

ONGECONTROLEERDE MACHT

ID-CONTROLES EN GEGEVENSVERZAMELING VAN VREEDZAME DEMONSTRANTEN IN NEDERLAND



**RIGHT
TO PROTEST**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International is een wereldwijde beweging van 10 miljoen mensen die een beroep doen op de menselijkheid van iedereen en campagne voert voor verandering, zodat we allemaal van onze mensenrechten kunnen genieten.

Onze visie is een wereld waarin machthebbers zich aan hun beloftes houden, het internationale recht respecteren en verantwoording afleggen over hun beleid.

We zijn onafhankelijk van enige regering, politieke ideologie, economisch belang of religie en worden voor het overgrote deel gefinancierd door lidmaatschappen en donaties.

We geloven dat solidariteit met en compassie voor mensen in de hele wereld onze samenlevingen kan verbeteren.

© Amnesty International 2023

Tenzij anders aangegeven is de inhoud van dit document gelicentieerd op grond van een Creative Commons-licentie (Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.nl>

Raadpleeg voor meer informatie de pagina over toestemmingen op onze website: [amnesty.org](https://www.amnesty.org)

Op materiaal waarvan iemand anders dan Amnesty International het auteursrecht bezit, is de Creative Commons-licentie niet van toepassing.

Eerste uitgave in 2023

door Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Verenigd Koninkrijk

Index: EUR 35/6650/2023

Oorspronkelijke taal: Engels

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

Illustratie cover:
© Toscanabanana



INHOUD

SAMENVATTING	4
METHODOLOGIE	8
1. DIGITALE SURVEILLANCE EN REPRESSIEF POLITIEOPTREDEN BIJ DEMONSTRATIES	10
2. SURVEILLANCE VAN DEMONSTRANTEN DOOR ONRECHTMATIGE ID-CONTROLES	14
2.1 MISBRUIK VAN ID-CONTROLES OM VREEDZAME DEMONSTRANTEN TE IDENTIFICEREN	14
2.2 DEMONSTRATIERECHT ONDER DRUK DOOR RISICODENKEN	17
2.3 ONGECONTROLEERDE DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID	20
2.4 DISPROPORTIONELE CONTROLES ZONDER WAARBORGEN	23
3. REGISTRATIE VAN DEMONSTRATIES IN POLITIEDATABANKEN	26
3.1 MISBRUIK VAN ID-CONTROLES VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens VAN VREEDZAME DEMONSTRANTEN	26
3.2 DATAMINING ZET RECHT OP PRIVACY OP HET SPEL	28
3.3 GEEN WETTELIJKE BASIS VOOR HET VOLGEN VAN DEMONSTRANTEN IN POLITIEDATABANKEN	29
3.4 DISPROPORTIONELE SURVEILLANCE EN SCHENDING VAN GEGEVENSbeschermingsrecht	31
4. CHILLING EFFECT OP HET DEMONSTRATIERECHT	34
4.1 CRIMINALISERING VAN PROTEST	34
4.2 ONRECHTMATIGE CONTROLES ONTMOEDIGEN TOEKOMSTIGE DEMONSTRATIES	37
5. BEPERKTE RECHTSMIDDELEN	41
5.1 RECHTSMIDDELEN BIJ ID-CONTROLES	41
5.2 GEBREK AAN TRANSPARANTIE OVER ONRECHTMATIGE GEGEVENSVERWERKING	42
5.3 TEKORTKOMINGEN IN KLACHTENPROCEDURES	44
AANBEVELINGEN	46

SAMENVATTING

'Op een gegeven moment stond er zeven of negen man om ons heen terwijl wij daar met zijn vieren stonden. Er werd ons verteld dat we iets deden wat niet mocht, dus ze wilden onze ID's zien. [...] En iedereen die zijn ID niet wilde laten zien gingen ze fouilleren. Dat was niet prettig. Daar heb ik me nog dagenlang machteloos over gevoeld. Toen het voorbij was heeft die ene gezegd dat we inderdaad gewoon het recht hadden om het te doen. Maar toen was alles al gebeurd. Met zo veel mensen om je heen. En ze beroepen zich op hun machtspositie. Ik heb heel snel mijn ID gegeven want ik was heel bang om gefouilleerd te worden. [...] Ik heb het gevoel dat er wordt geprobeerd om mij te laten afzien van demonstreren.'

- Robert, deelnemer aan een demonstratie tegen racisme in november 2020

Door de eeuwen heen is protest een middel geweest om mensenrechten te bevorderen. Demonstreren is een vreedzame en dynamische manier waarop mensen gebruik kunnen maken van hun mensenrechten op vrijheid van meningsuiting en vergadering en vereniging. Deze rechten geven mensen de mogelijkheid om hun meningen en ideeën te uiten, onrecht en misbruik aan de kaak te stellen en machthebbers ter verantwoording te roepen. Staten hebben de plicht om alle demonstraties te respecteren, beschermen en faciliteren. Toch zien regeringen demonstreren vaak niet als een mensenrecht, maar als een risico voor de openbare orde.

In de afgelopen jaren heeft Amnesty International geconstateerd dat staten steeds vaker het demonstratierecht belemmeren, onder meer door surveillance van protest. In Nederland grijpen autoriteiten naar surveillancemiddelen om informatie over demonstraties en demonstranten te verzamelen. Dat laat zien dat de autoriteiten protest in de eerste plaats als een risico zien en niet als de uitoefening van een mensenrecht dat zij verplicht zijn te faciliteren. De politie verzamelt gegevens van sociale media, zet cameratoezicht in tijdens demonstraties en komt bij activisten aan de deur om vragen te stellen over hun deelname aan demonstraties. De politie experimenteert daarnaast met de inzet van andere surveillancetechnologieën, zoals drones.

Dit rapport concentreert zich op het gebruik van identiteitscontroles (ID-controles) door de politie als surveillancemiddel. Tijdens demonstraties controleert de politie regelmatig organisatoren en deelnemers om informatie te verzamelen over protesten en demonstranten. De politie hanteert een werkwijze van controle en gegevensverwerking die zich richt op vreedzame demonstranten. Die werkwijze is in strijd met het recht op privacy en heeft een *chilling effect* (ontmoedigend effect) op het demonstratierecht. Het is belangrijk op te merken dat surveillance van protest bovendien een discriminerend effect kan hebben. Getuigenverklaringen van demonstranten laten zien dat antiracismedemonstranten, transgender en gender non-conforme mensen en mensen die geen verblijfsstatus hebben of in afwachting zijn van goedkeuring van hun verblijfsaanvraag in de praktijk disproportioneel getroffen worden in de uitoefening van hun demonstratierecht.

ID-controles en geautomatiseerde gegevensverwerking in politiedatabanken

Tijdens een controle scant de politieagent het identiteitsbewijs (ID-bewijs) om persoonsgegevens van de demonstrant te verkrijgen. Door het ID-bewijs te scannen, verkrijgt de politieagent iemands naam, persoonsgegevens, geboorte- en woonplaats en politiegegevens uit veertien verschillende databanken. Identiteitscontroles worden automatisch geregistreerd in politiedatabanken en de politieagent die de controle heeft uitgevoerd kan daarbij ook alle informatie toevoegen die relevant wordt geacht. De politiedatabanken zijn ondoorzichtig en kunnen leiden tot onbekende en onkenbare gevolgen voor degenen die erin zijn

opgenomen. Eén demonstrant, Sander, meldde dat de politie na een ID-controle bij hem thuis langskwam om meer vragen te stellen:

'In januari 2022 hebben ik en zo'n 10 anderen een actie gehouden bij de bordesfoto van het nieuwe kabinet. Daarbij zijn onze ID-kaarten gevorderd. Nu, fast forward naar maart 2022: toen heb ik vier keer in een week twee politieagenten (de wijkagent met iemand die zich niet voorstelde) aan de deur gehad. Ik was alle keren niet thuis, ik reis namelijk veel i.v.m. mijn werk. Maar ik heb wel overal verslag van gedaan, op basis van wat mijn huisgenoot aan mij vertelde over de bezoekjes. Weken later heb ik telefonisch contact gezocht met de wijkagent omdat ik toch wilde weten wat de aanleiding was. Toen hield hij een zeer vaag verhaal over 'kennismaken' en dat de aanleiding mijn staandehouding in januari was.'

De gegevensverwerking gebeurt meestal zonder dat degene die wordt gecontroleerd dat weet of daarmee heeft ingestemd. Medewerkers van Amnesty International hebben twintig demonstranten geholpen met het opvragen van hun persoonsgegevens bij de politie om inzicht te krijgen. Marisella, een antiracismeactivist, was geschrokken van de manier waarop de politie in haar dossier over haar sprak:

'Ik ben een procedure gestart om mijn gegevens in te zien, want er is een deel dat ik nog niet heb mogen inzien. Wat ik wél in mocht zien, daarin viel me vooral de toon op waarop over me gesproken is. De boa had o.a. gezegd: 'zij discrimineren ons blanken ook!'

Ongecontroleerde discretionaire bevoegdheid van de Nederlandse politie

Nationale wetgeving biedt politieagenten een ruime beslissingsbevoegdheid (discretionaire bevoegdheid) om een ID-bewijs te vorderen. Personen van veertien jaar en ouder zijn verplicht om dit te tonen op eerste vordering van een politieagent, voor zover dat 'redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaken'. Voor de gegevensverwerking voor en na een controle beroept de politie zich op artikel 3 van de Politiewet. Deze bepaling is niet specifiek gericht op gegevensverwerkingen, maar verwijst uitsluitend naar de algemene taken van de politie van 'handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Artikel 3 van de Politiewet kan daarom niet als een legitieme wettelijke basis worden gezien voor de verwerking van persoonsgegevens na ID-controles. Een dergelijke brede controlebevoegdheid brengt het risico van willekeurig en discriminerend gebruik van bevoegdheden met zich mee en is daarom onrechtmatig. Bovendien ontbreekt het aan onafhankelijk toezicht op de uitvoering van ID-controles, waardoor er onvoldoende waarborgen zijn die beschermen tegen discriminatie.

Zowel de ID-controle als de daaropvolgende verwerking van de persoonsgegevens van demonstranten in politiedatabanken is in strijd met het recht op privacy. ID-controles in de context van demonstraties kunnen alleen noodzakelijk worden geacht als er een redelijke verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen. Er kunnen gevallen zijn waarin de verwerking van persoonsgegevens nodig is voor het onderzoeken van een strafbaar feit, maar er moet per geval een beoordeling worden uitgevoerd, rekening houdend met de mensenrechtencriteria rechtmatigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Chilling effect op het demonstratierecht

Naast de privacyschendingen hebben de ID-controles ook effect op het demonstratierecht. De meeste mensen zullen meewerken aan een onrechtmatige controle, maar wie dat weigert, kan worden aangehouden. Met het weigeren om mee te werken aan een onrechtmatige ID-controle eindigt dan iemands uitoefening van het demonstratierecht.

'Toen ik aan kwam lopen [bij de bijeenkomst] werd mij om mijn ID gevraagd. Dit heb ik geweigerd omdat er geen reden werd opgegeven. Volgens de advocaat die we hebben geraadpleegd op dat moment hoefde ik niet mijn ID te laten zien. Toch werd ik gearresteerd en met handboeien afgevoerd. De politieagenten legden me niet uit waarom ik me moest identificeren. Ik heb het idee dat dit mijn demonstratierecht heeft ontnomen.'

- Birgit, klimaatactivist

Deze aanhoudingen zijn disproportioneel en in strijd met het demonstratierecht. Demonstranten worden op deze manier gecriminaliseerd. Alleen al het risico van aanhouding of surveillance kan een *chilling effect* hebben op het demonstratierecht, want het kan mensen ontmoedigen om gebruik te maken van dat recht.

De in dit rapport gedocumenteerde werkwijzen van de politie gaan lijnrecht in tegen datgene wat bij de totstandkoming van de Wet op de identificatieplicht als wenselijk en toelaatbaar werd gezien. Toen het

voorstel voor de Wet op de identificatieplicht werd ingediend, verzekerde de Nederlandse regering critici ervan dat een *chilling effect* zou worden voorkomen omdat ID-controles alleen toegestaan zouden zijn 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaken'. Volgens de regering 'wordt reeds aanstonds duidelijk dat het belemmeren van deelname aan reguliere maatschappelijke activiteiten daarvan geen deel kan uitmaken'. Afgezien van een situatie waarin iemand verdacht wordt van een strafbaar feit, vonden zij het 'niet goed voorstelbaar' welk doel gediend zou zijn met het vastleggen van persoonsgegevens voor het uitvoeren van politietaken. Volgens de regering zou een chilling effect niet optreden omdat toegezegd was dat ID-controles niet zouden worden geregistreerd.

Dit rapport laat zien dat de politie zich in de praktijk niets aantrekt van deze toezeggingen van de wetgever. Al jaren misbruikt de politie haar discretionaire bevoegdheid om ID-controles uit te voeren om demonstranten te identificeren en hun persoonsgegevens te verwerken. Met de dreiging van aanhouding heeft de politie in wezen een privacybelasting op het demonstratierecht ingesteld. Mensen die in Nederland demonstreren moeten bereid zijn hun persoonlijke en potentieel gevoelige gegevens ter beschikking te stellen aan de autoriteiten, zodat duizenden politiemedewerkers deze naar believen kunnen inzien, voor praktijken die niet transparant zijn voor demonstranten.

Obstakels voor rechtsmiddelen en verhaal

Daadwerkelijke rechtsmiddelen na een onrechtmatige ID-controle zijn schaars en worden vaak belemmerd door allerlei obstakels. De meeste demonstranten werken mee aan onrechtmatige controles om te kunnen blijven demonstreren. Een demonstrant die weigert mee te werken wordt meestal aangehouden, verwijderd van de demonstratielocatie en vervolgens een paar uur later zonder aanklacht vrijgelaten. Het aanvechten van een onrechtmatige controle met een civiele rechtszaak is een langdurig en kostbaar proces waar niet veel mensen de tijd en middelen (financieel en anderszins) voor hebben.

Demonstranten kunnen een klacht indienen bij de politie, maar de klachtenprocedure schiet ernstig tekort. Deze is niet onafhankelijk en er is geen effectieve toegang tot rechterlijke toetsing van besluiten. De politie handelt klachten intern af. Slechts een heel klein deel van de klachten komt voor de onafhankelijke klachtencommissie, die daarop een advies uitbrengt. Daarna kunnen klagers in beroep bij de Nationale ombudsman, die niet-bindende oordelen uitbrengt. Informatie over het aantal klachten en de uitkomst ervan worden niet publiek gemaakt. Het enige formele besluit naar aanleiding van een klacht van een demonstrant over een onrechtmatige ID-controle waarvan Amnesty International op de hoogte is, heeft betrekking op die van een eigen medewerker. In mei 2021, 2,5 jaar na het indienen van de klacht, ontving deze medewerker een besluit dat bevestigde dat de controle van zijn identiteitsbewijs door de politie tijdens een vreedzaam protest onrechtmatig was geweest. Desalniettemin gebeurt dit overal in Nederland nog steeds.

Aanbevelingen

Aan de Nederlandse wetgever:

01. Pas de wet en de bijbehorende instructies voor ID-controles aan om zo duidelijk te maken dat deze niet mogen worden uitgevoerd tijdens vreedzame demonstraties, tenzij er een verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen. Maak ondubbelzinnig duidelijk dat politieagenten niet naar een identiteitsbewijs mogen 'vragen' wanneer ze geen wettige bevoegdheid hebben om dit te vorderen.
02. Verplicht de politie om ID-controles te registreren, de toepassing systematisch te monitoren en daarover publiek verantwoording af te leggen. In de registraties moeten onder meer de omstandigheden en redelijke verdenking worden vastgelegd. De registraties moeten geschikt zijn voor onderzoek naar mogelijke discriminerende effecten.
03. Versterk het recht op gegevensbescherming in de geplande herziening van de Wet politiegegevens.
04. Introduceer daadwerkelijke rechtsmiddelen voor onrechtmatige ID-controles en daaropvolgende onrechtmatige aanhoudingen en detentie, waaronder ook vreemdelingendetentie.

Aan de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

05. Ga uit van de vreedzaamheid van een demonstratie, tenzij er overtuigend bewijs is van het tegendeel. Beschouw vreedzame demonstraties en demonstranten niet als risico's die gemonitord

en beheerst moeten worden, maar als uitoefening van een mensenrecht dat de politie verplicht is te faciliteren.

06. Stop met het misbruiken van ID-controles voor het verzamelen van informatie over vreedzame demonstraties en demonstranten. Organisatoren en deelnemers mogen niet worden onderworpen aan ID-controles, tenzij er een redelijk vermoeden is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen.
07. Registreer alle ID-controles, monitor de uitvoering systematisch en leg daarover publiekelijk verantwoording af. Van elke controle moeten onder meer de omstandigheden en redelijke verdenking die aanleiding waren voor de controle worden vastgelegd. De registraties moeten geschikt zijn voor onderzoek naar mogelijke discriminerende toepassing.
08. Laat een onafhankelijke beoordeling van de politiestructuren uitvoeren om zo mensen te identificeren die wegens deelname aan vreedzame demonstraties in deze politiestructuren zijn geregistreerd. Voer deze beoordeling uit in samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale ombudsman, mensenrechtensdeskundigen en met betekenisvolle deelname van de getroffen gemeenschappen en personen.
09. Informeer de mensen die in politiestructuren zijn geregistreerd vanwege organisatie van of deelname aan een vreedzame demonstratie. Neem passende maatregelen om hen een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden, waaronder compensatie en het verwijderen van gegevens met betrekking tot vreedzame protesten uit de politiestructuren. Als de persoonsgegevens zijn gedeeld met derde partijen, moet ook worden verzocht tot verwijdering uit andere databanken.

