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. Uitsluitend ambtenaren van de rijksrecherche kunnen voor de verwerking worden geautoriseerd. Daarmee wordt de toegang van andere ambtenaren van de politie tot de themagegevens uitgesloten (behoudens bijzondere gevallen als bedoeld in artikel 2:4, derde lid, (nieuw) Bpg). De gegevens kunnen alleen dan ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking ten behoeve van andere doelen binnen de politietaak wanneer daartoe op grond van de aard en inhoud van die gegevens aanleiding bestaat.

Daarnaast voorziet het Besluit in uitbreiding van de mogelijkheid van themaverwerking van persoonsgegevens door Inspectie SZW, Directie Opsporing (de 'ISZW-DO') met betrekking tot



Raad voor de
rechtspraak

datum 29 mei 2018
pagina 2 van 5

arbeidsuitbuiting. De Inspectie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sinds 2005 heeft ISZW-DO zich toegelegd op de opsporing van mensenhandel in de vorm van arbeidsuitbuiting. Zij heeft daarvoor ongeveer 40% van haar capaciteit gereserveerd. Het verkrijgen van zicht op mensenhandel in de zin van arbeidsuitbuiting noodzaakt er volgens de toelichting op het Besluit toe 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. Door wijziging van artikel 2 van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten wordt een aantal bepalingen uit het Bpg van overeenkomstige toepassing verklaard op de (thema)verwerking van persoonsgegevens door ISZW-DO.

Voorafgaand aan de totstandkoming van de themaregisters als gevolg van deze uitbreidingen zullen gegevensbeschermingseffectbeoordelingen worden uitgevoerd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Hoewel de Raad het belang van het Besluit onderkent, geeft de verregaande inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de privacy en (rechts)positie van rechters hem aanleiding u te vragen het op enkele onderdelen aan te passen.

Op grond van artikel 10, eerste lid, onder b, Wpg in samenhang met de voorgestelde aanpassing van artikel 3:2 Bpg kunnen gegevens 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 de misdrijven als bedoeld in de artikelen 178 (actieve omkoping van rechter) en 364 (passieve omkoping van rechter) van het Wetboek van Strafrecht (“Sr”). Een rechter kan in verschillende situaties subject van die gegevens zijn: ofwel als persoon die betrokken is bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van de misdrijven als bedoeld in voornoemde wetsartikelen (art. 10 lid 3 onder a Wpg) ofwel als persoon die in een bepaalde relatie tot die persoon staat (artikel 10 lid 3 onder b Wpg). De mogelijkheden zijn met andere woorden zeer ruim. Te ruim naar het gevoelen van de Raad. Het kan niet zo zijn dat thematisch onderzoek naar een rechter kan plaatsvinden zonder dat die rechter zelf verdachte is, zonder dat enig redelijk vermoeden bestaat dat die rechter zich schuldig maakt aan het aannemen van steekpenningen, e.d. Dat lijkt te volgen uit artikel 10, derde lid, onder b, Wpg. Naar een rechter zou al thematisch onderzoek gedaan kunnen worden als hij in ‘een bepaalde relatie staat’ tot een verdachte van een misdrijf. Dit vormt een grote inbreuk op de privacy en (rechts)positie van de rechter. De wijziging van het Besluit Politiegegevens is ingegeven door de noodzaak te onderzoeken naar

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 29 mei 2018
pagina 3 van 5

personen uit de wereld van de ‘georganiseerde criminaliteit’, niet naar rechters als zodanig. Dergelijke vergaande bevoegdheden ten aanzien van rechters behoren niet thuis op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, uitgevaardigd door de uitvoerende macht. De Raad beveelt u daarom aan om de bevoegdheden tot thematisch onderzoek door de Rijksrecherche aangaande rechters te regelen op het niveau van de formele wet.

Uit de Memorie van Toelichting (‘MvT’) bij de Wpg begrijpt de Raad dat voor de aanpak van misdrijven als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder b, Wpg de opbouw en instandhouding van een permanente informatiepositie nodig is.² Het gaat daarbij om zwaarwegende strafrechtelijke thema’s die zeer bedreigend zijn voor de samenleving en ten aanzien waarvan geldt dat de klassieke strafrechtelijke benadering, waarbij wordt uitgegaan dat de overheid reageert op gepleegde normschendingen, niet afdoende is. Om deze dreigingen het hoofd te kunnen bieden en inzicht te kunnen verkrijgen in de kring van personen die op grond van de handelingen die zij verrichten daarbij betrokken kunnen zijn, is het noodzakelijk dat relevante gegevens worden verzameld en geanalyseerd zodat de normschending, bijvoorbeeld een bomaanslag, kan worden voorkomen. Alleen gegevens over de betrokkenheid bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van deze misdrijven mogen worden verwerkt.

