AMNESTY INTERNATIONAL

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

Aan de Vaste Commissie Justitie en Veiligheid
Afschrift aan de Vaste Commissie Digitale Zaken

Datum
17 mei 2021

Onderwerp
Inbreng Amnesty International voor het Commissiedebat Bescherming persoonsgegevens op 20 mei 2021

Geachte Kamerleden,

Op 20 mei bespreekt u met de minister voor Rechtsbescherming verschillende Kamerbrieven aangaande het gebruik van gegevens door de overheid. Middels deze brief uit Amnesty haar zorgen over de huidige ontwikkelingen op dit gebied en het gebrek aan waarborgen.

Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid?
In de brief van 8 oktober 2019 'Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid' erkent de minister dat de bestaande regelgeving, waaronder de AVG, onvoldoende is om de risico's van algoritmes en data-analyses te beperken. De minister schrijft dat het kabinet waarborgen in wetgeving wil gaan opnemen. Tot dusver beperken wettelijke initiatieven zich echter tot het creëren van mogelijkheden voor het verzamelen en delen van gegevens, zonder dat er mensenrechtenwaarborgen worden geïntroduceerd door de Nederlandse wetgever. Dat is de verkeerde volgorde. De regels over algoritmen en data-analyses moeten eerst in lijn worden gebracht met de mensenrechten. De huidige vrijblijvende normen zijn onvoldoende om de problematiek aan te pakken.

Amnesty vraagt u om aandacht te besteden aan vier belangrijke waarborgen om mensenrechten te beschermen: ***een bindende mensenrechtentoets, een algoritmetoezichthouder, transparantie en een verbod op zelflerende algoritmes bij overheidstaken.***

1. **Een bindende mensenrechtentoets**

Voordat algoritmische systemen worden aanbesteed, ontworpen, ontwikkeld en gebruikt, moet een bindende mensenrechtentoets worden uitgevoerd. Ook tijdens het verdere gebruik moet regelmatig een dergelijke toets worden gedaan. Een dergelijke mensenrechtentoets is momenteel nog niet verplicht. Onder bepaalde omstandigheden moet wel een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB, of 'DPIA') worden uitgevoerd,[1] maar deze verplichting is beperkt en de beoordeling richt zich niet op alle mensenrechten. Onder de *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmes door overheden*, die de minister heeft opgesteld, moeten overheden potentiele discriminerende factoren verkennen, maar de Richtlijnen vereisen geen verkenning op álle mensenrechten of een verplichting om de eventueel vastgestelde risico's te mitigeren. Bovendien zijn de Richtlijnen niet juridisch bindend.

[1] Artikel 35 AVG.

Het is een positieve ontwikkeling dat het kabinet recent aankondigde dat in het eerste kwartaal van 2021 een model volgt voor een impact assessment komt dat overheidsorganisaties in een vroegtijdig stadium helpt bij het ondervangen van risico's van algoritmen voor mensenrechten[2]. In reactie op de vraag vanuit uw Kamer of dit ook een verplichtend karakter zal krijgen, werd echter terughoudend gereageerd dat het kabinet dit zal gaan bekijken.[3]

> ***Amnesty roept u op de minister te vragen naar de juridische status en handhaving van de Richtlijnen en naar de vorm en inhoud van de mensenrechten impact assessment.***
>
> ***Amnesty pleit nadrukkelijk voor een verplichte mensenrechtentoets, waarbij experts de voorgenomen algoritmische systemen toetsen aan alle mensenrechten. Dit mag geen vrijblijvend assessment zijn. Deze verplichting moet gelden voor alle overheidsinstanties en bedrijven.***