METHODOLOGIE

Dit rapport maakt deel uit van Amnesty International's wereldwijde campagne 'Right to Protest', waarin we actievoeren voor het recht om te demonstreren. Amnesty International is solidair met hen die geraakt worden door schendingen van het demonstratierecht en steunt sociale bewegingen die strijden voor mensenrechten. De ervaringen van activisten waren het uitgangspunt van dit onderzoek naar onrechtmatige ID-controles in Nederland. Demonstranten melden regelmatig ID-controles door de politie bij Amnesty International en medewerkers van de organisatie nemen vaak deel aan protesten, waar ze zelf meemaken of zien bij anderen dat de politie om identiteitsbewijzen vraagt. Amnesty International neemt sinds 2016 ook waar bij demonstraties in Nederland en heeft gezien dat er ID-controles werden uitgevoerd bij vreedzame demonstranten (bijvoorbeeld bij twee verschillende klimaatprotesten in Den Haag in mei 2020 en maart 2021). Amnesty International houdt zich al bijna tien jaar bezig met het demonstratierecht en heeft in die periode talloze besprekingen en uitwisselingen gehad met overheidsfunctionarissen, lokale autoriteiten, academici en experts over onderwerpen met betrekking tot het demonstratierecht. De organisatie heeft een uitgebreid netwerk van activisten uit een groot aantal sociale bewegingen en actiegroepen opgebouwd en met veel van hen heeft Amnesty International in de loop van de jaren regelmatig contact gehad met betrekking tot verschillende demonstraties. Tot deze netwerken behoren activisten die demonstreren voor klimaatrechtvaardigheid, voor vluchtelingenrechten, tegen racisme en voor steun aan Palestina. Als onderdeel van het voorlopige onderzoek voor dit rapport heeft Amnesty International ook gesproken met een activist van een boerengroepering en activisten die hebben gedemonstreerd tegen de coronamaatregelen. Helaas heeft dat niet geleid tot verdere deelname aan het onderzoek. De in dit rapport gedocumenteerde gevallen hebben allen betrekking op demonstraties die hebben plaatsgevonden tussen september 2020 en november 2022 en kwamen onder de aandacht van de organisatie doordat ze rechtstreeks zijn waargenomen door onze onderzoekers die demonstraties in Nederland monitorden en via verklaringen van de betreffende demonstranten zelf.

Dit rapport is toegespitst op ID-controles als een van de manieren waarop demonstranten worden gesurveilleerd. Amnesty International heeft onderzoek gedaan naar verschillende vormen van surveillance bij demonstraties. In het kader van dit onderzoek heeft de organisatie vijftig demonstranten geïnterviewd tussen mei 2021 en februari 2022, om inzicht te krijgen in de aard, omvang en impact van verschillende methoden van surveillance die de autoriteiten tijdens demonstraties gebruiken. De demonstranten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, zijn geselecteerd op basis van bestaande contacten met de organisatie en netwerken en doorverwijzingen van anderen. De interviews zijn telefonisch uitgevoerd in het Nederlands. ID-controles door de politie waren de meest genoemde vorm van surveillance. Van de vijftig deelnemers gaven er 38 aan dat zijzelf of een mededemonstrant door de politie om een identiteitsbewijs waren gevraagd tijdens deelname aan een vreedzaam protest. 24 van deze 38 personen kregen zelf te maken met een ID-controle tijdens een protest. Voor dit rapport hebben we met deze 24 respondenten contact opgenomen om aanvullende vragen te stellen. Twintig van hen gaven aan de oproep gehoor en gaven toestemming om hun verhaal in dit rapport op te nemen. Naast de mensen die we hebben geïnterviewd voor het onderzoek naar surveillance van protest hebben nog zes mensen in 2021-2022 contact opgenomen met Amnesty International om ID-controles tijdens demonstraties te melden. De organisatie heeft hen via e-mail geadviseerd over hun rechten en de mogelijkheid om klachten over onrechtmatige controles in te dienen bij de politie. Daarnaast heeft Amnesty International twintig activisten geholpen contact op te nemen met de politie om informatie over de verwerking van hun persoonsgegevens op te vragen. De ervaringen van medewerkers van Amnesty International die tijdens demonstraties te maken kregen met een ID-controle zijn ook in dit onderzoek opgenomen.

De meeste respondenten maken al lange tijd deel uit van het netwerk van de organisatie. De informatie die zij hebben verstrekt werd bevestigd door nieuwsreportages en andere beschikbare bronnen, zoals

geverifieerde video- en geluidsopnamen die werden gedeeld door demonstranten. Naast de individuele interviews werden de respondenten uitgenodigd voor bijeenkomsten in april 2022, september 2022 en januari 2023 om schendingen van het demonstratierecht in Nederland en de bevindingen van dit onderzoek te bespreken.

Alle geïnterviewden hebben geïnformeerde toestemming gegeven voor opname van hun casus in dit rapport. De organisatie heeft geen vergoedingen verstrekt in ruil voor interviews. Een aantal van de geïnterviewden hebben om anonimiteit verzocht, terwijl anderen hun identiteit publiekelijk bekend wilden maken. Voor degenen die anoniem wilden blijven zijn pseudoniemen gebruikt en is alle informatie op basis waarvan ze geïdentificeerd zouden kunnen worden weggelaten uit dit rapport.

Amnesty International heeft daarnaast via de Wet openbaarheid van bestuur documenten over surveillance van demonstraties opgevraagd bij gemeentes en politie in Nederland. De organisatie heeft interviews uitgevoerd met ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (op 16 september 2021), politiefunctionarissen (op 19 oktober 2021 en 6 december 2021) en medewerkers van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie (op 31 januari 2022).

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse politie zijn op 21 december 2022 op de hoogte gesteld van de voorlopige resultaten van het onderzoek en in de gelegenheid gesteld te reageren en opmerkingen en toelichtingen te geven. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse politie hebben op 19 januari 2023 en 1 februari 2023 gezamenlijke reacties gestuurd. De politie heeft nadere toelichting gegeven in een telefoongesprek op 7 februari 2023 en in e-mails op 24 februari 2023 en 10 maart 2023. Deze reacties zijn meegenomen in de definitieve tekst. Op 4 mei 2023 zijn de samenvatting van de bevindingen en de aanbevelingen aan de Nederlandse autoriteiten gedeeld met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de politie. Daarop hebben de autoriteiten niet inhoudelijk gereageerd.

De analyse in dit rapport is gebaseerd op de verplichtingen die Nederland heeft op grond van de internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden, waaronder de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over het demonstratierecht (wat valt onder het recht op vrijheid van vergadering en vereniging), het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Amnesty International heeft ook de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie geanalyseerd om de reikwijdte en de interpretatie van de wettelijke grondslagen te onderzoeken op basis waarvan de politie ID-controles en de daaropvolgende verwerking van persoonsgegevens van demonstranten uitvoert. Het mensenrechtelijk toetsingskader dat in dit rapport is toegepast, is opgenomen in de tekstvakken in de verschillende hoofdstukken.

Amnesty International bedankt iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek voor hun tijd en voor het delen van hun verhalen.

1. DIGITALE SURVEILLANCE EN REPRESSIEF POLITIEOPTREDEN BIJ DEMONSTRATIES

'Het digitale tijdperk heeft nieuwe ruimte geopend voor het uitoefenen van de rechten op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. Er zijn wereldwijd talloze voorbeelden van de macht die digitale technologie heeft in de handen van mensen die hun krachten willen bundelen voor het bevorderen van democratie, vrede en ontwikkeling. Maar de digitale revolutie heeft ook allerlei nieuwe risico's en bedreigingen van deze grondrechten met zich meegebracht [...] Staten hebben technologie gebruikt om dissidenten, politieke tegenstanders, mensenrechtenverdedigers, activisten en demonstranten de mond te snoeren, in de gaten te houden en te intimideren.'

Rapport van de Speciale VN-Rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, 17 mei 2019, A/HRC/41/41, par. 2-3.

Door de eeuwen heen zijn demonstraties altijd een middel geweest om mensenrechten te bevorderen. Het demonstratierecht (wat valt onder het recht op vrijheid van vergadering en vereniging) stelt mensen in staat afwijkende meningen en ideeën te uiten, onrecht en misbruik aan de kaak te stellen en machthebbers ter verantwoording te roepen. Protesteren kan een vreedzame en dynamische manier zijn om gebruik te maken van de mensenrechten op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging en vergadering. Een aantal bepalingen die zijn vastgelegd in diverse internationale en regionale mensenrechtenverdragen beschermen het recht om te demonstreren. Staten hebben de plicht alle demonstraties te respecteren, beschermen en faciliteren.¹ In de praktijk betekent dit dat de staat zich niet onnodig moet inmengen in de uitoefening van dit recht, demonstranten moeten beschermen tegen geweld, diensten moeten leveren (zoals verkeersregelaars als dat nodig is) en moeten communiceren met de organisatoren en deelnemers van een demonstratie om ervoor te zorgen dat deze vreedzaam verloopt.

¹ VN-Verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten, Art. 21; Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), Art. 11; Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association*, 31 augustus 2022, par. 33 echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf
Met verwijzing naar: EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 158; EHRM 20 februari 2003, nr. 20652/92 (*Djavit An t. Turkije*), par. 57. Zie ook: EHRM 5 december 2006, nr. 74552/01 (*Oya Ataman t. Turkije*), par. 39; Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie), *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, derde editie, 15 juli 2020, par. 22, [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

Toch zien staten demonstraties vaak niet als de uitoefening van een mensenrecht, maar als een risico voor de openbare orde. In de afgelopen jaren heeft Amnesty International geconstateerd dat staten steeds vaker het demonstratierecht belemmeren.² Ook in Nederland heeft Amnesty een groot aantal disproportionele beperkingen van protesten gedocumenteerd in het rapport *Demonstratierecht onder druk* (2022), waaronder onnodig ingewikkelde aanmeldprocedures, onrechtmatige aanhoudingen en wetgeving die deelname aan een protest dat niet bij de autoriteiten is aangemeld strafbaar stelt.³ Staten zouden zich moeten richten op het aanpakken van de zorgen die door middel van protesten kenbaar worden gemaakt en de dialoog tussen autoriteiten en demonstranten en de maatschappij als geheel moeten bevorderen om oplossingen te vinden voor maatschappelijke zorgen. Maar in plaats daarvan reageren staten vaak op protesten met bedreigingen, lastercampagnes en stigmatisering en repressief politieoptreden tegen vreedzame demonstranten. Staten maken ook gebruik van digitale hulpmiddelen om demonstranten in de gaten te houden, hun privacy te schenden en hen op te sporen na deelname aan een protest.⁴ Verbeterde en geavanceerde surveillancemiddelen hebben de overheid in staat gesteld steeds meer persoonsgegevens te verzamelen en de technologie maakt ook steeds complexere gegevensverwerking mogelijk.

Amnesty International's onderzoek heeft uitgewezen dat de Nederlandse politie onder meer gebruikmaakt van ID-controles om demonstranten te surveilleren. Het lijkt misschien onschuldig als een politieagent om een identiteitsbewijs vraagt, maar zoals we in de volgende hoofdstukken zullen uitleggen, worden deze controles gebruikt als surveillancemiddel: elke afzonderlijke ID-controle die de politie uitvoert, wordt vastgelegd in databanken van de politie. ID-controles kunnen ook intimiderend zijn en demonstranten het gevoel geven dat ze iets doen wat niet mag. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen van Esther, die op Koningsdag 2022 demonstreerde tegen de monarchie:

'Vanwege mijn bord over de hoge kosten van onze monarchie werd ik meerdere keren staande gehouden door de politie en moest me dan identificeren. Toen ik me vlakbij een koninklijk podium bleek te bevinden werd ik weggevoerd en kon een stuk verderop gaan staan. Uiteindelijk moest ik bij het Vrijthof m'n bord inleveren (pas later beseffend dat niemand me daartoe had kunnen dwingen). [...] Even had ik helemaal niet het gevoel in een vrij land te leven. [...] Ik heb die koningsdag 4 x mijn ID moeten laten zien. [...] Het vervelende vind ik dat mij niet verteld werd wat de reden was en wat er met de gegevens werd gedaan. Volgens mij heb ik daar wel naar gevraagd, maar geen duidelijk antwoord gekregen. Ik kreeg het idee dat men mij wellicht als gevaarlijk beschouwde en vroeg me af of mijn gegevens worden bewaard en of mijn aanwezigheid op die dag in de toekomst in mijn nadeel zou kunnen werken, bijvoorbeeld als ik bij de overheid zou willen werken.'⁵

Identiteitscontrole is slechts een van de manieren waarop demonstranten in de gaten worden gehouden. De politie verzamelt en verwerkt ook gegevens van sociale media⁶ en surveilleert met camera's tijdens demonstraties, waaronder met bewakingscamera's, politietelefoons, teletelecamera's en camera's op politieauto's.⁷ Recentelijk infiltreerde de politie nog onder een valse naam in een online groepschat van activisten om informatie over toekomstige protesten te verzamelen.⁸ Ook heeft de politie aangebeld bij demonstranten thuis met vragen over hun deelname aan protesten.⁹ Tien van de vijftig geïnterviewden gaven aan thuis te zijn opgezocht door de politie.

² Amnesty International, *Protect the Protest! Why we must save our right to protest*, 2022, blz. 35, [amnesty.org/en/documents/ACT30/5856/2022/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/ACT30/5856/2022/en/)

³ Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, november 2022, [amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x71340](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x71340)

⁴ Zie bijvoorbeeld: Amnesty International, *Ban the scan*, New York City, 2022, online publicatie, banthescan.amnesty.org/nyc/

⁵ E-mailberichten van Esther, 9 juni 2022 en 21 maart 2023.

⁶ NRC, 'Hoe de politie undercover gaat op een 'online buurtfeest'', 27 mei 2021, [nrc.nl/nieuws/2021/05/27/infiltreren-in-een-online-buurtfeest-a4045202](https://www.nrc.nl/nieuws/2021/05/27/infiltreren-in-een-online-buurtfeest-a4045202); W. Landman en S. Groothuis, *Politiewerk op het web. Een verkennend onderzoek naar online gegevensverwerking door de politie*, 2022, politieenwetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2022/politiewerk-op-het-web-380

⁷ Amnesty heeft bij een aanzienlijk deel van de demonstraties waaraan wij hebben deelgenomen gezien dat er camera's werden gebruikt om deelnemers te fotograferen. Amnesty heeft in de periode 2016-2022 ongeveer 25 demonstraties gemonitord.

⁸ Investico, 'Onderzoek: demonstratierecht in de knel, van koffie naar klappen', 22 maart 2023, platform-investico.nl/artikel/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel/

⁹ RTV Noord, 'Aardbevingsdemonstranten krijgen politiebezoek vanwege bezoek minister Wiebes', 9 januari 2017, [rtvnoord.nl/nieuws/188610/aardbevingsdemonstranten-krijgen-politiebezoek-vanwege-bezoek-minister-wiebes](https://www.rtvnoord.nl/nieuws/188610/aardbevingsdemonstranten-krijgen-politiebezoek-vanwege-bezoek-minister-wiebes);

Leeuwarder Courant, 'Politie bezocht organisatoren demonstratie', 10 januari 2018, [lc.nl/binnenland/Politie-bezocht-organisatoren-demonstratie-22809300.html](https://www.lc.nl/binnenland/Politie-bezocht-organisatoren-demonstratie-22809300.html) Zie voor een recenter voorbeeld: DUIC, 'Gemeente Utrecht wilde een gesprek met klimaatactivist Rozemarijn: 'Zien ze mij als potentiële terrorist?', 2 februari 2022, duic.nl/algemeen/gemeente-utrecht-wilde-een-gesprek-met-klimaatactivist-rozemarijn-zien-ze-mij-als-potentiele-terrorist/

De politie experimenteert ook met de inzet van andere surveillancetechnologieën, zoals drones,¹⁰ gezichtsherkenning¹¹ en online monitoring van sociale media¹², en dat gebeurt op een ongecontroleerde en niet-transparante manier. Al deze surveillancemethoden hebben effect op het recht op privacy en het demonstratierecht, maar de wettelijke basis voor het gebruik van zulke methoden is onduidelijk. De Nederlandse wet bevat geen specifieke bepalingen voor ID-controles of andere vormen van surveillance tijdens demonstraties¹³ en de politie heeft geen beleid ter waarborging van mensenrechten bij surveillance van demonstraties.¹⁴

Surveillance van protest past binnen een zorgwekkende trend in Nederland waarbij het beleid en de werkwijze van de politie steeds meer gericht zijn op het verzamelen van informatie. De politie investeert al enige tijd in 'informatiegestuurde' aanpak.¹⁵ De trend van informatiegestuurde politie is onlosmakelijk verbonden met de bredere context van een controlecultuur en een op risico's gebaseerde mindset binnen de politie.¹⁶ De politie beweert dat meer informatie zal leiden tot effectiever politietoedredden, waarmee risico's kunnen worden beheerst en kan worden ingegrepen voordat iets gebeurt (preventief optreden).¹⁷ Een controlecultuur en een op risico's gebaseerde mindset maken inbreuk op de rechten en vrijheden van mensen: de politie is niet bezig met het recht op privacy of het demonstratierecht, maar met het verzamelen van alle gegevens, ook persoonsgegevens, waarvan gedacht wordt dat ze in de toekomst relevant kunnen zijn. In het rapport *We Sense Trouble* (2020)¹⁸ uitte Amnesty International haar bezorgdheid over de trend van 'informatiegestuurde politie'. Het rapport concludeerde dat bij (geautomatiseerde) gegevensverzameling en -verwerking ter identificatie van mogelijke wetsovertreders de mensenrechten als volgt in gevaar worden gebracht:

- Criteria voor de opname van mensen in de politiedatabanken zijn vaak breed gedefinieerd en weinig transparant, wat in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel;
- Persoonsgegevens worden verzameld of hergebruikt zonder dat mensen daarvan op de hoogte zijn, in databanken die in strijd zijn met het recht op privacy en de gegevensbeschermingswetten;
- Mensen wiens persoonsgegevens worden opgenomen in politiedatabanken hebben vaak geen toegang tot daadwerkelijke rechtsmiddelen en verhaalsmogelijkheden voor mensenrechtenschendingen als gevolg van gebrek aan transparantie.¹⁹

Om hun 'informatiepositie' te verbeteren verzamelt de politie informatie over demonstraties en de mensen die daaraan deelnemen.²⁰ De politie verzamelt informatie over 'groepen en personen, hun bedoelingen en werkwijzen, de te verwachte acties en reacties, scenario's waarmee rekening wordt gehouden en mogelijke implicaties en risico's voor het in goede banen leiden van demonstraties'.²¹ In reactie op informatieverzoeken over surveillance van protest op grond van de Wet openbaarheid van bestuur weigerde de politie om documenten openbaar te maken over haar methoden van gegevensverzameling, tactieken, werkwijzen en operationele besluiten.²² De politie stelde:

¹⁰ AD, 'Politie gebruikt steeds vaker drones', 16 november 2020, ad.nl/binnenland/politie-gebruikt-steeds-vaker-drones~afc6c6b4/

¹¹ Politie, 'Gezichtsherkenning mogelijk ná voorafgaande toets', 24 februari 2023,

De politie verklaart geen gebruik te maken van realtime gezichtsherkenning voor de camerabeelden die in openbare ruimten worden vastgelegd. Zie voor meer hierover: Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 19 januari 2023.