In de toelichting op het ter advisering voorgelegde Besluit (p. 4) wordt opgemerkt dat alhoewel er geen reden is te veronderstellen dat omkoping schering en inslag zijn, er de afgelopen jaren evenmin verbetering van de situatie is opgetreden en moet worden gewaakt voor relativisering van het probleem. Hoewel deze passage van een meer algemene strekking is, wordt daarmee ten onrechte de indruk gewekt dat zich in de afgelopen jaren situaties hebben voorgedaan waarin sprake is geweest van passieve omkoping van rechters als bedoeld in voornoemd artikel 364 Sr. De Raad zijn daarvan over de afgelopen jaren echter geen voorbeelden bekend. Ook de in de toelichting genoemde onderzoeken bevatten daartoe geen aanknopingspunten. Sinds 2011 wordt uitgevraagd welke disciplinaire maatregelen zijn genomen ten aanzien van rechters. Cijfers daarover worden gepubliceerd in het Jaarverslag rechtspraak. Het aantal, vooral lichte, disciplinaire maatregelen varieert van nul tot twee per jaar. Voorbeelden van omkoping zijn daarbij niet aangetroffen.

Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre de voorgestelde wijzigingen op dit punt noodzakelijk zijn. Een motivering daarvan wordt node gemist. Voor zover die noodzaak desondanks aanwezig wordt geacht, doorbreekt verlening van deze vergaande bevoegdheden door de uitvoerende macht het evenwicht van machtscheiding. Zoals gezegd is de Raad dan ook van oordeel dat (zulk vergaand) onderzoek naar rechters – gelet op hun bijzondere (rechts)positie en die van de rechtspraak als derde staatsmacht – niet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, maar in de wet in formele zin dient te worden geregeld. Bijvoorbeeld door aanvulling van artikel 10 Wpg. In de toelichting op het ontwerpbesluit is dan motivering geboden waar het gaat om thematisch onderzoek in verhouding tot de bijzondere (rechts)positie van de rechter en het feit dat gevallen van omkoping van rechters niet bekend zijn.

Ten overvloede overweegt de Raad nog het volgende. Actieve en passieve omkoping van rechters als bedoeld in de artikelen 178 en 364 Sr wordt bedreigd met gevangenisstraf voor de duur van ten hoogste

² Kamerstukken II 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 48-49.



Raad voor de
rechtspraak

datum 29 mei 2018
pagina 4 van 5

9 jaar. Heeft die omkoping betrekking op strafzaken dan is het strafmaximum in bepaalde gevallen 12 jaar gevangenisstraf. In zoverre vallen deze strafbepalingen onder het huidige artikel 10, eerste lid, onder a, sub 2, Wpg (misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld). Dat betekent dat op basis van de wet in formele zin reeds politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van deze misdrijven. Het is de Raad niet duidelijk waarom artikel 178 Sr in aanvulling hierop in het bestaande artikel 3:1, onder c, Bpg wordt vermeld. Gelet op de hiervoor genoemde bezwaren beveelt de Raad aan de voorgenomen aanpassing van het Besluit aan te grijpen om artikel 178 uit artikel 3:1 Bpg te schrappen.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen voor de werklast van de gerechten als gevolg van het Besluit. De voorgestelde wijzigingen breiden mogelijk het aantal betrokkenen uit dat op grond van de Wet politiegegevens kan verzoeken om kennisneming en wijziging van verwerkte politie- en persoonsgegevens. Het is echter de vraag of veel meer verzoeken gedaan zullen worden. De procesbereidheid van de betrokkenen tot wie het Besluit zich richt, zal naar inschatting van de Raad wel hoog zijn, maar het aantal gevallen waarin het komt tot een (bestuursrechtelijke beroeps)procedure bij de Rechtspraak wordt als beperkt ingeschat. Mocht in een later stadium blijken dat de wijziging van het Besluit toch leidt tot veel zaken, dan behoudt de Raad zich het recht voor om terug te komen op deze inschatting.

CONCLUSIE

Het Besluit stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om op de genoemde punten formele wetgeving te initiëren en de consequenties daarvan in het Besluit te verwerken. Voorts beveelt de Raad aan om met het Besluit artikel 178 Sr uit artikel 3:1 Bpg te schrappen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 29 mei 2018
pagina 5 van 5

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak