

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum
22 mei 2020

Onderwerp
Input Amnesty International tbv Wetsvoorstel 'Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden'

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Geachte Kamerleden,

Op donderdag 28 mei heeft u gelegenheid om schriftelijk een inbreng te leveren op het wetsvoorstel 'Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden' (WGS).

Amnesty International wil middels deze brief graag grote zorgen overbrengen. Dit wetsvoorstel vormt een zeer brede kaderwet die een onbeperkt aantal samenwerkingsverbanden toe staat, voor verscheidende ruime doeleinden, waarbinnen een grote variatie aan gegevens gezamenlijk kunnen worden verwerkt. In 2018 uitte Amnesty al zorgen over het conceptwetsvoorstel ([link internetconsultatie](#)). In het conceptvoorstel werd nauwelijks stilgestaan bij het effect van de nieuwe bevoegdheid op verschillende mensenrechten. Ook de Raad van State en andere maatschappelijke organisaties hebben hun zorgen geuit. Deze zorgen worden in het aangepaste wetsvoorstel helaas niet weggenomen:

- De doelen van de wet zijn te ruim geformuleerd
- Er zijn onvoldoende waarborgen in de wet opgenomen
- Parlementaire controle is onvoldoende vastgelegd

Mensenrechtelijke waarborgen

De verwerking van gegevens waarvoor dit wetsvoorstel ruimte biedt richt zich met name op het inschatten en voorkomen van risico's. De samenwerkende partijen kunnen casus en data delen en die gezamenlijk analyseren. Dit kan resulteren in

zogenoemde risicoprofielen: de identificatie van personen, organisaties of bedrijven die zich mogelijk schuldig zullen gaan maken aan fraude, aantasting van de veiligheid, strafbare feiten, of zelfs overlast. Daarmee past het wetsvoorstel in een bredere en verontrustende trend waarin de overheid steeds meer ‘pre-crime’-initiatieven neemt om toekomstige risico’s en gevaren uit te sluiten of te verkleinen. Personen die geen strafbare handelingen hebben gepleegd of voorbereid, maar op basis van gegevensanalyses tot ‘risicovol’ zijn bestempeld, kunnen onderwerp worden van vergrote overheidscontrole en bestuursbesluiten die soms gepaard gaan met indringende beperkingen van hun mensenrechten. Dergelijke initiatieven staan haaks op het onschuldbeginsel en gaan vaak gepaard met minder en zwakkere waarborgen dan onder het strafrecht gebruikelijk zijn. De huidige toeslagenaffaire bij de Belastingdienst en de recente rechterlijke uitspraak over het anti-fraudesysteem SyRI¹ illustreren de indringende gevolgen van dergelijke gegevensverwerkingen op het leven van onschuldige burgers. De problematiek uit deze voorbeelden toont aan hoe belangrijk het is dat de overheid gegevensverwerkingen proportioneel zijn en met voldoende waarborgen omkleed.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt deze waarborgen niet. Het wetsvoorstel is dusdanig ruim opgezet dat het onvoldoende duidelijk is voor burgers onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden autoriteiten hun gegevens mogen verwerken. Hierbij zijn met name de ruime doeleinden en het gebrek aan mensenrechtenwaarborgen problematisch. Hieronder wordt verder op deze probleempunten ingegaan.

1. De doelen van deze wet zijn te ruim geformuleerd

Onder de WGS kunnen gegevens van verschillende partijen worden gekoppeld en gezamenlijk worden verwerkt. Deze gegevens zijn in eerste instantie voor andere doelen verzameld, namelijk de eigen doelen van de verschillende partijen. Het recht op gegevensbescherming en het recht op privacy stellen strikte eisen aan dergelijk hergebruik van gegevens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat hergebruik slechts is toegestaan wanneer het hergebruik is gelimiteerd door een strikte doelbepaling (het vereiste van *doelspecificatie*).²

Een doelspecificatie moet de gemiddelde betrokkene, zonder vergaande inhoudelijke kennis, duidelijk kunnen maken welke verwerkingen onder het gegevensverwerkingsproces vallen en welke niet.³ De doelspecificatie dient niet alleen ter informatie aan de betrokkenen, maar moet ook de toezichthoudende instanties, een eventuele gegevensverwerker en de gegevensverantwoordelijke in staat stellen om een overzicht vast te stellen van alle verwerkingsprocessen voorafgaand aan het

¹ Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:865](#). Zie ook het persbericht: ‘[SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens](#)’, Den Haag, 5 februari 2020.

² EHRM 27 augustus 1997, nr. 20837/92 (*M.S./Zweden*) par. 43.