¹² NRC, 'Hoe de politie undercover gaat op een 'online buurtfeest'', 27 mei 2021, nrc.nl/nieuws/2021/05/27/infiltreren-in-een-online-buurtfeest-a4045202; W. Landman en S. Groothuis, *Politiewerk op het web*; Inspectie Justitie en Veiligheid, *Rapport demonstraties in coronatijd*, 5 november 2020,

inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2020/11/05/rapport-demonstraties-in-coronatijd

¹³ De politie verwijst naar de algemene politietaak die is vastgelegd in artikel 3 van de Politiewet. In paragraaf 3.3 wordt uitgelegd dat deze wettelijke basis niet voldoet aan mensenrechtennormen.

¹⁴ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 19 januari 2023. De politie werkt op dit moment aan een 'ethisch kader' voor de inzet van drones. Daarnaast heeft de politie onlangs een kader voor gezichtsherkenningstechnologie gepubliceerd. Zie: Politie, 'Gezichtsherkenning mogelijk ná voorafgaande toets', 24 februari 2023,

¹⁵ W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politietoedredden*, 2016, , blz.32; M. den Hengst, T. ten Brink en J. ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, 2017, , blz. 21-24.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Amnesty International, *We Sense Trouble: automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in the Netherlands* (Index: EUR 35/2971/2020), september 2020, .

¹⁹ Ibid., blz. 12-13. De politie spreekt zelf niet van 'politiedatabanken', maar van 'politiesystemen' of 'politieregistratiesystemen'.

²⁰ Reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestina betogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

²¹ Ibid. Zie ook: Investico, 'Onderzoek: demonstratierecht in de knel, van koffie naar klappen'.

²² Ibidem.

'Omdat grote evenementen, in het bijzonder ook demonstraties, geregeld plaatsvinden, is het essentieel dat op basis van de opgedane ervaringen en de daarbij verworven informatie een adequate aanpak kan worden ontwikkeld om verstoring van de openbare orde te voorkomen, deze bijeenkomsten in relatieve rust te laten verlopen en daadkrachtig strafbare feiten te kunnen opsporen en vervolgen. Dat loopt gevaar, indien door openbaarmaking, inzicht wordt verkregen in tactieken, werkwijzen en informatiepositie van de politie.'²³

Een dergelijk argument laat zien dat de autoriteiten demonstraties in de eerste plaats als een risico zien en niet als de uitoefening van een mensenrecht dat zij verplicht zijn te faciliteren.²⁴ Dit moet veranderen. Het faciliteren van protest moet de eerste prioriteit zijn. Surveillance of alleen het risico daarop kan een *chilling effect* hebben op het demonstratierecht omdat het mensen ervan weerhoudt te demonstreren.²⁵ Disproportionele surveillance van mensen die deelnemen aan vreedzame protesten kan stigmatiserend zijn en mensen die hun demonstratierecht uitoefenen delegitimeren. Dat kan anderen ervan weerhouden zich aan te sluiten bij hun acties of er openlijk mee te sympathiseren. De criminalisering van vreedzame demonstranten – door hen te arresteren, vast te houden of te vervolgen – omvat soms tactieken van overheden om 'een voorbeeld te stellen' en zo afwijkende meningen te onderdrukken en de bevolking als geheel angst in te boezemen om hen ervan te weerhouden deel te nemen aan verdere demonstraties of acties.²⁶

Als regel zouden autoriteiten geen disproportionele surveillance moeten inzetten bij demonstraties, aangezien deze maatregelen kunnen neerkomen op intimidatie van vreedzame demonstranten en een *chilling effect* kunnen hebben op de uitoefening van het demonstratierecht. Bij demonstraties is alleen gerichte surveillance te verantwoorden voor zover er een redelijke verdenking is dat iemand zich schuldig maakt of van plan is zich schuldig te gaan maken aan ernstige strafbare feiten, en onder de allerstrengste voorwaarden, gebaseerd op de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, en met de mogelijkheid van rechtelijke toetsing.²⁷ Mensen moeten hun demonstratierecht zonder disproportionele surveillance kunnen uitoefenen. Het gebruik van surveillancestechnieken voor willekeurige en ongerichte surveillance op mensen die hun demonstratierecht uitoefenen, in zowel fysieke als digitale ruimtes, zou verboden moeten zijn.²⁸

²³ Reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021, bijlage I, blz. 1-2; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021, blz. 2; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022, blz. 3; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021, blz. 3; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021, blz. 3; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021, blz. 4; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021, blz. 3.

²⁴ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37 over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21), 17 september 2020, CCPR/C/GC/37, par. 8.

²⁵ Amnesty International, *Protect the Protest!*, blz. 19 en 34.

²⁶ *Ibid.*, blz. 30.

²⁷ Speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Rapport, 17 mei 2019, A/HRC/41/41, par. 57.

²⁸ *Ibid.*

2. SURVEILLANCE VAN DEMONSTRANTEN DOOR ONRECHTMATIGE ID-CONTROLES

2.1 MISBRUIK VAN ID-CONTROLES OM VREEDZAME DEMONSTRANTEN TE IDENTIFICEREN

Tijdens demonstraties vordert de politie geregeld een legitimatiebewijs (ID-bewijs) om mensen die deelnemen aan een demonstratie te identificeren en zo informatie te verzamelen over de demonstratie en daarbij betrokken demonstranten. In Nederland hebben politieagenten ruime bevoegdheden om een ID-bewijs te vorderen 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak' (dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.3.)²⁹ Tijdens demonstraties gebruikt de politie deze bevoegdheid om deelnemers te controleren, zonder dat zij verdacht worden van betrokkenheid bij een strafbaar feit. Robert beschreef zijn ervaring met een ID-controle tijdens een antiracismedemonstratie in Alkmaar in november 2020:

'Op een gegeven moment stond er zeven of negen man om ons heen terwijl wij daar met zijn vieren stonden. Er werd ons verteld dat we iets deden wat niet mocht, dus ze wilden onze ID's zien. We dachten: 'Wij zijn niet in overtreding dus je mag onze ID's niet vragen.' Iemand vroeg of de agent zich wilde legitimeren en die wees naar haar uniform en zei: 'dit is mijn legitimatie'. Ze wilde niet laten zien hoe ze heette. En iedereen die zijn ID niet wilde laten zien gingen ze fouilleren. Dat was niet prettig. Daar heb ik me nog dagenlang machteloos over gevoeld. Toen het voorbij was heeft die ene gezegd dat we inderdaad gewoon het recht hadden om het te doen. Maar toen was alles al gebeurd. Met zo veel mensen om je heen. En ze beroepen zich op hun machtspositie. Ik gaf heel snel mijn ID omdat ik bang was gefouilleerd te worden. Hij ging van hand tot hand, ik denk dat drie of vier agenten mijn ID hebben gehad. [...] Ook bij andere demonstraties ben ik veel tegengewerkt. Ik ervaar het contact met de politie en gemeente als zeer intimiderend en vervelend. Ik heb het gevoel dat er wordt geprobeerd om mij te laten afzien van demonstreren.'³⁰

Volgens de politie is de ID-controle bedoeld om de openbare orde te handhaven.³¹ De politie benadrukt dat zij haar bevoegdheden gebruikt om het demonstratierecht te faciliteren, bijvoorbeeld door mensen te identificeren die de demonstratie (dreigen te) willen verstoren. Deze mensen uit de anonimiteit halen heeft

²⁹ Politiewet, artikel 8; Wet op de identificatieplicht, artikel 1; Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht, 30 december 2016 (Staatscourant 2016, 70055).

³⁰ Interview met Robert, 19 juli 2021.

³¹ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

een 'dempend' effect, aldus de politie.³² Een politieagent zei echter tegen een onderzoeksjournalist dat ID-controles van demonstranten dienen om 'activisten uit de comfortabele anonimiteit van de massa te halen'.³³ Dit heeft betrekking op het tweede doel van de controles: om informatie te verzamelen. De politie stelt dat controles nodig kunnen zijn om risico's en scenario's te kunnen inschatten, zodat zij de openbare orde kunnen handhaven en de burgemeester kunnen adviseren.³⁴ Als gevolg daarvan worden vreedzame demonstranten zoals Robert, die de demonstratie niet verstoren, ook gecontroleerd. Het gebruik van ID-controles om mensen die deelnemen aan demonstraties te identificeren en informatie over activisten en protesten te verzamelen past binnen het streven van de politie om hun 'informatiepositie' uit te breiden door middel van diverse surveillancemethoden.³⁵

Deze controles vormen een inmenging in de uitoefening van het recht op privacy, vooral vanwege de bijkomende vergaande verwerking van persoonsgegevens.³⁶ De inmenging gaat veel verder dan alleen het opvragen van naam en adres.³⁷ Tijdens een controle scant de politieagent het identiteitsbewijs om persoonlijke gegevens van de demonstrant te verkrijgen. Via een app op hun telefoon kunnen politieagenten veertien verschillende databanken doorzoeken. Door het identiteitsbewijs te scannen, verkrijgt de politie persoonsgegevens van de demonstrant, waaronder naam, geboorte- en woonplaats en politieregistraties. De app laat ook zien hoe vaak de naam van een demonstrant al is gecontroleerd in de systemen en hoe vaak dat tot een fysieke controle heeft geleid.³⁸ In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de gegevensverwerking. Demonstranten zijn zich vaak niet bewust dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, doordat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van de databanken of niet opmerken dat hun ID-bewijs niet alleen wordt bekeken, maar ook gescand. De politie brengt hen daarvan tijdens de controle niet op de hoogte. Het feit dat ID-controles meestal in het openbaar worden uitgevoerd, maakt de inmenging nog ernstiger, want mensen kunnen vernedering en schaamte ervaren als omstanders zien dat ze door de politie worden gecontroleerd.³⁹

Mensenrechtennormen vereisen dat elke inmenging in de uitoefening van het recht op privacy aan een aantal strenge voorwaarden moet voldoen: een legitiem doel dienen, voorzien zijn bij wet, en 'noodzakelijk' zijn, wat inhoudt dat de inmenging proportioneel moet zijn om het doel te bereiken. In tekstvak I hieronder worden deze criteria uitgelegd. In de paragrafen na tekstvak I wordt de Nederlandse praktijk getoetst aan deze normen en wordt duidelijk dat de voor dit rapport onderzochte ID-controles tijdens demonstraties niet aan deze criteria voldoen en dus schendingen van het recht op privacy vormen.

I: ID-CONTROLES TIJDENS DEMONSTRATIES EN HET RECHT OP PRIVACY

Er is sprake van een schending van het recht op privacy als er inmenging in de uitoefening van dat recht plaatsvindt en die inmenging verder gaat dan op grond van de mensenrechten als rechtmatig wordt beschouwd.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat de verplichting om een ID-bewijs bij je te hebben en dit op verzoek aan de politie te tonen in bepaalde specifieke omstandigheden een inmenging in de uitoefening van het recht op privacy kan vormen.⁴⁰ Het Hof heeft bepaald dat er *geen sprake van inmenging* is als de controle alleen bestaat uit het bekijken van een ID-bewijs met beperkte persoonlijke informatie.⁴¹ Maar een controle vormt wel een inmenging als er bijvoorbeeld dwang wordt gebruikt om iemand ertoe te brengen een ID-controle te ondergaan en als iemands lichaam, kleding en persoonlijke eigendommen uitgebreid worden gecontroleerd.⁴² Mensen in het openbaar staande houden

³² Ibid.

³³ Investico, 'Onderzoek: demonstratierecht in de knel, van koffie naar klappen'.

³⁴ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

³⁵ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022 en reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

³⁶ Zie voor meer informatie over het recht op privacy en politiedatabanken tekstvak V op pagina 27.

³⁷ Het EHRM was van oordeel dat dit laatste geen inbreuk vormt; zie EHRM 9 september 1992, nr. 16810/90 (*Reyntjens t. België*), blz. 152.

³⁸ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

³⁹ EHRM 12 januari 2010, nr. 28/06/2010 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 63.

⁴⁰ EHRM 18 oktober 2022, nr. 215/19 (*Basu t. Duitsland*), par. 22.

⁴¹ EHRM 9 september 1992, nr. 16810/90 (*Reyntjens t. België*), blz. 152.

⁴² EHRM 12 januari 2010, nr. 28/06/2010 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 63; EHRM 14 januari 2021, nr. 59648/13 (*Vig t. Hongarije*), par. 49.

en fouilleren is ook geclassificeerd als een inmenging in de uitoefening van het recht op privacy.⁴³ De inmenging wordt ernstiger geacht als deze in het openbaar plaatsvindt, vanwege het element van vernedering en schaamte,⁴⁴ of als iemand op basis van specifieke lichamelijke of etnische kenmerken geselecteerd wordt voor controle.⁴⁵

De inmenging in privacy die ontstaat door ID-controles tijdens bijeenkomsten zou vergelijkbaar moeten worden geacht met preventief fouilleren, want bij beide is sprake van preventief staande houden en controleren in het openbaar. Normaliter zou een foullering een ernstigere inmenging zijn dan alleen een ID-controle, maar de vergaande en niet-transparante verwerking van persoonsgegevens die bij zulke ID-controles plaatsvindt en het feit dat de controle wordt uitgevoerd in de context van de uitoefening van een mensenrecht maken de inmenging ernstiger.⁴⁶

Elke inmenging in de uitoefening van het recht op privacy door de overheid moet voldoen aan een aantal strenge criteria die zijn vastgelegd in internationale normen. Een inmenging in de uitoefening van het recht op privacy moet een legitiem doel dienen, bij de wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn, zo is bepaald in artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag op de Rechten van het Mens (EVRM). Deze criteria zijn cumulatief, wat inhoudt dat aan alle drie de criteria moet worden voldaan om de inmenging in de uitoefening van het recht op privacy te kunnen verantwoorden.⁴⁷ In de context van demonstraties moet ook rekening worden gehouden met de internationale normen die het demonstratierecht beschermen.

Ten eerste moet de inmenging een legitiem doel hebben, namelijk 'de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.⁴⁸ De verwerking van persoonsgegevens door middel van surveillancemiddelen is alleen toegestaan als de inmenging kan worden gerechtvaardigd op basis van strikt bewezen en proportionele gronden van nationale veiligheid of openbare orde.⁴⁹ Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat het legitieme doel dat wordt gebruikt om een inmenging te rechtvaardigen nauw geïnterpreteerd moet worden als het gaat om 'het voorkomen van wanordelijkheden'.⁵⁰ In Nederland baseren lokale overheden beperkingen van de vrijheid van vergadering vaak op de doelstelling van het 'handhaven van de openbare orde', wat een veel lagere drempel is.⁵¹ In paragraaf 2.2 wordt uitgelegd dat de politie dezelfde redenering volgt als het om ID-controles gaat.

Ten tweede moet de maatregel bij wet voorzien zijn.⁵² Dit vereist een grondslag voor de maatregel in het nationaal recht. Het recht op privacy stelt eisen aan de kwaliteit van de wet die als grondslag voor inmenging dient.⁵³ De wet moet toegankelijk zijn voor de betrokken personen (toegankelijkheid) en voorzienbare effecten hebben (voorzienbaarheid).⁵⁴ De vereiste van voorzienbaarheid houdt in dat de wet nauwkeurig genoeg geformuleerd moet zijn om mensen in staat te stellen hun gedrag daarop aan te passen.⁵⁵ De bepalingen in de wet moeten duidelijk genoeg zijn om mensen voldoende indicatie te geven van de omstandigheden en voorwaarden waaronder overheidsinstanties gerechtigd zijn naar maatregelen te grijpen die een inmenging in de uitoefening van privacyrechten vormen.⁵⁶ De wet moet de reikwijdte van de beslissingsbevoegdheid van de autoriteiten en de manier waarop deze wordt uitgevoerd beschrijven om mensen te beschermen tegen willekeurige inmenging.⁵⁷ Als het om surveillance van protest gaat, moeten maatregelen strikt gereguleerd zijn om willekeurige of

⁴³ EHRM 12 januari 2010, no. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 61-65.

⁴⁴ EHRM 12 januari 2010, nr. 28/06/2010 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 63.

⁴⁵ EHRM 18 oktober 2022, nr. 215/19 (*Basu t. Duitsland*), par. 25-27.

⁴⁶ Zie voor meer informatie over het recht op privacy en politiedatabanken tekstvak II op pagina 19.

⁴⁷ EHRM 30 juli 1998, nr. 27671/95 (*Valenzuela Contreras t. Spanje*), par. 46.

⁴⁸ EVRM Art. 8, tweede lid.

⁴⁹ OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 71.

⁵⁰ EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 122. In het licht van het oogmerk en de bedoeling van het Verdrag, de effectieve bescherming van mensenrechten, dienen bepalingen die inmenging in de uitoefening van dergelijke rechten toestaan restrictief geïnterpreteerd te worden. EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (*Perinçek t. Zwitserland*), par. 149-151.

⁵¹ Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, blz. 28-29.

⁵² EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), par. 66.

⁵³ EHRM 30 juli 1998, nr. 27671/95 (*Valenzuela Contreras t. Spanje*), par. 46.