2. Een algoritmetoezichthouder

Een algoritmetoezichthouder moet toezien op de wijze waarop algoritmische systemen alle mensenrechten, respecteert, beschermt en bevordert.[4] De toezichthouder moet toegang hebben tot de data en de algoritmes om de systemen en uitkomsten te onderzoeken.
Het kabinet kiest ervoor om geen nieuwe toezichthouder in te stellen. Het kabinet volgt hierbij het advies van onderzoekers.[5] Dezelfde onderzoekers concluderen echter ook dat dat geen van de bestaande toezichthouders momenteel structureel onderzoek doet naar het gebruik van algoritmen door de overheid. Zij merken op dat de inzet van technologie zich in de praktijk lijkt te onttrekken aan het recht en de gebruikelijke mechanismen rond het controleren van de overheid. Hier speelt een capaciteitsprobleem: de toezichthouders geven aan scherpe keuzes te moeten maken vanwege hun beperkte budget.[6] De Autoriteit Persoonsgegevens gaf recentelijk aan onvoldoende middelen te hebben om haar wettelijke taken goed uit te kunnen voeren.[7] Uit onderzoek blijkt dat er minstens 66 miljoen nodig is voor de Autoriteit Persoonsgegevens om die taken wel goed uit te voeren.

> ***Amnesty dringt erop aan dat u de minister vraagt wie toezicht houdt op de normen uit de Richtlijnen. Welke stappen worden ondernomen om de toezichthouders te voorzien van de juiste bevoegdheden en voldoende kennis, middelen en capaciteit om effectief toezicht uit te kunnen oefenen?***

3. Transparantie

Er moet transparantie zijn over de data, de algoritmes en het effect van de algoritmische systemen op een individu. De huidige transparantieverplichtingen zijn beperkt tot besluitvorming waarbij de computer het besluit neemt. Dat is onvoldoende: Ook wanneer er sprake is van een '*human in the loop*' moet transparantie worden geboden. De huidige transparantieverplichtingen zorgen voor onzekerheid: onder art. 22 AVG is niet duidelijk welke

---

2 Kabinetsreactie op drietal onderzoeken naar algoritmen (20 november 2020)

[3] Vraag #130 schriftelijke beantwoording (Kamerstuknummer 2019D48953)

[4] Dit kan een nieuwe toezichthouder met een specifiek mandaat zijn, maar ook uitbreiding van capaciteit van een bestaande toezichthouder zoals de Autoriteit Persoonsgegevens.

[5] Reactie op het onderzoek Toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid (20 april 2020)

[6] Onderzoek Toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid (2019).

[7] Autoriteit Persoonsgegevens, 'Groei AP noodzakelijk voor bescherming burgers in digitaliserend Nederland', 19 november 2020, https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/groei-ap-noodzakelijk-voor-bescherming-burgers-digitaliserend-nederland.

mate van het ontbreken van menselijke betrokkenheid nodig is om een beroep te kunnen doen op informatierechten.[8]

Bovendien kunnen algoritmische systemen die ambtenaren ondersteunen in hun taakuitvoering ook grote gevolgen hebben voor mensen. Denk bijvoorbeeld aan systemen die een de selectie te maken van personen die mogelijk interessant zijn voor fraudeonderzoek, zoals bij de Toeslagenaffaire is gebeurd. Ook bij het gebruik van dit soort systemen moet transparantie worden geboden. De *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmes door overheden* bevatten overwegingen over transparantie, maar zoals onder (1) benadrukt zijn de richtlijnen niet juridisch bindend.

> ***Amnesty verzoekt u de Minister te bevragen over de evaluatie van de Richtlijnen en de mogelijkheid tot wettelijke verplichting van transparantienormen. Ook kan u bij de Minister aandringen op een verplichting op het publiceren van een impact assessment,[9] en het instellen van een wettelijke waarborg die de informatievoorziening over profilering door de overheid aan het publiek regelt, los van de vraag of men betrokkene is en geldend voor alle vormen van profilering (dus niet alleen voor geautomatiseerde besluitvorming).[10]***

4. Een verbod op zelflerende algoritmes in overheidstaken

Overheidshandelen moet controleerbaar en voorspelbaar zijn. Algoritmische systemen moeten controleerbaar zijn wanneer zij worden ingezet voor het nemen van beslissingen of in de ondersteuning van het maken van besluiten met rechtsgevolgen heeft, wanneer een beslissing individuen in aanmerkelijke mate treft of wanneer het een grote impact heeft op mens of maatschappij. Het gebruik van zelflerende algoritmes betekent dat het overheidshandelen minder goed gecontroleerd kan worden. Hierdoor passen deze zelflerende algoritmes niet bij de uitvoering van dit type overheidstaak.