³ Article 29 Working Party Opinion on Purpose Limitation, 2013, WP 203, p. 39; en Article 29 Working Party Opinion 02/2013 on apps on smart devices, 2013, WP 202, p. 17.

verzamelen van de gegevens.⁴ De doelspecificatie is daarnaast van groot belang, omdat deze dient als maatstaf voor de proportionaliteitsafwegingen die verplicht zijn onder de mensenrechtenverdragen en het gegevensbeschermingsrecht.⁵ De gegevensbeschermingsbeginselen zijn namelijk afhankelijk van het doel van de verwerking, en daarmee van de doelspecificatie. Zo vereist het beginsel van gegevensminimalisatie dat gegevens die verwerkt worden toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is *voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt*.⁶ Ook het beginsel van opslagbeperking verwijst naar het doel: gegevens mogen *niet langer dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt* worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt om de betrokkenen te identificeren.⁷ De doeleinden die zijn opgenomen in het wetsvoorstel zijn zodanig ruim dat zij onvoldoende houvast bieden voor het maken van deze afwegingen. Zie bijvoorbeeld artikel 2.25, dat stelt:

‘De Zorg- en Veiligheidshuizen verwerken [...] gegevens ten aanzien van een betrokkene [...] in het belang van het voorkomen, verminderen en bestrijden van criminaliteit en ernstige overlast en het voorkomen en verminderen van onveilige situaties voor personen of binnen een gebied.’

Dit doel is te breed om een goede proportionaliteitsafweging te maken over de noodzaak van de gegevens en de bewaartermijnen. ‘Voorkomen’, ‘verminderen’ en ‘bestrijden’ zijn termen die ruim kunnen worden geïnterpreteerd en waar vele handelingen onder geschaard kunnen worden. Dit geldt ook voor ‘overlast’ en ‘onveilige situaties’. De doeleinden genoemd in artikelen 2.2, 2.10 en 2.17 zijn op vergelijkbare wijze ruim opgesteld. Bovendien staat het wetsvoorstel in artikel 3.1 t/m 3.3 toe dat bij AMvB andere samenwerkingsverbanden worden aangewezen, voor nog andere mogelijk op dit moment onbekende doeleinden.

In de Memorie van Toelichting wordt op p. 29 al snel toevlucht gezocht in de geheimhoudingsverplichtingen van sommige partijen. Dergelijke verplichtingen doen niet af aan het vereiste van doelspecificatie en de vereiste proportionaliteitstoets. Het EHRM is hier helder over: geheimhoudingsverplichtingen zijn geen vervanging voor een gebrek aan doelspecificatie of de algehele proportionaliteitstoets van een gegevensverwerking.⁸ Het EHRM veroordeelde het verzamelen van gegevens zonder enige voorafgaande beoordeling of de verzamelde gegevens relevant zouden zijn voor het doel. Wanneer er geen goede proportionaliteitsafweging is gemaakt, wordt een eventuele geheimhoudingsplicht minder relevant geacht.⁹ Het wetsvoorstel maakt op vergelijkbare wijze een adequate proportionaliteitstoets praktisch onmogelijk, waardoor de geheimhoudingsverplichtingen irrelevant zijn

⁴ Article 29 Working Party *Opinion 02/2013 on apps on smart devices*, 2013, WP 202, p. 17.

⁵ Article 29 Working Party *Opinion on Purpose Limitation*, 2013, WP 203, p. 24-25, 39.

⁶ Art. 5(1)(c) Avg.

⁷ Art. 5(1)(e) Avg.

⁸ EHRM 29 april 2014, nr. 52019/07 (L.H./Letland).

⁹ EHRM 29 april 2014, nr. 52019/07 (L.H./Letland), para. 58.

2. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende waarborgen

Een inmenging op het recht op privacy vereist vervolgens dat de betreffende wet is omringd met waarborgen tegen misbruik.¹⁰ Het wetsvoorstel voldoet hier niet aan om twee redenen:

- 1) Het wetsvoorstel biedt nauwelijks voorzorgsmaatregelen om de rechten van betrokkenen te beschermen
- 2) Het wetsvoorstel beperkt de discretionaire bevoegdheid van autoriteiten nauwelijks, waardoor er een risico van willekeur dreigt.

Zo gaat het wetsvoorstel niet in op voorzorgsmaatregelen die samenwerkingsverbanden moeten nemen om discriminatie of andere mensenrechtenschendingen te voorkomen. Het wetsvoorstel vereist bijvoorbeeld geen effectbeoordeling (*impact assessment*), waarin partijen vastleggen welke acties worden ondernomen om discriminatie of andere negatieve effecten op mensenrechten te identificeren en weg te nemen.