⁵⁴ Ibidem. Zie ook EHRM, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), par. 50; EHRM 25 maart 1998 (*Kopp t. Zwitserland*), par. 55; EHRM 10 februari 2009, nr. 25198/02 (*lordachi c.s. t. Moldavië*), par. 50; EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), par. 66.

⁵⁵ EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), par. 66.

⁵⁶ Ibid., par. 67; EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), par. 51; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), blz. 29; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), blz. 55; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), par. 62; EHRM 18 mei 2010, nr. 26839/05 (*Kennedy t. Verenigd Koninkrijk*), par. 159.

⁵⁷ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 95.

onrechtmatige inmengingen te voorkomen.⁵⁸ Om schendingen van de mensenrechten te voorkomen, zouden staten de regels voor alle vormen van informatieverzameling met camera's, opnameapparatuur en *under cover* politieoptreden tijdens demonstraties moeten vastleggen in nationale wetgeving en beleid voor de handhavingsinstanties.⁵⁹ In paragraaf 2.3 wordt het ontbreken van de wettelijke grondslag voor ID-controles besproken.

Ten derde moet de inmenging noodzakelijk zijn, wat betekent de inperking voorziet in een *pressing social need* (dwingende maatschappelijke behoefte) en proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel. Het belang van de staat, die moet wijzen op een dwingende maatschappelijke behoefte, moet worden afgewogen tegen de ernst van de inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privéleven.⁶⁰ Om te bepalen of maatregelen 'in een democratische samenleving noodzakelijk' waren, bekijkt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of, in het licht van de zaak als geheel, de aangevoerde redenen om de maatregelen te rechtvaardigen relevant en toereikend waren en of de maatregelen proportioneel waren aan de nagestreefde rechtmatige doelen. In paragraaf 2.4 wordt beschreven waarom ID-controles tijdens protesten, zonder verdenking van een strafbaar feit, niet aan deze eis voldoen.

2.2 DEMONSTRATIERECHT ONDER DRUK DOOR RISICODENKEN

Elke inmenging in de uitoefening van het recht op privacy moet een legitiem doel nastreven.⁶¹ In het algemeen stelt de overheid dat de door ID-controles veroorzaakte inmenging in het belang van de openbare orde is en ter voorkoming van strafbare feiten dient.⁶² Het argument is dat de bevoegdheid om controles uit te voeren noodzakelijk is voor effectieve aanpak van criminaliteit en wetshandhaving.⁶³ Op grond van de mensenrechten is dat een legitiem doel voor een inmenging.⁶⁴ Een ID-controle tijdens een demonstratie kan soms inderdaad noodzakelijk worden geacht voor effectieve aanpak van criminaliteit en wetshandhaving, bijvoorbeeld als mensen geweld gebruiken of dreigen te gebruiken tegen vreedzame demonstranten of omstanders.⁶⁵ Als de politie bewijs heeft dat er strafbare feiten gepleegd gaan worden tijdens een demonstratie, kan een ID-controle noodzakelijk zijn om deze te voorkomen.⁶⁶ In zulke gevallen moeten de rechtmatigheid (zie paragraaf 2.3) en noodzaak (zie paragraaf 2.4) van de controle worden beoordeeld.

In de context van demonstraties interpreteert de politie het doel echter breder: informatie verzamelen wordt noodzakelijk geacht om potentiële toekomstige risico's in te schatten, en zo verstoring van de openbare orde te voorkomen.⁶⁷ Volgens de politie is het verzamelen van informatie over demonstranten nodig om wanordelijkheden of strafbare feiten te voorkomen omdat demonstraties de openbare orde kunnen verstoren.⁶⁸ Tijdens een controle kan de politie iemand uit de anonimiteit halen door diegene aan te spreken en om persoonsgegevens te vragen. De politie kan dan beoordelen of er risico's voor de openbare orde te verwachten zijn als gevolg van de aanwezigheid van die persoon.⁶⁹ Dat een demonstratie niet is aangemeld

⁵⁸ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 61; Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de speciale VN-rapporteur voor buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies over goede omgang met demonstraties, 4 februari 2016, A/HRC/31/66, par. 74.

⁵⁹ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 78.

⁶⁰ EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), par. 58-59; EHRM 4 december 2008, nr. 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 125.

⁶¹ EVRM Art. 8, tweede lid.

⁶² Kamerstukken 2003-2004, 29 218, nr. 3.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ EVRM Art. 8, tweede lid.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld 'Politie Breda arresteert elf mensen die KOZP-betogers lastigvallen', *AD*, 13 november 2021, 'Drie verdachten 'aanslag' op Kick Out Zwarte Piet weer vrij, verbijstering over geweld groot', *AD*, 9 november 2019,

⁶⁶ In internationale mensenrechten wordt 'openbare veiligheid' ook als een rechtmatig doel voor de inmenging in het uitoefenen van een mensenrecht gezien (zie tekstvak I).

⁶⁷ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

⁶⁸ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022 en reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

⁶⁹ Reactie van de Nederlandse politie, 10 maart 2023.

bij de autoriteiten kan volgens de politie een bijzondere reden zijn voor een controle. De politie stelt dat in dergelijke gevallen een controle noodzakelijk kan zijn om risico's en scenario's te beoordelen en vervolgens politietaken uit te voeren – zoals de openbare orde handhaven – en om de burgemeester te adviseren.⁷⁰ Uit het onderzoek van Amnesty International blijkt dat de politie ook ID-controles uitvoert bij demonstraties die wel zijn aangemeld. De politie blijft echter bij het standpunt dat controles meestal niet nodig zijn als een bijeenkomst is aangemeld, omdat de politie in dat geval al weet wie de organisator is. De organisator heeft de autoriteiten meestal informatie verstrekt die de politie gebruikt voor de risicobeoordeling. Volgens de politie kunnen er nog steeds controles worden uitgevoerd bij aangemelde demonstraties, maar alleen om er zeker van te zijn dat de politie met de juiste persoon te maken heeft.⁷¹ Maar zelfs als organisatoren er alles aan doen om de politie te helpen de demonstratie te faciliteren, worden ze nog gecontroleerd. Dewi, campagnemanager van een klimaatorganisatie, vertelt bijvoorbeeld:

'Ik ben als campagneleider vaak inhoudelijk betrokken en sta vaak bij acties, meestal als woordvoerder voor de pers. Mijn ID is vaak bekeken. [...] Vaak word ik om ID gevraagd of ik het nou kenbaar maak of niet dat ik organiseer, omdat ik met journalisten praat. Dan kijken ze even wie ik ben. Scannen soms in. Soms schrijven ze weer wat over. Meestal vragen ze me gewoon te legitimeren. Wij hebben een policy dat we er altijd aan meewerken. Onze policy is dat als je een actie doet, we doorgaans ook bereid zijn om te zeggen wie je bent.'⁷²

De werkwijze van de politie om informatie over demonstranten te verzamelen door middel van ID-controles kan intimiderend zijn. De politie beroept zich op handhaving van de openbare orde als rechtmatig doel van de inmenging, maar dat kan om drie redenen niet als proportioneel worden gezien.

Ten eerste druist het idee dat demonstraties moeten worden gemonitord ter voorkoming van wanordelijkheden of criminaliteit in tegen het uitgangspunt dat demonstraties vreedzaam zijn. De autoriteiten moeten ervan uitgaan dat bijeenkomsten vreedzaam zijn en de organisatoren en deelnemers in goed vertrouwen benaderen.⁷³ Ze hebben de plicht om het demonstratierecht te waarborgen, ervoor te zorgen dat dit recht zonder discriminatie kan worden uitgeoefend en om geen onredelijke beperkingen op te leggen.⁷⁴ Mensen zouden hun demonstratierecht zonder onnodige belemmeringen moeten kunnen uitoefenen: demonstratievrijheid zou de regel moeten zijn en beperkingen daarvan de uitzondering.⁷⁵ Autoriteiten dienen zich niet alleen te onthouden van ongepaste inmenging, maar hebben ook de plicht om bijeenkomsten te faciliteren.⁷⁶ Door demonstranten in de gaten te houden, hanteren de autoriteiten precies het tegenovergestelde uitgangspunt: ze gaan ervan uit dat organisatoren en deelnemers wanordelijkheden en strafbare feiten zouden kunnen plegen. In plaats van bijeenkomsten als de uitoefening van een mensenrecht te zien, benadert de politie demonstraties per definitie als een risico voor de openbare orde en ID-controles zijn een van de middelen die de politie gebruikt om demonstranten te monitoren. De speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging constateerde dat staten vaak zorgen over de nationale veiligheid en openbare orde aanvoeren als rechtvaardiging voor inmenging in demonstraties, terwijl de maatregelen in werkelijkheid bedoeld zijn om tegengeluiden in het vizier te krijgen.⁷⁷ Dat is geen legitiem doel voor inmenging door de overheid. Tegengeluiden zijn een legitiem onderdeel van het demonstratierecht.⁷⁸ De speciale VN-rapporteur benadrukt dat surveillance van demonstranten alleen gerechtvaardigd kan zijn wanneer dit gericht is op iemand tegen wie een redelijke verdenking bestaat dat die zich schuldig maakt of van plan is zich schuldig te gaan maken aan ernstige strafbare feiten. En dan alleen onder de allerstrengste voorwaarden, gebaseerd op de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, en met de mogelijkheid van strikt rechtelijk toezicht.⁷⁹

Ten tweede kan het belang van openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten weliswaar een legitiem doel zijn voor een inmenging,⁸⁰ maar moet dit doel in de context van een demonstratie nauw worden geïnterpreteerd.⁸¹ In de context van demonstraties interpreteren de lokale overheden in Nederland deze doelen vaak te breed en beperken ze demonstraties met als argument dat ze elke verstoring van de openbare orde moeten voorkomen.⁸² Lokale autoriteiten noemen niet zelden 'handhaving van de openbare

⁷⁰ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Interview met Dewi, 13 juli 2021.

⁷³ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 17; Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 18.

⁷⁴ EHRM 20 februari 2003, nr. 20652/92 (*Djavit An t. Turkije*), par. 57; VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 8.

⁷⁵ Speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Rapport, 21 mei 2012, A/HRC/20/27, par. 16.

⁷⁶ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 8.

⁷⁷ Speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Rapport, 17 mei 2019, par. 40-42.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibid., par. 57.

⁸⁰ EVRM Art. 8, tweede lid.

⁸¹ EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 122.

⁸² De Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 14 maart 2018, , blz. 49. Zie ook Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, blz. 28-29.

orde' als een legitiem doel voor inmenging in de uitoefening van het demonstratierecht om zo verstoring van het verkeer, het normale leven van omstanders, lokale bedrijven of het algemene publiek te voorkomen. Een tijdelijke verstoring van het dagelijks leven zou echter getolereerd moeten worden ter bescherming van het vaststaande demonstratierecht.⁸³ Volgens de internationale normen verwijst 'openbare orde' naar het totaal van regels dat ervoor zorgt dat de maatschappij naar behoren functioneert, of de set grondbeginselen waarop de maatschappij berust, en respect voor de mensenrechten, waaronder het demonstratierecht, maakt daar deel van uit.⁸⁴ Een beroep op het doel van handhaven van de openbare orde is alleen legitiem als de genomen maatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en proportioneel is, rekening houdend met de aanzienlijke mate van tolerantie die staten moeten hebben ten aanzien van disruptieve protesten. Elke dreiging moet voldoende tastbaar en concreet zijn en mag in het algemeen geen betrekking hebben op kleine, op zichzelf staande of zeldzame risico op verstoringen. In *Alekseyev v. Russia* oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bijvoorbeeld dat alleen het bestaan van een risico op een gewelddadige confrontatie onvoldoende is om inmenging te rechtvaardigen.⁸⁵

Ten derde geeft het demonstratierecht demonstranten het recht op een zekere mate van anonimiteit, of in elk geval een kleinere kans om geïdentificeerd te worden.⁸⁶ Naast het verhaal van Dewi hierboven vertelde een andere organisator, Marleen, dat haar identiteitsbewijs regelmatig was gecontroleerd omdat ze vaak optreedt als woordvoerder met de politie (politieliaison) tijdens demonstraties.⁸⁷ Drie andere demonstranten meldden dat hun identiteitsbewijs was gecontroleerd in situaties waarin zij een demonstratie organiseerden.⁸⁸ De politie kan organisatoren vragen zich kenbaar te maken aan de politie om zo nodig te kunnen communiceren over eventuele problemen. Organisatoren hoeven echter geen gehoor te geven aan zo'n verzoek als ze dat niet willen. Bovendien vereist de communicatie tussen de politie en organisatoren geen ID-controles en verzameling van informatie over de organisatoren voor politiestructuren. De meeste organisatoren stellen zich, zoals Dewi en Marleen doen, op eigen initiatief voor aan de politie. Ze zorgen dat ze herkenbaar zijn als organisatoren door tijdens de demonstratie in het oogspringende hesjes te dragen en zoeken uit eigen beweging contact met politieagenten. Ondanks dergelijke inspanningen eist de politie regelmatig meer informatie en een ID-bewijs. Ook organisatoren van Amnesty International hebben meegemaakt dat hun ID-bewijs wordt gevorderd, zelfs als ze herkenbaar zijn aan hesjes met Amnesty-opdruk en naambordjes, zich met hun naam aan de politie voorstellen en de demonstratie precies verloopt zoals gepland en zoals aan de autoriteiten was gemeld. Het kan ook voorkomen dat organisatoren het niet prettig vinden om contact te zoeken met de politie als ze tot een groep behoren die vaak te maken heeft met stelselmatige discriminatie en/of geweld door de politie. Ook in die gevallen is de politie verplicht een demonstratie te beschermen en faciliteren. Zelfs als een protest geen officiële of met naam genoemde organisator heeft, moet de politie een demonstratie faciliteren.⁸⁹ Als er geen formele organisatoren zijn, kan de politie duidelijk en hoorbaar communiceren met de deelnemers aan een bijeenkomst.⁹⁰ Alleen het feit dat het voor de politie niet duidelijk is wie de organisatoren zijn, maakt ID-controles niet noodzakelijker.

II: IDENTIFICATIEPLICHT VOOR POLITIE

Robert vertelde dat tijdens zijn ID-controle de politieagente zich weigerde te legitimeren.⁹¹ Een andere demonstrant, Birgit, meldde een soortgelijke ervaring.⁹² Het is belangrijk om op te merken dat zowel de nationale wetgeving als de internationale normen vereisen dat wetshandhavers die gebruikmaken van hun bevoegdheden zich op verzoek legitimeren tegenover degene die zij onderwerpen aan deze bevoegdheden, zodat ze verantwoording kunnen afleggen.⁹³ Internationale standaarden schrijven voor dat alle geüniformeerde wetshandhavers die politietaken uitvoeren tijdens demonstraties een naam of identiteitsnummer moeten dragen op een zichtbare plek.⁹⁴

⁸³ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 7 en 44.

⁸⁴ Ibid., par. 44.

⁸⁵ EHRM 21 oktober 2010, nrs. 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (*Alekseyev t. Rusland*), par. 75.

⁸⁶ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 60; Speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Rapport, 14 april 2014, A/HRC/26/29, par. 32.

⁸⁷ Interview met Marleen, 8 juli 2021.

⁸⁸ Interview met Emma, 8 juli 2021; interview met Ivo, 21 juli 2021; e-mailberichten van Ana, 22 december 2022 en 9 januari 2023.

⁸⁹ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 21 en 23.

⁹⁰ Ibid., par. 38.

⁹¹ Interview met Robert, 19 juli 2021.

⁹² E-mailberichten van Birgit, 31 oktober 2022.

⁹³ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 65; Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (Staatscourant 2007/172), artikel 2.

⁹⁴ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 89; Amnesty International Netherlands, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, augustus 2015, blz. 80; Amnesty International Netherlands, *Policing Assemblies*, december 2013, blz. 18 en 19.

2.3 ONGECONTROLEERDE DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID

Elke inmenging in de uitoefening van het recht op privacy moet voorzien zijn bij wet. Hiervoor is een beoordeling van de wettelijke grondslag nodig. In Nederland hebben politieagenten een ruime beslissingsbevoegdheid om een ID-bewijs van mensen te vorderen op grond van de Wet op de identificatieplicht.⁹⁵ De daaropvolgende gegevensverwerking is gebaseerd op een andere wet, die zal worden besproken in hoofdstuk 3.

Op grond van de Wet op de identificatieplicht is iedere persoon van 14 jaar of ouder verplicht zich op eerste vordering van een politieagent of andere wetshandhaver te legitimeren.⁹⁶ De politie heeft echter alleen de bevoegdheid een identiteitsbewijs te vorderen 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak'.⁹⁷ Er is een wezenlijk verschil tussen het vorderen van een ID-bewijs en het louter vragen, waaraan iemand niet hoeft te voldoen. De Nederlandse wet vereist geen verdenking van een strafbaar feit voor een ID-controle. Het kan ook zijn dat de politieagent een controle nodig vindt voor 'handhaving van de openbare orde'.⁹⁸ Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2 acht de politie het verzamelen van informatie over demonstranten nodig om wanordelijkheden of strafbare feiten te voorkomen.⁹⁹ De wet schrijft ook voor welk ID-bewijs als geldig wordt gezien. Een visitekaartje, openbaarvervoerabonnement of studentenkaart wordt niet geaccepteerd als een geldig legitimatiebewijs.¹⁰⁰

De Wet op de identificatieplicht voldoet niet aan de mensenrechten wat betreft de kwaliteit van de wettelijke grondslag voor de inmenging (zie kader I). De wet is onvoldoende precies om een toereikende en allesomvattende indicatie te geven van de omstandigheden en voorwaarden waaronder autoriteiten bevoegd zijn om identificatie te vorderen. Dergelijke bevoegdheden zijn in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, want ze vormen een schending van het recht op privacy. In de volgende paragrafen wordt uitgelegd dat de Wet op de identificatieplicht niet de noodzakelijke waarborgen tegen misbruik bevat die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld in *Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*.¹⁰¹

Ten eerste vereist de Wet op de identificatieplicht niet dat een politieagent de proportionaliteit van een controle beoordeelt.¹⁰² Het handelingskader van de politie voor proactieve controles, waaronder ID-controles, bevat evenmin richtlijnen voor proportionaliteit. Het handelingskader benadrukt dat proactieve controles 'op een professionele wijze' moeten worden uitgevoerd. Volgens het handelingskader moet de selectie voor proactieve controles plaatsvinden op basis van 'objectiveerbare gronden', zoals 'afwijkend gedrag'.¹⁰³ De instructies bij de wet, die zijn opgesteld door de korpschef,¹⁰⁴ vermelden alleen dat controles mogen worden uitgevoerd 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is'.¹⁰⁵ De instructies leggen niet uit hoe dit per geval beoordeeld moet worden. De instructies bevatten een niet-uitputtende lijst van situaties waarin een ID-bewijs kan worden gevorderd en een daarvan is 'bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in

⁹⁵ De bevoegdheden van de politie om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen zijn in 1994 voor het eerst vastgelegd in de Wet op de identificatieplicht. In 2005 zijn deze bevoegdheden aanzienlijk uitgebreid met de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.