Het kabinet heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over een verbod op zelflerende algoritmes in overheidstaken. Het kabinet stelt wel dat overheden die gebruik maken van algoritmische besluitvorming met specifieke consequenties voor individuele burgers uitleg moeten kunnen geven over zowel de procedures die door het algoritme gevolgd worden, als de specifieke beslissingen die zijn genomen. Het kabinet vervolgt dat dit als uitgangspunt meebrengt dat overheidsorganisaties in beginsel geen algoritmes mogen hanteren die te complex zijn om te kunnen worden uitgelegd.[11] Eind 2018 erkende Minister Dekker al dat zelflerende systemen redeneerpatronen ontwikkelen die mensen niet meer kunnen doorgronden.[12]

> ***Amnesty stelt voor dat u de minister vraagt om, in lijn met het uitgangspunt dat overheidsorganisaties geen algoritmes mogen hanteren die te complex zijn om te worden uitgelegd, het gebruik van zelflerende algoritmes te verbieden wat betreft a) het nemen van beslissingen, b) in de ondersteuning van het maken van besluiten met rechtsgevolgen, en c) het maken van beslissingen die individuen in aanmerkelijke mate treffen of een grote impact hebben op mens of maatschappij.***

[8] Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen (2020) p. 6-7 en 193-194.

[9] Zoals voorgesteld door het kabinet in de reactie op het onderzoek Toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid (20 april 2020).

[10] Zoals voorgesteld in de Brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses (2019).

[11] Brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses met bijbehorende Richtlijnen voor het toepassen van algoritmes door overheden (8 oktober 2019).

[12] Kamerbrief over toepassing artificiële intelligentie en algoritmen in de rechtspraak, 19 december 2018.

Gezichtsherkenning

In een brief d.d. 20 april 2020 deelt de minister het rapport 'Op het eerste gezicht: een verkenning van gezichtsherkenning en privacyrisico's in horizontale relaties'. De minister verwacht in het najaar een beleidsreactie op het onderzoek te sturen aan de Kamer, waarin een appreciatie zal worden gegeven van reguleringsopties.

Het inzetten van gezichtsherkenningstechnologie voor identificatie heeft grote risico's voor de rechten van mensen. Gezichtsherkenningstechnologie kan worden ontwikkeld door miljoenen afbeeldingen uit sociale mediaprofielen en rijbewijzen te halen, zonder toestemming van de mensen die zijn afgebeeld. De software voert vervolgens een gezichtsanalyse uit van beelden die zijn vastgelegd op bewakingscamera's of andere videobeelden om te zoeken naar mogelijke overeenkomsten met de database met de bijeengeschraapte beelden. De technologie maakt het mogelijk om iedereen op straat te monitoren en persoonlijke gegevens te verzamelen, analyseren en bewaren, zonder dat enige verdenking van een strafbaar feit bestaat. Dit is een grove inbreuk op het recht op privacy. Wanneer zulke systemen worden ingezet tijdens openbare bijeenkomsten, kunnen zij een verlammend effect hebben voor demonstranten, die hun mening misschien niet meer zullen durven te uiten. Gezichtsherkenningstechnologie vormt op die manier een bedreiging voor het recht op vrijheid van meningsuiting en vreedzame samenkomst. Ten slotte werkt gezichtsherkenningstechnologie niet altijd even goed. Mensen met een zwarte huidskleur lopen het grootste risico om verkeerd geïdentificeerd te worden door gezichtsherkenningssystemen. Amnesty pleit daarom voor een totaalverbod op het gebruik, de ontwikkeling, productie en verkoop van gezichtsherkenningstechnologie voor identificatiedoeleinden.

Amnesty stelt voor dat u de minister vraagt om, in lijn met reguleringsoptie 1 in het rapport, een totaalverbod voor gezichtsherkenningtechnologie neer te leggen. Dit verbod moet gelden voor het gebruik van gezichtsherkenningstechnologieën voor identificatiedoeleinden door publieke en private partijen.

Bovenstaande waarborgen zijn onmisbaar om de mensenrechten te beschermen in het digitale tijdperk. Amnesty hoopt dat u aandacht wil vragen voor deze punten in het Commissiedebat op 20 mei.

Voor vragen en verdere toelichting zijn wij uiteraard graag bereikbaar.

Hoogachtend,

Maaike Zeeuw
Senior Medewerker Politieke Zaken
Amnesty International Nederland.