Het wetsvoorstel omvat vele 'kan'-bepalingen, terwijl uit het mensenrechtenkader volgt dat de wetgever bepaalde waarborgen en details *moet* opnemen. Het wetsvoorstel presenteert het uitwerken van deze waarborgen als eventuele optie, wat strijdig is met het internationale mensenrechtenkader. Het bieden van adequate waarborgen is in dit geval extra belangrijk, nu het gaat om een gegevensverwerkingsproject met een grote reikwijdte, waarbij gegevens kunnen worden verwerkt in een politie- of opsporingscontext. Het EVRM heeft meermaals benadrukt dat adequate waarborgen in dergelijke gevallen des te belangrijker zijn.¹¹ Wanneer zulke gegevensverwerkingen in het geniep plaatsvinden, met onvoldoende transparantie tegenover de betrokkenen, dreigt het risico op willekeur.¹² De discretionaire bevoegdheid die de wetgever de uitvoerende instanties meegeeft moet daarom duidelijk worden omlijnd.¹³ Een dergelijke heldere omlijning mist in het voorliggende wetsvoorstel. Zo mogen de vier samenwerkingsverbanden die uiteen worden gezet gebruik maken van vele verschillende soorten gegevens.¹⁴ Bovendien

¹⁰ EHRM 27 augustus 1997, nr. 20837/92 (*M.S./Zweden*) par. 43.

¹¹ EVRM 25 maart 1998, nr. 23224/94 (*Kopp/Switzerland*), par. 71; and EVRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann/Switzerland*), par. 56; EVRM 17 December 2009, nr. 16428/05 (*Gardel/Frankrijk*), par. 62; EVRM 13 November 2012, nr. 24029/07 (*M.M./Verenigd Koninkrijk*), par 195; EVRM 6 June 2016, nr.37138/14 (*Szabó and Vissy/Hungary*), par. 73. EVRM 24 April 1990, nr. 11801/85 (*Kruslin/Frankrijk*), par. 33; EVRM 24 April 1990, 4, nr.11105/84 (*Huvig/Frankrijk*), par. 32; EVRM 28 June 2007, nr. 62540/00 (*Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev/Bulgarije*), par 75; EVRM 29 June 2006, nr. 54934/00 (*Weber and Saravia/Germany*), par 93; EVRM 4 December 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov/Rusland*), par. 229.

¹² EVRM 2 August 1984, nr. 8691/79 (*Malone/Verenigd Koninkrijk*) par. 86; EVRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov/Rusland*), par. 229.

¹³ EVRM 4 May 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru/Roemenië*), par. 57.

¹⁴ Zie art. 2.4, lid 1; 2.12, lid 1; 2.22 lid 1; en 2.30 lid 1.

zijn deze lijsten niet uitputtend opgesteld: zij kunnen worden uitgebreid.¹⁵ Ook de lijsten met deelnemers kunnen worden uitgebreid.¹⁶ Er worden geen categorieën van gegevens uitgesloten, zelfs geen gevoelige gegevens. Er kunnen zelfs persoonsgegevens met betrekking tot seksueel gedrag/seksuele gerichtheid (art. 2.21) en persoonsgegevens over gezondheid (art. 2.29) worden verwerkt.

3. Parlementaire controle is onvoldoende verankerd

Tenslotte wil Amnesty erop wijzen dat de parlementaire controle bij dit wetsvoorstel onvoldoende is verankerd, waardoor ook controle door journalisten en maatschappelijke organisaties bemoeilijkt wordt. Zoals hierboven beargumenteerd zijn de doelen van deze wet te breed en zijn er onvoldoende waarborgen vastgelegd. Hier komt nog bij dat de verschillende kaders en doelen vrijwel ongelimiteerd uitgebreid kunnen worden via lagere regelgeving. Hier kan uw Kamer wel controle op uitoefenen door nahangprocedures te starten, maar dergelijke uitbreidingen zijn hierdoor wel lastiger in de gaten te houden. De uitbreiding van partners per AMvB hoeft volgens dit wetsvoorstel niet eens aan de Kamer voorgelegd te wordenⁱ. Ook de Raad van State¹⁷ benadrukte al eerder dat de Grondwet vereist dat beperkingen van de persoonlijke levenssfeer in de wet zelf geregeld moeten worden, niet in lagere regelgeving, zie art. 10 lid 1 Gw.

Het wetsvoorstel schept een bevoegdheid tot zeer verregaande gegevensverwerking in samenwerkingsverbanden. Dit levert een inbreuk op voor het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Tevens bevat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen tegen schending van de rechten op non-discriminatie, een effectief rechtsmiddel en een eerlijk proces. De WGS biedt onvoldoende waarborgen tegen misbruik en willekeur en dreigt daarbij op verschillende punten het bestaande gegevensbeschermingsrecht te ondermijnen. Amnesty hoopt dat u de minister over deze grote punten van zorg wil bevragen in uw inbreng.

Voor vragen en een verdere toelichting zijn we uiteraard graag bereikbaar.

Hoogachtend,

Maaïke Zeeuw
Senior Medewerker Politieke Zaken
Amnesty International
0641762730

¹⁵ Zie art. 2.4, lid 2; 2.12, lid 3; 2.22 lid 2; en 2.30 lid 3.

¹⁶ Zie art. 2.3, sub h; art. 2.11, sub j; art. 2.19, lid 3; en art. 2.27 lid 5

¹⁷ Zie <https://www.raadvanstate.nl/@116005/w16-19-0159-ii/>