⁹⁶ Wet op de identificatieplicht, artikel 2, Toonplicht.

⁹⁷ Politiewet, artikel 8; Wet op de identificatieplicht, artikel 1; Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht, 30 december 2016 (Staatscourant 2016, 70055).

⁹⁸ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

⁹⁹ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022 en reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

¹⁰⁰ Wet op de identificatieplicht, artikel 1.

¹⁰¹ EHRM 12 januari 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de wettelijke grondslag voor preventief fouilleren beoordeeld. De inmenging in privacy die ontstaat door ID-controles tijdens bijeenkomsten zou vergelijkbaar moeten worden geacht (zie tekstvak I).

¹⁰² EHRM 12 januari 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 80.

¹⁰³ Politie, 'Handelingskader professioneel controleren', 13 november 2020, .

¹⁰⁴ De instructies zijn opgesteld door de korpschef, in samenwerking met de Commandant van de Koninklijke Marechaussee en de directeurs van de bijzondere opsporingsdiensten, zie: Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht (Staatscourant 2016, 70055).

¹⁰⁵ Instructie identificatieplicht over de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet op de identificatieplicht (Staatscourant 2016, 70055).

geval van rellen of (dreigende) escalatie'.¹⁰⁶ Op die manier laten de instructies erg veel ruimte open voor interpretatie.

Er is één element in de instructies dat enige bescherming zou kunnen bieden: 'grotere groepen personen zonder verdere aanleiding in het algemeen controleren op het ID-bewijs' is niet toegestaan.¹⁰⁷ Maar zelfs deze ene uitzondering biedt in de praktijk weinig bescherming. De instructies verduidelijken op geen enkele manier wat een 'grotere groep personen' is en bij welke aanleiding een controle wel rechtmatig zou zijn. Dit wordt aan de interpretatie van de politie overgelaten. In het onderzoek van Amnesty International kwamen drie gevallen van ID-controles van groepen naar voren waar de aanleiding onduidelijk was. In het eerste geval controleerde de politie alle deelnemers aan een demonstratie van verschillende klimaatgroepen in Rotterdam in februari 2021. De politie omsingelde de groep deelnemers nadat enkelen van hen een blokkade hadden gevormd op de Erasmusbrug. Drie demonstranten vertelden dat de politie iedereen vorderde de brug te verlaten, vervolgens alle (ongeveer tachtig) demonstranten omsingelde en iedereen aan een ID-controle onderwierp.

Anna, een van de woordvoerders van de demonstratie, legde uit dat de communicatie van de politie niet duidelijk was:

'Ze vroegen me of ik ervoor kon zorgen dat de mensen van de brug zouden afgaan. Ik communiceerde dit aan de groep demonstranten. [...] De politie gaf daarna echter geen verdere aankondiging. Ze hadden mij gebruikt als 'vordering', terwijl dat niet mijn taak is als woordvoerder van een groep demonstranten, en daarnaast was dit ook niet gecommuniceerd naar mij toe. [...] Vanaf de noordkant van de brug kwam heel abrupt een mars met honden erbij opzetten. Dat ging zo snel dat mensen overrompeld werden. Mensen vielen over elkaar heen. De politie begon te duwen en te schreeuwen, persoonlijk en agressief tegen individuen. Dat hadden we juist willen voorkomen als woordvoerders, maar daar is ons geen kans toe gelaten. Uiteindelijk zijn we de brug af geforceerd en werden we [...] omsingeld door agenten. [...] Niemand kon weg zonder ID te laten zien. Drie mensen zijn opgepakt die zich niet konden legitimeren.'¹⁰⁸

Savannah, een fotograaf van het protest, werd ook gecontroleerd:

'Ik hoorde dat meerdere mensen over die dag ook aangifte hebben gedaan bij de politie wegens buitensporig geweld. Er is maar 1 keer [...] gevraagd of iedereen kon vertrekken. Hier is toen gedeeltelijk naar geluisterd maar toch zag ik de politie direct overgaan tot demonstranten van de brug afduwen en afknuppelen soms. Ik heb ook geluisterd naar het bevel (ik was een van de weinigen die het hoorde) en stond ook nadat ze iedereen hadden omsingeld samen met een andere fotograaf buiten de groep maar werd op het einde alsnog in de groep geduwd door de politie.'¹⁰⁹

In januari 2021, tijdens een bijeenkomst van een klimaatgroep voor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in Den Haag, verzocht de politie alle demonstranten hun ID-bewijs te laten zien, zonder uit te leggen waarom dat nodig was. Na afloop zijn vijftien demonstranten in voorlopige hechtenis genomen.¹¹⁰ Op de videobeelden van de bijeenkomst is te zien dat een politieagent de verzamelde ID-bewijzen meeneemt naar de politieauto en een andere politieagent de demonstranten fotografeert of filmt.¹¹¹ Een van de demonstranten, Hannah, zei:

'Toen onze ID-bewijzen werden gecontroleerd voelde het alsof we iets deden wat niet mocht, terwijl we ons recht op vreedzame demonstratie aan het uitoefenen waren. Het heeft een beangstigend gevoel (*chilling effect*) als er wordt gecontroleerd wie je bent tijdens een demonstratie. Wij zijn bezorgde burgers die vreedzaam en binnen de wet opkomen voor een leefbare toekomst, dus er is geen enkele reden om ons te controleren.'¹¹²

Een andere respondent, Kiki, vertelde over ID-controles tijdens de klimaatmars in Den Haag in maart 2021. Kiki monitorde de demonstratie met het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Zij vertelde:

'Tijdens de klimaatmars in Den Haag zag ik dat deelnemers om hun ID werden gevraagd. De politieagenten vroegen aan veel deelnemers wat ze kwamen doen. Er was een andere demonstratie in de buurt, tegen

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Interview met Anne, 21 juli 2021.

¹⁰⁹ Interview met Savannah, 13 juli 2021.

¹¹⁰ Hart van Nederland, 'Actievoerders Extinction Rebellion opgepakt in Den Haag', 6 januari 2021. . Demonstranten hebben via Twitter contact met Amnesty gezocht over de aanhoudingen. Amnesty heeft vervolgens de ID-controles gespot in de video-opnames:

¹¹¹ Kijk in de livestream op Facebook tussen 9:00 en 26:00 minuten:

¹¹² E-mailbericht van Hannah, maart 2023.

coronamaatregelen, en die was volgens mij verboden. Ik denk dat de politie dat reden genoeg vond voor ID-controles, maar dat lijkt mij buitenproportioneel.¹¹³

Al met al stelt de Nederlandse wet geen enkele beperking met betrekking tot ID-controles tijdens demonstraties, afgezien van de eis dat controles alleen mogen worden uitgevoerd 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is', zoals hierboven beschreven. De Nederlandse wet beperkt ID-controles niet tot bepaalde tijdstippen of gebieden en vereist ook geen redelijke verdenking van betrokkenheid bij een strafbaar feit. In *Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*, oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat dergelijke ruime bevoegdheden onvoldoende bescherming boden tegen misbruik. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft gewaarschuwd dat dergelijke ruime bevoegdheden een risico op willekeurig en discriminerend gebruik van bevoegdheden met zich meebrengen.¹¹⁴ Dergelijke bevoegdheden voldoen niet aan het vereiste van 'bij wet voorzien' en vormen dus een schending van het recht op privacy.¹¹⁵ De Nederlandse wet biedt de politie op vergelijkbare wijze ruime controlebevoegdheden, wat aanzienlijke risico's op willekeurige inmenging en discriminatie met zich meebrengt en niet voldoet aan de eis van rechtmatigheid.¹¹⁶

In 2013 uitte Amnesty International de zorg dat de ruime beslissingsbevoegdheid van de politie voor het uitvoeren van ID-controles en andere proactieve controles een aanzienlijk risico voor de mensenrechten vormt, vanwege het ontbreken van effectieve waarborgen tegen schendingen.¹¹⁷ In reactie op het rapport van Amnesty International kondigden de Nederlandse regering en politie initiatieven aan, zoals training, verbetering van de klachtenprocedure en verder onderzoek.¹¹⁸ Ook werden stappen gezet voor het verbeteren van de bejegening en verbinding met de samenleving, een meer diverse personeelsbestand en een professionele code.¹¹⁹

De risico's van willekeur en discriminerend gebruik van bevoegdheden blijft echter bestaan, omdat de autoriteiten tot nu toe nog geen enkele wettelijke maatregel hebben genomen om de discretionaire bevoegdheid van de politie te beperken of het systematisch toezicht op proactieve controles te verbeteren.

Als gevolg van de ruime discretionaire bevoegdheid en vage wetgeving kunnen de redenen voor ID-controles onduidelijk zijn voor mensen. Het kan ook onduidelijk zijn voor personen of een politieagent inzage van hun ID-bewijs *vordert* op grond van de wet of alleen *vraagt* (in welk geval personen daar geen gehoor aan hoeven te geven). De Nederlandse politie hanteert bij zo'n verzoek het principe 'Vragen staat vrij'.¹²⁰ Volgens de politie is een agent, net als elke andere burger, vrij om iemand aan te spreken.¹²¹ In de context van ID-controles betekent dit dat een politieagent een demonstrant doorgaans eerst zal *vragen* (verzoeken) om zich te legitimeren. Als een demonstrant weigert een ID-bewijs te laten zien, zal de politieagent dit vervolgens *vorderen*. Als een politieagent inzage van een ID-bewijs verzoekt, is dat in theorie slechts een vraag, waarvoor geen wettelijke gronslag noodzakelijk wordt geacht, en kan de persoon in kwestie weigeren een ID-bewijs te tonen. In de praktijk vatten mensen een verzoek van een politieagent echter meestal op als een verplichting.

Respondenten vertelden dat ze niet altijd zeker wisten of de politie hun ID-bewijs had gevraagd of gevorderd, waaruit blijkt dat het verschil tussen een vraag/verzoek en een vordering onduidelijk is. Ella, die deelnam aan klimaatprotesten, legt uit:

'De politie heeft mijn ID wel gecontroleerd tijdens demonstraties. Bij elke demonstratie sta je achteraf een beetje te lummelen om de hoek, en dan gaan ze je pakken voor je ID. Dat is echt overbodig. [...] Dat is intimiderend, vervelend en onnodig. Het gaat meestal om vorderen van ID-bewijzen, maar ook bij een vraag om identificatie laten veel mensen het gewoon zien. De meeste mensen luisteren gewoon naar een uniform.'¹²²

¹¹³ Dit geval werd als eerste gemeld door respondent Marjolein, interview 20 juli 2021; zij verwees Amnesty door naar Kiki, die per e-mail bevestigde op 16 maart 2023.

¹¹⁴ EHRM 12 januari 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 85.

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 83-87.

¹¹⁶ Zie ook: Amnesty International, 'France: Systemic Police Discrimination Requires Reforms', 27 januari 2021, ;

Amnesty International, 'IMK: Abschiebungen nach Syrien und Afghanistan stoppen, rassistische bekämpfung!', 15 juni 2021,

¹¹⁷ Amnesty International Nederland, *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, oktober 2013.

¹¹⁸ Kamerstukken 2013-2014, 29 628, nr. 423.

¹¹⁹ Kamerstukken 2016-2017, 30 950, nr. 105.

¹²⁰ Politie, *De dynamische verkeerscontrole. Het 'Blauwe' Boekje*, januari 2015, blz. 27-40; M.G.M. Hoekendijk, *Strafvordering voor de hulpofficier*, 2015, blz. 42-43.

¹²¹ Politie, *De dynamische verkeerscontrole. Het 'Blauwe' Boekje*, blz. 27-40; M.G.M. Hoekendijk, *Strafvordering voor de hulpofficier*, blz. 42-43.

¹²² Interview met Ella, 22 juli 2021.

Politieagenten moeten zich ervan bewust zijn dat zowel hun verbale als hun non-verbale communicatie op organisatoren en deelnemers intimiderend kan overkomen.¹²³ Zoals in hoofdstuk 1 is uitgelegd, hebben overheden de plicht om demonstraties te faciliteren. Daartoe behoort effectieve communicatie en samenwerking tussen alle betrokken partijen, op basis van open dialoog en wederzijds vertrouwen.¹²⁴

III: ID-CONTROLES DOOR ANDERE AUTORITEITEN - DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Naast de politie heeft ook de Koninklijke Marechaussee de bevoegdheid om ID-controles uit te voeren.¹²⁵ Demonstranten melden ook ID-controles door de Koninklijke Marechaussee tijdens bijeenkomsten. Rozemarijn, die 'Klimaatwaken' organiseerde, schrijft in haar boek over ID-controles tijdens hun acties:

'De leden van de marechaussee lopen vervolgens weg met de identiteitsbewijzen, fotograferen ze, noteren zaken. Het is allemaal erg onduidelijk en het maakt de wakers nerveus. Wat gebeurt er precies met hun gegevens? Ik leg contact met de brigade-adjutant, leg uit dat de ID-controles verstorend zijn bij het ingetogen karakter van de wake en ik vraag naar de noodzaak. Hij geeft aan dat er niets aan te doen is, maar dat er geen gegevens worden bijgehouden. Dan ontdekt [een andere waker] dat er een lijst wordt bijgehouden. Hij krijgt de lijst zelf niet in handen, maar de dienstdoende marechaussee telt 192 namen, bijna precies het aantal mensen dat heeft gewaakt. Ik bel de brigade-adjutant om verhaal te halen. Later die ochtend belt hij me terug, vertelt dat niemand van de hogergeplaatsten of van de medewerkers die hij heeft gesproken iets weet over een lijst, het zal wel een individuele actie zijn geweest. Daar geloven we gezien de volledigheid van de lijst weinig van.'¹²⁶

2.4 DISPROPORTIONELE CONTROLES ZONDER WAARBORGEN

Naast een legitiem doel en een wettelijke basis vereist het recht op privacy dat elke inmenging 'in een democratische samenleving noodzakelijk' is. Dat betekent dat de inmenging moet beantwoorden aan een 'dwingende maatschappelijke behoefte' die proportioneel is aan het legitieme doel - in dit geval, zoals de politie stelt, het doel van het handhaven van de openbare orde. In de voorgaande paragrafen is al uitgelegd dat de controles geen wettelijke basis hebben en dat het genoemde doel twijfelachtig is. Maar zelfs als we ervan uit zouden gaan dat het doel van de politie rechtmatig is en als de Nederlandse staat een nieuwe wet zou aannemen, dan nog zijn controles van vreedzame demonstranten een onrechtmatige inmenging in de uitoefening van het recht op privacy – omdat dergelijke controles niet voldoen aan de eis van noodzakelijkheid.

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, hebben politieagenten ruime discretionaire bevoegdheden om inzage van identiteitsbewijzen te vorderen, zelfs als er geen redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Identiteitscontroles tijdens demonstraties kunnen echter onder mensenrechten alleen noodzakelijk worden geacht als er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen. Alleen het feit dat de politie iemand in verband brengt met een vreedzame demonstratie is geen legitieme grond om diegene staande te houden en te controleren. Sterker nog, zelfs als er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit is, is een ID-controle tijdens een demonstratie op grond van de internationale mensenrechten alleen gerechtvaardigd als die proportioneel is. Lichte vergrijpen, zoals afval op straat gooien of het verkeer hinderen, rechtvaardigen geen controle wanneer iemand het recht op demonstreren uitoefent.

Net als bevoegdheden tot aanhouding en fouilleren, mag de politie ID-controles enkel uitvoeren op basis van een redelijk vermoeden van het plegen of beramen van een ernstig strafbaar feit – en deze bevoegdheden

¹²³ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 38-39.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Politiewet, artikel 8, lid 3. De Koninklijke Marechaussee is onderdeel van het leger en belast met bepaalde politietaken, zoals grensbewaking en beveiliging van bijvoorbeeld luchthavens en regeringsgebouwen.

¹²⁶ Rozemarijn van 't Einde, *Rebelleren voor het leven. Een dominee in actie voor klimaatrechtvaardigheid*, 2023, blz. 25.

mogen niet op een discriminerende manier worden ingezet.¹²⁷ Elke andere ID-controle tijdens een vreedzame demonstratie moet als disproportioneel worden beschouwd. Uitgaande van de vreedzaamheid van demonstraties, zijn controles simpelweg niet zomaar gerechtvaardigd. Aangezien ID-controles kunnen worden ingezet als surveillancemethode, zouden wetshandhavers alleen controles moeten uitoefenen bij demonstraties wanneer er duidelijk bewijs is dat er zodanige strafbare feiten gepleegd zullen worden, dat een ID-controle proportioneel zou zijn.

Hetzelfde geldt voor het verzamelen van persoonlijke informatie van organisatoren en deelnemers door middel van digitale beelden. Het rapport van de Speciale Rapporteur van de VN stelt dat het gebruik van dergelijke opnamen moet worden getoetst op rechtmatigheid, noodzaak en proportionaliteit.¹²⁸ Aangezien opnamen als een zeer ernstige inbreuk op de privacy worden gezien, zijn de normen voor deze toetsing heel streng.¹²⁹ In alle gevallen moeten er voldoende waarborgen zijn tegen misbruik.¹³⁰ Dit is een zeer hoge drempel. Zoals in hoofdstuk 1 is uitgelegd, kan surveillance van demonstranten alleen gerechtvaardigd zijn wanneer dit gericht is op iemand tegen wie een redelijke verdenking bestaat dat die zich schuldig maakt of van plan is zich schuldig te gaan maken aan ernstige strafbare feiten. En dan alleen onder de allerstrengste voorwaarden, gebaseerd op de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, en met de mogelijkheid van strikt rechtelijk toezicht.¹³¹ Willekeurige of ongerichte surveillance van mensen die demonstratierecht uitoefenen, in fysieke of digitale ruimtes, zou verboden moeten zijn.¹³²

IV: DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID = RISICO OP ETNISCH PROFILEREN

Ruime discretionaire bevoegdheden om mensen te controleren, staande te houden en te fouilleren vergroten het risico op willekeur en discriminerend gebruik van bevoegdheden. Niet alleen de Wet op de identificatieplicht, maar ook bevoegdheden voor onder meer verkeerscontroles, preventief fouilleren en immigratiecontrole (controleren of iemand illegaal in het land verblijft) geven Nederlandse politieagenten veel ruimte om naar eigen inzicht te bepalen welke personen ze staande willen houden of willen controleren. Deze bevoegdheden laten ook toe dat mensen worden gestopt, gecontroleerd en gefouilleerd terwijl zij geen verdachte zijn.

Door deze ruime bevoegdheden, in combinatie met onbewuste aannamen, stereotypen en 'informatiegestuurde politie', is etnisch profileren in Nederland al geruime tijd een probleem. In 2013 publiceerde Amnesty International een gedetailleerde analyse over hoe proactief optreden van de politie en vage bevoegdheden om mensen te controleren, staande te houden en te fouilleren etnisch profileren in de hand werken.¹³³ In 2020 bracht Amnesty International in kaart hoe de facto blanco bevoegdheid voor het uitvoeren van verkeerscontrole werden misbruikt in een experiment met geautomatiseerde risicoprofilering ('predictive policing').¹³⁴ In hetzelfde jaar spande Amnesty International en anderen een rechtszaak aan tegen etnisch profileren bij grenscontroles. In 2023 oordeelde het hof dat inderdaad sprake is van discriminatie en dat de werkwijze moet worden aangepast.¹³⁵

De huidige werkwijzen leiden ertoe dat etnische minderheden disproportioneel vaker worden gecontroleerd. Zij vrezen mede daarom ook discriminerende en anderszins onrechtmatig politieoptreden bijvoorbeeld in de context van demonstraties. Organisatoren van antiracismeprotesten vertelden Amnesty International dat ze extra voorzorgsmaatregelen nemen om de kans op ongevraagd contact met de politie te verkleinen. Ze proberen niets te doen wat door de politie als wanordelijk gedrag zou kunnen worden gezien en tot een controle zou kunnen leiden. Deze voorzichtige houding volgt uit hun eerdere ervaringen met discriminerende verkeerscontroles en ID-controles. Bovendien hebben sommige organisatoren en antiracismedemonstranten te maken gekregen met disproportioneel politiegeweld en

¹²⁷ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 83. Zie ook: Amnesty International, 'France: Systemic Police Discrimination Requires Reforms'; Amnesty International, 'IMK: Abschiebungen nach Syrien und Afghanistan stoppen, rassistische bekämpfen!'.

¹²⁸ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 74.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibid., par. 75.

¹³¹ Speciale VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging, Rapport, 17 mei 2019, par. 57.

¹³² Ibidem.

¹³³ Amnesty International, 2013, *Stop and search powers pose a risk to human rights. Acknowledging and tackling ethnic profiling in the Netherlands*.

¹³⁴ Amnesty International, *We Sense Trouble*.

¹³⁵ Amnesty International, 'Rechtszaak tegen Marechaussee vanwege etnisch profileren', [amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechten-nederland/rechtszaak-koninklijke-marechaussee](https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechten-nederland/rechtszaak-koninklijke-marechaussee)

massale aanhoudingen tijdens vreedzame protesten tegen Zwarte Piet in Dordrecht in 2011,¹³⁶ Gouda in 2014¹³⁷ en Rotterdam in 2016.¹³⁸

Hoewel de Nederlandse politie en de landelijke overheid erkennen dat etnisch profileren een probleem is, heeft dat nog niet geleid tot effectieve maatregelen om etnisch profileren te voorkomen. Amnesty International heeft herhaaldelijk aangedrongen op wettelijke waarborgen, duidelijke richtlijnen voor de uitoefening van politiebevoegdheden en systematische registratie van preventieve controles voor evaluatie (door het invoeren van stopformulieren).¹³⁹ Op een stopformulier vult een politieagent informatie in over de controle, waaronder identiteit, de aanleiding voor de controle en de uitkomst daarvan. Op het formulier moeten ook relevante gegevens over de gecontroleerde persoon worden vermeld, zoals geslacht, leeftijd, etniciteit en andere beschermde gronden. Stopformulieren dragen zo bij aan het toezicht op mogelijk discriminerende praktijken en kunnen worden gebruikt voor evaluatie van politiecontroles en voor verantwoording van het politieoptreden.¹⁴⁰

¹³⁶ De Nationale ombudsman heeft vastgesteld dat de aanhouding van twee demonstranten in Dordrecht in 2011 onrechtmatig was en dat er buitensporig geweld was gebruikt tegen één demonstrant. De Nationale Ombudsman, *Rapport over een klacht over de regionale politie-eenheid Rotterdam*, 15 oktober 2014.

¹³⁷ Tijdens een sinterklaasfeest in Gouda in 2014 hield de politie 90 antiracismedemonstranten aan, zie bijvoorbeeld: RTL Nieuws, 'Negentig mensen aangehouden bij intocht', 15 november 2014, .

¹³⁸ In 2016 werden zo'n 200 antiracismedemonstranten die protesteerden tegen Zwarte Piet aangehouden. Volgens Amnesty werd er bij sommige aanhoudingen buitensporig geweld gebruikt:)

Het Openbaar Ministerie maakte meer dan een jaar later bekend dat de grote meerderheid van hen niet vervolgd zou worden en deze zaken werden geseponeerd: NRC, 'Geen vervolging 168 demonstranten tegen Zwarte Piet', 12 januari 2018,

¹³⁹ Amnesty International, *Proactief politieoptreden*, blz. 47-49.

¹⁴⁰ Amnesty International, *We Sense Trouble*, blz. 42.

3. REGISTRATIE VAN DEMONSTRATIES IN POLITIEDATABANKEN

3.1 MISBRUIK VAN ID-CONTROLES VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS VAN VREEDZAME DEMONSTRANTEN

Tijdens een controle scant de politieagent het legitimatiebewijs met een politieapplicatie op de mobiele telefoon.¹⁴¹ Met de app kan een politieagent ter plekke allerlei databanken doorzoeken. Door het ID-bewijs te scannen, verkrijgt de politie persoonsgegevens van de demonstrant uit 14 verschillende databanken, waaronder naam, geboortedatum en -plaats, adres en hoe vaak diegene in de politiedatabanken voorkomt.¹⁴² Ongeveer 30.000 politieagenten met toegang tot een politietelefoon zijn bevoegd om deze bestanden in te zien.¹⁴³ ID-controles worden automatisch in de databanken geregistreerd ('gelogd') en politieagenten kunnen alle informatie die zij relevant achten toevoegen.¹⁴⁴ De gegevensverwerking gebeurt meestal zonder dat degene die wordt gecontroleerd dat weet, maar Marisella, een antiracismeactivist, vertelde dat de agent tijdens een controle een opmerking over haar persoonsgegevens maakte:

'Toen mijn ID gecontroleerd werd zei de agent: 'je komt vaker in aanraking met de politie'. Daar schrok ik van. Bleek dat de agent doelde op aangiftes die ik gedaan heb.'¹⁴⁵

Sinds november 2020 worden bevragingen van politieagenten in de politieapplicatie automatisch geregistreerd.¹⁴⁶ Wanneer een politieagent het ID-bewijs van een demonstrant controleert, wordt deze controle automatisch toegevoegd aan de databank en kan de politieagent zien hoe vaak de demonstrant al is gecontroleerd en waar en wanneer de eerdere controles plaatsvonden.¹⁴⁷ De politieagent kan dit tijdens de controle bekijken en na afloop kunnen andere politieagenten de geregistreerde gegevens over de deelname van die persoon aan demonstraties controleren.¹⁴⁸ Onlangs ontdekten journalisten dat de politie regelmatig gegevens van activisten opvraagt uit politiedatabanken en zelfs gegevens over hun ouders en kinderen opvraagt uit de Basisregistratie Personen (BRP).¹⁴⁹ De politie raadpleegde de BRP-gegevens van

¹⁴¹ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie (op 31 januari 2022). Deze app heet *MEOS* ("Mobiel Effectief Op Straat"). Zie ook: W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen*, blz. 32; M. den Hengst, T. ten Brink en J. ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, blz. 47. Bevestigd door de politie in Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁴² Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁴⁵ E-mailbericht van Marisella, 13 januari 2023.

¹⁴⁶ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Investico, 'Politie verzamelt op grote schaal persoonsgegevens demonstranten', 10 maart 2023, .

demonstranten die nog nooit waren gearresteerd, soms gebeurde dat heel veelvuldig.¹⁵⁰ Van een van de demonstranten, Marisella, werden de persoonsgegevens meer dan 300 keer geraadpleegd.¹⁵¹ Zij is nooit gearresteerd of veroordeeld voor een strafbaar feit.¹⁵² In een reactie aan de media gaf de politie toe dat er geen specifiek beleid is voor het opvragen van persoonsgegevens van demonstranten. Het doel van de gegevensverwerkingen wordt in 'zeer algemene' bewoordingen vastgelegd, zoals 'ter handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval'.¹⁵³

Naast het registreren van ID-controles kunnen politieagenten aantekeningen toevoegen aan een ID-controle in de politiestructuren. Binnen 24 uur na de controle heeft de politieagent de discretionaire bevoegdheid om te bepalen of en hoe de demonstrant wordt geregistreerd. Dit wordt een 'mutatie' genoemd. Mutaties zijn aantekeningen die gebaseerd kunnen zijn op de waarnemingen van de politieagent, verslagen van derden of informatie die de demonstrant met de politieagent heeft gedeeld. Onderdeel van de mutatie is dat de demonstrant wordt geregistreerd als een verdachte, betrokkene, getuige of aangever. Mutaties kunnen ook worden gekoppeld aan een projectcode.¹⁵⁴ Een projectcode kan verwijzen naar een grote manifestatie, een protest of demonstratie. Het doel van de projectcode is om de risico's voor de openbare orde te beoordelen en de politie-inzet te bepalen. Politieanalisten kunnen op de projectcode zoeken om alle bijbehorende mutaties te zien.¹⁵⁵

Amnesty International heeft twintig demonstranten geholpen met het opvragen van hun persoonsgegevens bij de politie. Zeventien van hen waren in politiedatabanken geregistreerd als 'betrokkene' bij een of meer demonstraties. Marisella herinnert zich hoe ze schrok van de manier waarop de politie in haar dossier over haar sprak:

'Ik ben een procedure gestart om mijn gegevens in te zien, want er is een deel dat ik nog niet heb mogen inzien. Wat ik wél in mocht zien, daarin viel me vooral de toon op waarop over me gesproken is. De boa had o.a. gezegd: 'zij discrimineren ons blanken ook'.¹⁵⁶

In hoofdstuk 2 werd geconcludeerd dat de ID-controles die in Nederland plaatsvinden tijdens demonstraties in strijd zijn met de mensenrechten. De verwerking van persoonsgegevens in politiedatabanken na een ID-controle vormt eveneens een schending van de mensenrechten. Er gelden specifieke mensenrechtencodes voor de verwerking van persoonsgegevens in politiedatabanken (zie kader II). In de volgende paragrafen wordt uitgelegd dat de gegevensverwerking die volgt op ID-controles niet in overeenstemming is met de mensenrechten en daarmee het recht op privacy schendt.

V: POLITIEDATABANKEN EN HET RECHT OP PRIVACY

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat persoonsgegevens en gegevens over bewegingen in de openbare ruimte vallen onder 'gegevens met betrekking tot het privéleven'.¹⁵⁷ Er gelden specifieke mensenrechtencodes als gegevens worden verwerkt in de context van wetshandhaving. Het stelselmatig verzamelen en opslaan van gegevens door de autoriteiten in de context van wetshandhaving vormt een inmenging in iemands privéleven,¹⁵⁸ zelfs als deze gegevens zijn verzameld in een openbare ruimte of uitsluitend betrekking hebben op iemands beroepsmatige of openbare activiteiten.¹⁵⁹ Met betrekking tot surveillance in de openbare ruimte zegt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens:

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem. Een artikel gebaseerd op het stuk van Investico werd ook opgepakt door een nationale dagblad: Trouw, 'Politie vraagt op grote schaal gegevens op van demonstranten. 'Het lijkt wel een politiestaat'', 10 maart 2023. . Marisella heeft bevestigd dat zij de organisator is geweest van de actiegroep Kick Out Zwarte Piet, die genoemd werd in de relevante alinea's van de Investico/Trouw nieuwsberichten op 10 maart 2023.

¹⁵² Bevestigd door Marisella, 13 januari 2023.

¹⁵³ Investico, 'Politie verzamelt op grote schaal persoonsgegevens demonstranten'.

¹⁵⁴ Reactie van de Nederlandse politie, 10 maart 2023.

¹⁵⁵ Ibidem. Een voorbeeld van een dergelijke code is "CTER05": dieren en milieu extremisme. Zie: Sluitvion, 'Sluit VION! Onder repressie...'; 23 april 2021.

¹⁵⁶ E-mailbericht van Marisella, 13 januari 2023.

¹⁵⁷ Zie voor persoonsgegevens: EHRM 16 november 2004, nr. 29865/96 (*Ünal Tekeli t. Turkije*), par. 42. Zie voor gegevens over bewegingen in de openbare ruimte: EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), par. 52; en gegevens over bewegingen per trein of vliegtuig in surveillancedatabanken: EHRM 4 mei 2000, nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*), par. 66.

¹⁵⁸ EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), par. 65-67; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. c.s. t. San Marino*), par. 53.

¹⁵⁹ EHRM 21 juni 2011, nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*), par. 64-66; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), par. 51-53.

'Iemand die op straat loopt zal onvermijdelijk zichtbaar zijn voor iedere burger die ook aanwezig is. Surveillance met technologische middelen in dezelfde openbare ruimte [...] is van vergelijkbare aard. Er kunnen echter overwegingen met betrekking tot het privéleven gaan meespelen als er een stelselmatige of permanente registratie ontstaat van dergelijk materiaal uit het publieke domein.'¹⁶⁰

Het Hof stelde verder dat een aantal omstandigheden kunnen bijdragen aan de *ernst* van de inmenging, bijvoorbeeld of informatie gevoelige gegevens bevat,¹⁶¹ of vervolgens is gebruikt of geraadpleegd door een derde partij,¹⁶² en of de persoon op wat voor manier dan ook ongemak heeft ondervonden als gevolg van de opgeslagen informatie.¹⁶³ Met deze omstandigheden moet rekening worden gehouden bij het beoordelen van de rechtvaardiging voor de inmenging in de uitoefening van het recht op privacy.

De ID-controles zoals besproken in dit rapport vonden plaats tijdens vreedzame demonstraties bij demonstranten die niet verdacht werden van een strafbaar feit. Er zouden nog strengere criteria voor gegevensverwerking moeten gelden, wanneer de getroffen personen geen deel uitmaken van een strafrechtelijk onderzoek.

3.2 DATAMINING ZET RECHT OP PRIVACY OP HET SPEL

In hoofdstuk 2 werd geconcludeerd dat het gebruik van ID-controles voor het verzamelen van persoonsgegevens van demonstranten om daarmee informatie te verzamelen en risicobeoordelingen uit te voeren, niet gezien kan worden als een proportionele inmenging in het recht op privacy. Datzelfde geldt voor de gegevensverwerking die volgt op ID-controles. Het is daarbij van belang om nogmaals te benadrukken dat het legitieme doel op grond waarvan een inmenging kan worden gerechtvaardigd strikt geïnterpreteerd moet worden, vooral als het gaat om het 'voorkomen van wanordelijkheden' en/of het 'handhaven van de openbare orde'.¹⁶⁴

De politie stelt dat zij informatie nodig heeft om te bepalen hoe zij een demonstratie moet faciliteren. Informatie die de politie als relevant beschouwt omvat aantekeningen over hun eigen ervaring, informatie over eerdere demonstraties over hetzelfde onderwerp of informatie over de persoon die de kennisgeving doet.¹⁶⁵ In september 2022 organiseerde Amnesty International bijvoorbeeld een demonstratie voor vluchtelingenrechten voor de Tweede Kamer, in samenwerking met OxfamNovib, Vluchtelingenwerk, het Humanistisch Verbond en Pax voor Vrede. Twee politieagenten verzochten een medewerker van Amnesty International, Maarten, een van de organisatoren, zich te legitimeren. Toen hij vroeg waarom dat nodig was, stelde de politie dat ze moesten controleren of hij inderdaad de organisator was en moesten vastleggen hoe de demonstratie verliep, voor het geval hij nog eens een demonstratie zou organiseren. Maarten legde uit:

'Bij bijna elk protest of elke actie die ik organiseer, moet ik discussiëren over de reden waarom de politie om mijn identiteitsbewijs vraagt. Als ik een vordering van de politie weiger, word ik gearresteerd en is de actie in feite beëindigd. Ik ben daar om te protesteren, niet om met de politie te ruziën. Bovendien wordt elke controle bij de politie geregistreerd. Dat voelt niet goed, want het is niet duidelijk wat er met die gegevens gebeurt.'¹⁶⁶

De politie kan eerdere ervaringen gebruiken in de voorbereiding op het faciliteren van een protest; er kunnen bijvoorbeeld meer agenten worden ingezet als er een groter risico bestaat op confrontaties tussen verschillende groepen demonstranten. Het verzamelen van persoonsgegevens voor politiedatabanken door middel van ID-controles kan echter niet noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van politietaken.

¹⁶⁰ EHRM, 25 december 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 57.

¹⁶¹ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg c.s. t. Zweden*), par. 71-72.

¹⁶² EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), par. 69-70.

¹⁶³ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg c.s. t. Zweden*), par. 68.

¹⁶⁴ EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 122. In het licht van het oogmerk en de bedoeling van het Verdrag, de effectieve bescherming van mensenrechten, dienen bepalingen die inmenging in de uitoefening van dergelijke rechten toestaan restrictief geïnterpreteerd te worden. EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (*Perinçek t. Zwitserland*), par. 149-151. Zie ook: Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, blz. 28-29.

¹⁶⁵ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022 en reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

¹⁶⁶ Interview met Maarten, 22 maart 2023.

Deelname aan demonstraties is geen indicatie van enig risico voor de openbare orde of strafbaar feit, maar de uitoefening van een mensenrecht. De verwerking van de persoonsgegevens van demonstranten door de politie stigmatiseert hun strijd en hun demonstratierecht.¹⁶⁷ Alleen in die gevallen waarin de politie betrouwbare en voldoende concrete informatie heeft dat overtredingen van de wet dreigen tijdens een demonstratie, kan een inmeniging in het recht op privacy noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten, en daarmee in het bijzonder ter bescherming van het (verder) vreedzame protest. In zulke omstandigheden zou de ernst van de dreigende strafbare feiten moeten worden afgewogen tegen de inperkingen op demonstratierecht en recht op privacy, waarbij ID-controles alleen dan uitgevoerd mogen worden voor zover die proportioneel zijn. In de volgende paragrafen wordt uitgelegd dat de verwerking van persoonsgegevens om informatie over demonstraties te verzamelen niet voldoet aan de criteria van rechtmatigheid (zie paragraaf 3.3) en noodzakelijkheid (zie paragraaf 3.4).

3.3 GEEN WETTELIJKE BASIS VOOR HET VOLGEN VAN DEMONSTRANTEN IN POLITIEDATABANKEN

De verwerking van persoonsgegevens na ID-controles tijdens demonstraties is niet in overeenstemming met de wet, omdat de Nederlandse politie niet de bevoegdheid heeft om van demonstranten verkregen persoonsgegevens te verwerken. Er is geen wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens van demonstranten in politiedatabanken. Bij gebrek aan een specifieke wet verwijst de politie naar haar algemene taakomschrijving die is vastgelegd in artikel 3 van de Politiewet als de vermeende wettelijke basis voor de gegevensverwerking. Volgens de politie vormt artikel 3 van de Politiewet ook de basis voor de inzet van camera's tijdens demonstraties, waaronder drones, bodycams, politieauto's met camera's en foto- en videocamera's van mobiele telefoons.¹⁶⁸ De bepaling luidt als volgt:

Artikel 3 van de Politiewet

'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

In de Nederlandse jurisprudentie wordt artikel 3 van de Politiewet uitsluitend als een wettelijke basis voor politietiemaatregelen gezien wanneer die maatregelen een niet meer dan geringe inbreuk op de grondrechten van een persoon maken.¹⁶⁹ In het rapport *We Sense Trouble* uit 2020 legde Amnesty International uit dat artikel 3 van de Politiewet niet als wettelijke basis kan dienen voor de verwerking van persoonsgegevens voor politiedoeleinden of voor technologisch geavanceerde onderzoeksmethoden.¹⁷⁰ De door de politie gebruikte wettelijke basis voldoet niet aan de internationale mensenrechtennormen. Een inmeniging in de uitoefening van mensenrechten ten gevolge van het gebruik van deze methoden is allesbehalve gering. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bovendien erkend dat de bescherming van persoonsgegevens van fundamenteel belang is voor de uitoefening van het recht op privacy.¹⁷¹ Mensen hebben recht op gegevensbescherming: gegevens moeten op een rechtmatige manier worden verwerkt, waarbij rekening moet worden gehouden met gegevensbeschermingsnormen, zoals is vastgelegd in de internationale mensenrechtenverdragen.¹⁷² De opslag van persoonsgegevens in politiedatabanken is alleen toelaatbaar wanneer landelijke wetgeving voorziet in voldoende waarborgen voor gegevensbescherming.¹⁷³

¹⁶⁷ Vergelijk met EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), blz. 122.

¹⁶⁸ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 19 januari 2023.

¹⁶⁹ Hoge Raad, 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (Zwolsman).

¹⁷⁰ Amnesty International, *We Sense Trouble*, b 34.

¹⁷¹ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), par. 62.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld het Verdrag van de Raad van Europa voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met de automatische verwerking van persoonsgegevens, ETS nr. 108, 28 januari 1981. Het Verdrag is in 2018 gemoderniseerd. Zie ook het gemoderniseerde Verdrag van de Raad van Europa voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met de automatische verwerking van persoonsgegevens. Binnen de EU is een specifiek recht op de bescherming van persoonsgegevens vastgelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De EU-wetgeving voorziet ook in een specifieke regeling voor de verwerking van persoonsgegevens door de politie ter voorkoming van strafbare feiten, vastgelegd in Richtlijn (EU) 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, ook wel de richtlijn Gegevensbescherming bij wetshandhaving genoemd.

¹⁷³ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), par. 62. Zie ook: EHRM 17 maart 2010, nr. 5335/06 (*B.B. t. Frankrijk*); EHRM 10 mei 2010, nr. 22115/06 (*M.B. t. Frankrijk*).

Het recht op gegevensbescherming vereist onder meer dat het doel van de gegevensverwerking wordt gespecificeerd.¹⁷⁴ De manier waarop persoonsgegevens worden verwerkt na ID-controles voldoet niet aan deze eis, aangezien het doel niet voldoende specifiek is gedefinieerd in artikel 3 van de Politiewet. De beoordelingsruimte van de autoriteiten om te bepalen wie er in de politiedatabanken wordt geregistreerd zou op een voldoende heldere manier moeten worden omschreven.¹⁷⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt dat dit belangrijk is, omdat surveillancetechnologieën worden ontwikkeld op een manier die voor burgers moeilijk te begrijpen is, vooral daar waar automatische en stelselmatige gegevensverzameling technisch mogelijk is en steeds breder wordt ingezet.¹⁷⁶ De ontwikkeling van dergelijke technologieën moet dus gepaard gaan met wettelijke waarborgen die de mensenrechten beschermen.¹⁷⁷ De wettelijke basis voor een inmenging moet procedures bevatten voor dataverwerking,¹⁷⁸ en moet de strafbare feiten beschrijven waarvoor deze maatregelen mogen worden ingezet.¹⁷⁹ Het Europees Hof van Justitie vereist ook dat zulke wetgeving objectieve criteria bevat om gegevensverwerking door autoriteiten te beperken.¹⁸⁰ De EU-wetgeving inzake gegevensbescherming bepaalt dat gegevens alleen mogen worden verzameld voor gespecificeerde, expliciete en rechtmatige doeleinden en niet mogen worden verwerkt op een manier die onverenigbaar is met deze doeleinden.¹⁸¹ De landelijke wetgeving inzake gegevensverwerking moet onder andere de verwerkingsdoeleinden en de te verwerken persoonsgegevens specificeren.¹⁸²

Artikel 3 van de Politiewet voldoet niet aan deze criteria. Het biedt geen juridische basis voor de verzameling en opslag van persoonsgegevens met betrekking tot iemands deelname aan demonstraties zolang dat geen verband houdt met een strafbaar feit. De gevolgen zijn niet voorzienbaar op basis van de algemene omschrijving van de politietaak, omdat artikel 3 niets zegt over onder welke omstandigheden de politie persoonsgegevens mag verzamelen van iemand die een demonstratie organiseert of daaraan deelneemt. Artikel 3 van de Politiewet beschrijft niet welke mate van beslissingsbevoegdheid de politie heeft om de gegevens te verzamelen en maakt evenmin duidelijk op wat voor manier de politie van die bevoegdheid gebruik mag maken, zoals de jurisprudentie op het gebied van mensenrechten wel vereist.¹⁸³ Artikel 3 van de Politiewet geeft ook geen details over de aard van de strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot een inmenging in het recht op privacy.¹⁸⁴ In het betreffende artikel staat simpelweg helemaal niets over gegevensverzameling.

Elke verwerking van gegevens door de politie wordt gereguleerd door de Wet politiegegevens. Deze wet schrijft voor dat de beginselen van gegevensbescherming moeten worden nageleefd, maar verleent geen bevoegdheid tot het verwerken van gegevens na een ID-controle. Evenmin blijkt uit de wet of, en zo ja, onder welke omstandigheden gegevens van demonstranten mogen worden verwerkt. Volgens de interpretatie van de politie mag elke politieagent naar eigen inzicht besluiten het legitimatiebewijs van een demonstrant te controleren en zo automatisch diens persoonsgegevens te verwerken in de politiedatabanken. Daarnaast kan de politie ook nog zelf bepalen welke andere informatie er wordt toegevoegd aan de politiedatabanken. De gegevensverwerking die hierbij plaatsvindt, voldoet niet aan het criterium van rechtmatigheid en is dus een schending van het recht op privacy.

¹⁷⁴ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 5, lid 4 (b); Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 8, lid 2; EHRM 10 oktober 2006, nr. 7508/02 (*L.L. t. Frankrijk*), par. 46; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8, lid 2; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter b.

¹⁷⁵ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg c.s. t. Zweden*), par. 76.

¹⁷⁶ EHRM 6 juni 2016, nr. 37138/14 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), par. 68.

¹⁷⁷ EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), par. 61; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138/14 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), par. 66-68 en 89; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), par. 67.

¹⁷⁸ EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*), par. 35; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), par. 34; EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), par. 76; EH 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), par. 57; EHRM 4 mei 2000, nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*), par. 69; EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber en Saravia t. Duitsland*), par. 95; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 206.

¹⁷⁹ EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), par. 58; EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber en Saravia t. Duitsland*), par. 95; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), par. 231 en 243.

¹⁸⁰ Zie bijvoorbeeld HvJEU 6 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems t. Data Protection Commissioner*).

¹⁸¹ Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter b.

¹⁸² Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 8, lid 2.

¹⁸³ EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), par. 67; EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), par. 51; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), blz. 29; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), blz. 55; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), par. 62; EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*S. en Marper v. Verenigd Koninkrijk*), par. 95.

¹⁸⁴ EHRM 18 mei 2010, no. 26839/05 (*Kennedy t. Verenigd Koninkrijk*), par. 159.

3.4 DISPROPORTIONELE SURVEILLANCE EN SCHENDING VAN GEGEVENSBESCHERMINGSRECHT

In paragraaf 3.3 is uitgelegd dat artikel 3 van de Politiewet niet voldoet aan de rechtmatigheidseis die volgt uit de mensenrechtenverdragen. De verwerking van de persoonsgegevens van demonstranten is daarmee een schending van het recht op privacy. Maar zelfs al zou er een wettelijke basis bestaan die voldoet aan de in de vorige paragraaf beschreven eisen, kan men niet stellen dat het verwerken van persoonsgegevens van demonstranten noodzakelijk is, zolang er geen sprake is van een geïndividualiseerde verdenking van een strafbaar feit. Dat moet altijd als disproportioneel worden gezien. De gegevensbeschermingswetgeving vereist dat de autoriteiten ervoor zorgen dat ze alleen persoonsgegevens verwerken voor zover dat toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is voor het doel waarvoor ze worden verwerkt (het beginsel van *gegevensminimalisatie*).¹⁸⁵ De verwerking van gegevens na ID-controles tijdens demonstraties is niet gebaseerd op gegevensminimalisatie, maar op gegevensmaximalisatie. Zoals hierboven is uitgelegd hebben politieagenten een ruime beslissingsbevoegdheid om mensen te controleren, hun persoonsgegevens te registreren, en gegevens uit meerdere andere databanken te raadplegen.

Onder het mom van het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten gaat de politie ervan uit dat zij gegevens van deelnemers aan vreedzame demonstraties mag verzamelen en analyseren zonder dat er enige aanwijzing is dat zij van plan zijn een strafbaar feit te plegen. De politie gaat ervan uit dat de gegevens van eerdere demonstraties relevant kunnen zijn voor de uitvoering van haar taken, aangezien, zo stelt de politie, vernielingen, ordeverstoringen en gewelddadigheden kunnen plaatsvinden tijdens demonstraties.¹⁸⁶ De discretionaire bevoegdheid van de politie om ID-controles uit te voeren en gegevens te registreren maakt het mogelijk de gegevens met betrekking tot demonstraties op te slaan in politiedatabanken zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en persoonlijke opmerkingen en zonder dat er adequaat wordt beoordeeld of deze gegevens relevant zijn voor een daadwerkelijk gevaar of een specifiek strafbaar feit. Dit is duidelijk in strijd met de gegevensbeschermingswetgeving van de EU.¹⁸⁷ Als gevolg daarvan worden persoonsgegevens op een onrechtmatige manier opgeslagen in politiedatabanken, in strijd met de privacy- en gegevensbeschermingsnormen. En dit is des te zorgwekkender aangezien deelname aan demonstraties inzicht kan geven in iemands politieke standpunten, die behoren tot gevoelige persoonsgegevens, waarvoor dan ook aanvullende wettelijke waarborgen gelden.¹⁸⁸

Volgens de Nederlandse politie worden de gegevens van controles tijdens demonstraties doorgaans vijf jaar bewaard en kunnen ze worden ingezien door ongeveer 30.000 politieagenten. Daarna kunnen ze nog eens vijf jaar worden bewaard in een beveiligde omgeving, waar de gegevens alleen door een beperkt aantal 'poortwachters' kunnen worden opgevraagd als onderdeel van bijvoorbeeld het afleggen van verantwoording of een klachtenprocedure. Deze regel wordt niet strikt toegepast: de politie stelt dat gegevens verder verwerkt kunnen worden voor andere doeleinden, waarvoor andere verwerkingstermijnen gelden.¹⁸⁹ Bovendien houdt de gegevensverzameling niet op na de ID-controle. Zodra iemand in de politiedatabanken is opgenomen, worden zijn of haar gegevens automatisch bijgewerkt. De persoonsgegevens van mensen die in de databanken staan, worden automatisch aangevuld en gecontroleerd aan de hand van informatie uit de Basisregistratie Personen. Deze gemeentelijke databank bevat eerdere en huidige adressen en gegevens over huwelijken en de geboorte van eventuele kinderen.¹⁹⁰ De geautomatiseerde gegevensverwerking geldt voor iedereen in de politiedatabanken en gaat zelfs door als de persoon in kwestie is overleden.

De politie is van plan een nieuw beleid te implementeren dat automatische gegevensverwerking alleen voor specifieke groepen of geselecteerde personen toestaat.¹⁹¹ Toch ontkent de politie dat de huidige werkwijze

¹⁸⁵ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 5, lid 4, letter c; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter c en artikel 7.

¹⁸⁶ Reactie op Wob-verzoeken, zie: Politie, 'Korpsleiding, Besluit op Wob-verzoek', 14 december 2021; Politie Eenheid Amsterdam, 'Besluit Wob-verzoek cameratoezicht demonstraties Museumplein', 30 november 2021; Politie Eenheid Den Haag, 'Besluit Wob-verzoek inzake demonstraties van Extinction Rebellion op 6 januari 2021 en 10 mei 2021', 29 april 2022; Politie Eenheid Limburg, 'Besluit Wob-verzoek pro-Palestinabetogingen Vrijthof Maastricht mei 2021', 30 november 2021; Politie Eenheid Oost-Brabant, 'Besluit Wob-verzoek intocht Sinterklaas Den Bosch 17 november 2019', 13 oktober 2021; Politie Eenheid Oost Nederland, 'Besluit op grond van Wob', 30 november 2021; Politie Eenheid Zeeland-West Brabant, 'Besluit op grond van Wob', 10 november 2021.

¹⁸⁷ Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter c en artikel 7.

¹⁸⁸ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 6; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 10.

¹⁸⁹ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023, met verwijzing naar de Wet politiegegevens, en de privacyverklaring van de politie, online beschikbaar via:

¹⁹⁰ Trouw, 'Politie spaart onnodig data van burgers op', 25 juli 2022,

¹⁹¹ De politie is bezig het aantal mensen van wie de gegevens automatisch worden bijgewerkt te verminderen omdat zij het niet nodig vindt iedereen te volgen. Hierbij gaat het in eerste instantie om mensen die geen verdachten zijn. De politie zal alleen voor korte tijd automatische updates over deze niet verdachte mensen verzoeken of helemaal geen updates vragen. In 2022 is de politie begonnen met het

onrechtmatig is. De politie beweert dat de implementatie van het nieuwe beleid slechts langzaam vordert omdat het moeilijk is de betreffende toepassingen uit te zetten.¹⁹² De politie beweert eveneens dat geautomatiseerde gegevensverwerking nodig is om de dossiers actueel te houden, zodat de politie tijdens een onderzoek contact kan opnemen met een aangever of getuige. De politie heeft verklaard dat er niets wordt gedaan met de verstrekte gegevens, tenzij een agent een gerichte zoekopdracht uitvoert.¹⁹³

Eén demonstrant, Sander, meldde dat de politie na een ID-controle zijn woonadres natrok, waarna hij thuis bezocht werd met verdere vragen:

'In januari 2022 hebben ik en zo'n 10 anderen een actie gehouden bij de bordesfoto van het nieuwe kabinet. Daarbij zijn onze ID-kaarten gevorderd. Nu, fast forward naar maart 2022: toen heb ik vier keer in een week twee politieagenten (de wijkagent met iemand die zich niet voorstelde) aan de deur gehad. Ik was alle keren niet thuis, ik reis namelijk veel i.v.m. mijn werk. Maar ik heb wel overal verslag van gedaan, op basis van wat mijn huisgenoot aan mij vertelde over de bezoeken. Weken later heb ik telefonisch contact gezocht met de wijkagent omdat ik toch wilde weten wat de aanleiding was. Toen hield hij een zeer vaag verhaal over 'kennismaken' en dat de aanleiding mijn staandehouding in januari was.' Geen enkele mede-activist die toen is staande gehouden [tijdens het protest in januari 2022] heeft vergelijkbare ervaringen gehad.'¹⁹⁴

Daarnaast zijn de politiedatabanken en de manier waarop die worden gebruikt niet in overeenstemming met de gegevensbeschermingsnormen waar het gaat om bescherming tegen ongeautoriseerde of onrechtmatige verwerking.¹⁹⁵ De toegang tot de gegevens over deelname aan demonstraties is niet voorbehouden aan specifieke politiemedewerkers; alle politieagenten met toegang tot een politietelefoon (dat zijn er ongeveer 30.000) hebben ook toegang tot de databanken. De politie benadrukt dat een agent een reden moet hebben om een systeem te raadplegen.¹⁹⁶ Een politieagent die in een bepaald deel van het land werkt, hoort bijvoorbeeld geen zoekopdrachten uit te voeren met betrekking tot strafbare feiten in een ander deel van het land.¹⁹⁷ Zoekopdrachten worden geregistreerd, maar de politie controleert niet wat de inhoud was van de zoekopdracht.¹⁹⁸ Er zijn geen technische maatregelen genomen om de bevoegdheden van politieagenten om zoekopdrachten uit te voeren in de politiedatabanken te beperken.¹⁹⁹ Dat is geen verrassing, nu het hele uitgangspunt van 'informatiegestuurde politie' is gebaseerd op het verzamelen en delen van enorme hoeveelheden gegevens. Het beleid van de politie is delen, niet delen is de uitzondering ('delen, tenzij').²⁰⁰ Tienduizenden politieagenten hebben toegang tot gegevens over deelname aan vreedzame demonstraties, zelfs wanneer ze iemand jaren later opzoeken voor iets wat helemaal geen verband houdt met de demonstratie. De politie kan zonder enige controle of toezicht databanken doorzoeken. Demonstranten hebben geen controle over hun persoonsgegevens en waar die voor worden gebruikt (meer over het gebrek aan toezicht en belemmeringen in het recht op rechtsbescherming in hoofdstuk 5.)

Het verzamelen van persoonsgegevens van al deze mensen terwijl er geen enkele aanwijzing is van een strafbaar feit, is niet noodzakelijk en disproportioneel.²⁰¹ Mensen hebben het recht om vreedzame demonstraties te organiseren en bij te wonen zonder door de politie in de gaten te worden gehouden en zonder dat hun gegevens jarenlang worden opgeslagen in politiedatabanken, aangevuld met automatische updates over hun levensgebeurtenissen. Autoriteiten mogen informatie gebruiken om te beoordelen hoe ze een protest het beste kunnen faciliteren, maar ze mogen alleen persoonsgegevens gebruiken die zijn verzameld in overeenstemming met de mensenrechten. Bovendien moeten ze altijd onderscheid maken tussen de verschillende manieren waarop mensen gebruikmaken van hun recht op vrijheid van vergadering en rekening houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.²⁰² Er kunnen gevallen zijn waarin de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het onderzoeken van een strafbaar feit. Of dat zo is moet per geval worden beoordeeld, waarbij de vereisten van rechtmatigheid, proportioneelheid en noodzaak

implementeren van wijzigingen in het registratiesysteem. Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁹² Trouw, 'Politie spaart onnodig data van burgers op'.

¹⁹³ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁹⁴ E-mailbericht van Sander, september 2022.

¹⁹⁵ Dit is in strijd met het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 7; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter f.

¹⁹⁶ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

¹⁹⁹ Interview met functionarissen van de Dienst Regionale Inlichtingenorganisatie (DRIO) van de Nationale Politie op 31 januari 2022.

²⁰⁰ W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen*, blz. 32; M. den Hengst, T. ten Brink en J. ter Mors, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, blz. 26.

²⁰¹ Vergelijk met EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), blz. 119.

²⁰² VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 38.

in acht worden genomen. Daarbij moet bovendien het faciliteren van het demonstratierecht, en nauw daarmee samenhangend, het uitgangspunt van vreedzaamheid voorop staan.²⁰³

²⁰³ Ibid., par. 36-40.

4. CHILLING EFFECT OP HET DEMONSTRATIERECHT

4.1 CRIMINALISERING VAN PROTEST

De meeste mensen zullen meewerken als de politie om hun legitimatiebewijs vraagt. Zoals in paragraaf 2.3 is uitgelegd, wordt zelfs een verzoek om een ID-bewijs te tonen, dat een demonstrant mag weigeren, doorgaans geïnterpreteerd als een vordering, en dus denkt een demonstrant er gehoor aan te moeten geven. Medewerkers van Amnesty International hebben ook ervaren dat zodra ze in twijfel trekken of een ID-controle rechtmatig is, de politie overgaat tot het vorderen van hun identiteitsbewijs. Sommige organisaties kiezen er voor om mee te werken aan ID-controles, zoals Dewi bijvoorbeeld uitlegde in paragraaf 2.2. Ivo, van een andere organisatie, zegt ook dat zij ervoor kiezen om mee te werken. Hij legde uit dat hij zijn focus ligt bij het goede verloop van de demonstratie:

'Wat bij mij vaak gebeurt is ID-controles als ik een demo in Den Haag coördineer. Dat als je een actie aangemeld hebt, dat ze dan je ID vragen. Ik ben dan zo bezig met die actie laten slagen. Daarnaast gebeurt het ook wel bij [niet-aangemelde] acties. Dan ben je echt je ID een hele tijd kwijt. Dan ben je hem gewoon een half uur kwijt. Wij hebben als regel dat we het niet anoniem doen. En dan geven we ID mee.'²⁰⁴

Als mensen aarzelen, of de rechtmatigheid van de controle in twijfel trekken, zegt de politieagent meestal dat ze aangehouden worden als ze niet meewerken. Weigeren gehoor te geven aan een vordering tot het tonen van een ID-bewijs is een strafbaar feit volgens het Wetboek van Strafrecht.²⁰⁵ Het onderzoek voor dit rapport bevat slechts twee gevallen van mensen die weigerden mee te werken aan ID-controles. Het eerste geval betrof twee demonstranten die meldden dat ze aangehouden werden toen hun demonstratie al voorbij was. Frank vertelde dat ze op de terugweg waren naar het station toen de politie hen benaderde voor ID-controles:

'Wat Ella en ik hebben gedaan bij [bedrijf], toen deden we een ludieke actie waarbij de directie ons gewoon te woord stond. Vervolgens kwam de politie, die wilde ID zien. Dat vonden we niet nodig. [...] We zeiden: die geven we niet. Dat jullie er zijn is al gek, maar ik heb geen zin om mijn ID te laten zien. Toen zijn we gearresteerd.'²⁰⁶

In het tweede geval had een demonstrant een advocaat geraadpleegd die haar vertelde dat ze haar ID-bewijs niet hoefde te laten zien. Birgit legde uit dat haar weigering om mee te werken ertoe leidde dat de politie haar deelname aan een demonstratie beëindigde:

'Toen ik aan kwam lopen [bij de demonstratie in Amsterdam] werd mij om mijn ID gevraagd. Dit heb ik geweigerd omdat er geen reden werd opgegeven. Volgens de advocaat die we hebben geraadpleegd op dat moment hoefde ik niet mijn ID te laten zien. Toch werd ik gearresteerd en met handboeien afgevoerd. (...) Ik heb het idee dat dit mijn demonstratierecht heeft ontnomen. Ik heb een klacht ingediend [bij de politie]. Nummer van de agent heb ik

²⁰⁴ Interview met Ivo, 20 juli 2021.

²⁰⁵ Wetboek van Strafrecht, artikel 447e.

²⁰⁶ Interview met Frank, 21 juli 2021.

niet gekregen van hemzelf maar mededemonstranten achteraf. Ik heb een blauwe plek overgehouden van de boeien.²⁰⁷

In andere gevallen werden demonstranten aangehouden omdat ze geen ID-bewijs bij zich hadden. Zo hield de politie bijvoorbeeld twee demonstranten aan tijdens het protest op de Erasmusbrug in Rotterdam (de vreedzame demonstratie die genoemd is in paragraaf 2.3) omdat ze zich niet konden legitimeren.²⁰⁸ In een ander geval meldde Ash, van een arrestantenondersteuningsgroep in Assen:

'Naar aanleiding van een actie [...] in Emmen, zijn [...] 12 mensen opgepakt. Vier daarvan zaten na drie nachten nog steeds vast. Wij stonden hier met 3 mensen als arrestee support op ze te wachten, toen politie naar ons toe kwam met een melding van "verdacht gedrag". Twee van ons hebben ons ID laten zien, maar een derde heeft die niet, en is daarom gearresteerd en meegenomen naar het politiebureau.'²⁰⁹

Ook in Amsterdam dreigden mensen aangehouden te worden omdat ze arrestantenondersteuning boden buiten een politiebureau. Twee politiebusjes stopten waar de groep zich had verzameld en de politie controleerde de ID-bewijzen van alle aanwezigen. Andie vertelde:

'Wij waren toen met tien/vijftien man aan het wachten voor het politiebureau. We hadden het gevraagd en het was oké. Maar op een gegeven moment kwamen er twee busjes aan en daar kwamen politieagenten uit. Een van die agenten zei: 'We willen jullie ID checken, als jullie niet meewerken worden jullie opgepakt.' Toen vroegen we eerst: 'Hoezo? We zitten hier gewoon, we hebben gecheckt of het mag.' Maar vanwege de coronaregels konden ze dan altijd zeggen dat we er met te veel mensen waren. (...) Later kwamen we erachter dat de agenten waren opgebeld en specifiek daarheen waren gekomen omdat ze nog een actie verwachtten. Dat was erg raar omdat we daar gewoon zaten. Het was best agressief, als in verbaal agressief. Toen hebben we allemaal ID gegeven, die hebben ze genoteerd.'²¹⁰

Een andere demonstrant, Jelle, voegt toe:

'Ze vorderden met wapenstok in de hand de ID-bewijzen. Dat versterkt een beetje de cultuur die wij voelen dat de politie preventief onze acties in de gaten wil houden. Ze zien bij voorbaat al een risico voor verstoring van de openbare orde als wij ergens heen gaan.'²¹¹

Mensen die niet meewerken met een ID-controle kunnen, naast dat ze het risico lopen aangehouden te worden, ook gefouilleerd worden of een boete krijgen. Alex vertelde bijvoorbeeld:

'[De agent] vermeldde me dat hij me niet zou beboeten als ik niet nogmaals op de weg zou gaan zitten. Later ben ik echter elders opnieuw gaan zitten, simpelweg omdat ik vond dat de eerste keer zitten veel te kort was om mijn punt duidelijk te maken aan het publiek. Ik werd de eerste keer namelijk al binnen 5 minuten van de weg geplukt.'²¹²

Zoals ook beschreven in paragraaf 2.1 vertelden deelnemers aan een antiracismedemonstratie in Alkmaar dat ze bang waren dat ze gefouilleerd zouden worden als ze hun ID-bewijs niet zouden geven. Marisella was een van de twee demonstranten die zich niet kon legitimeren. Zij kreeg ook een boete:

'Ik kreeg een boete opgelegd vanwege niet bij me hebben van identificatiebewijs bij [een protest] in Alkmaar. Het lag in de auto. [...] De politie heeft tijdens dat wij staande gehouden werden excuses moeten aanbieden nadat ik ze had gevraagd om [de burgemeester] te bellen. Maar toch kreeg ik nadat ik mijn ID had getoond een strafbeschikking in de brievenbus voor het niet tonen van mijn ID. Daar heb ik bezwaar tegen ingediend en het moest voorkomen. De rechter oordeelde dat mijn ID onrechtmatig was gevorderd en de boete werd ook teniet verklaard. Wij hadden alles gefilmd, daar had ik geluk mee. De rechter kon zien dat er geen reden was om ID's te vorderen maar ook dat mij ID wel getoond was ondanks dat het eerst uit de auto gehaald moest worden. Ze dreigden ons inderdaad te fouilleren. Ik maakte ter plekke bezwaar tegen het fouilleren. Mijn mededemonstrant liet het wel toe en heeft ook de boete voor niet tonen ID betaald.'²¹³

²⁰⁷ E-mailberichten van Birgit, 31 oktober 2022.

²⁰⁸ Interview met Savannah, 13 juli 2021; interview met Andie, 14 juli 2021; interview met Anne, 21 juli 2021.

²⁰⁹ E-mailbericht van Ash, 10 november 2022.

²¹⁰ Interview met Andie, 14 juli 2021.

²¹¹ Interview met Jelle, 21 juli 2021.

²¹² Interview met Alex, 21 juli 2021.

²¹³ Interview met Marisella, 16 juli 2021.

Tekstvak III hieronder beschrijft waarom deze aanhoudingen – en andere vormen van criminalisering van vreedzame demonstranten – een inmenging op het demonstratierecht vormen.



VI: AANHOUDING TIJDENS DEMONSTRATIE KAN SCHENDING VAN HET DEMONSTRATIERECHT OPLEVEREN

Aanhouding, of elke andere vorm van criminalisering van een vreedzame demonstrant, vormt een inperking van het demonstratierecht. Een inperking van het demonstratierecht moet in lijn zijn met de mensenrechten, en is dat slechts onder beperkte omstandigheden.²¹⁴ Onder de term 'inperking' kunnen zowel maatregelen vallen die voor, tijdens of na een demonstratie worden genomen.²¹⁵ Een aanhouding, of elke andere inmenging in de uitoefening van demonstratierecht, vormt een mensenrechtenschending, *tenzij* deze bij wet is voorzien, een of meer rechtmatige doelen dient en 'noodzakelijk is in een democratische samenleving' voor het bereiken van die doelen.²¹⁶

Ten eerste moet de maatregel een wettelijke basis hebben die toegankelijk en voorzienbaar is.²¹⁷ De wet moet nauwkeurig genoeg zijn om te beschermen tegen willekeurige inmenging door de autoriteiten. Ook moet de wet de reikwijdte en uitoefening van de beslissingsbevoegdheid van autoriteiten duidelijk definiëren.²¹⁸

Ten tweede moet de maatregel een rechtmatig doel dienen. Bij inperkingen op het demonstratierecht is het 'voorkomen van wanordelijkheden' een van de meest genoemde gronden.²¹⁹ Uit de mensenrechten volgt echter dat dit doel nauw moet worden geïnterpreteerd.²²⁰ Slechts een beroep op de openbare orde rechtvaardigt nog geen verregaande inperkingen van het recht op protest. Niet elke verstoring van de openbare orde voldoet aan het criterium 'wanorderlijkheid': een demonstratie mag enige mate van verstoring van het openbare leven veroorzaken.²²¹ Een maatregel kan ook onrechtmatig zijn als hij een heimelijk doel dient, zoals politieke vervolging, of dat nou als enige doel genoemd wordt, of in aanvulling op een rechtmatig doel.²²²

Ten derde moet elke inperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat de beperking moet beantwoorden aan een 'dwingende maatschappelijke behoefte' en proportioneel zijn ten opzichte van het rechtmatige doel.²²³ Een vreedzame demonstratie zou in principe niet moeten worden onderworpen aan dreiging met strafrechtelijke sancties²²⁴ of vrijheidsbeneming.²²⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst erop dat een onrechtmatige situatie op zichzelf niet noodzakelijkerwijs een inperking van het demonstratierecht rechtvaardigt.²²⁶ Autoriteiten moeten een zekere mate van tolerantie tonen ten aanzien van vreedzame demonstraties.²²⁷ Niet naleven van de kennisgevingsplicht is bijvoorbeeld op zichzelf geen rechtvaardiging voor een inmenging in de uitoefening van het demonstratierecht.²²⁸

²¹⁴ VN-Verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten, Art. 21; VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par.8. Zie ook EVRM, artikel 11, tweede lid, en voor relevante jurisprudentie zie bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 100 en 164; EHRM 27 januari 2009, nr. 16999/04 (*Samüt Karabulut t. Turkije*), par. 31; EHRM 7 oktober 2008, nr. 4327/02 (*Saya c.s. t. Turkije*), par. 39.

²¹⁵ EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*), par. 39.

²¹⁶ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 39-41. Zie ook: EHRM 27 januari 2009, nr. 16999/04 (*Samüt Karabulut t. Turkije*), par. 31-39; EHRM 7 oktober 2008, nr. 4327/02 (*Saya c.s. t. Turkije*), par. 41.

²¹⁷ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 30. Zie ook bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 108-110.

²¹⁸ Ibidem. Zie ook EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 115.

²¹⁹ EHRM, *Guide on Article 11*, par. 59.

²²⁰ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 7 en 44; EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 120-122.

²²¹ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 7 en 44. Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 32.

²²² EHRM, *Guide on Article 11*, par. 63. Zie bijvoorbeeld: EHRM 31 juli 2014, nr. 1774/11 (*Nemtsov t. Rusland*), par. 130; EHRM 6 juni 2016, nr. 74568/12 (*Frumkin t. Rusland*), par. 173; EHRM 15 november 2018, nr. 29580/12 (*Navalny t. Rusland*), par. 164. Zie ook VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 49.

²²³ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 40. Zie ook bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 143.

²²⁴ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 146; EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkey*), par. 43. Zie ook VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 27.

²²⁵ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Lithuania*), par. 146; EHRM 18 juni 2013, nr. 8029/07 (*Gün c.s. t. Turkije*), par. 83. Zie ook Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 45.

²²⁶ EHRM 9 april 2002, nr. 51346/99 (*Cisse t. Frankrijk*), par. 50.

²²⁷ EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkey*), par. 43.

²²⁸ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 70-71. Zie ook EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkije*), par. 41; EHRM 27 januari 2009, nr. 16999/04 (*Samüt Karabulut t. Turkije*), par. 35.

Aanhoudingen wegens het niet tonen van een ID-bewijs tijdens een vreedzame demonstratie voldoen niet aan de in het bovenstaande tekstvak beschreven mensenrechtennormen. Een aanhouding voor het niet tonen van een ID-bewijs is een ernstige inbreuk in de uitoefening van het demonstratierecht, aangezien de aanhouding in de praktijk een einde maakt aan zijn of haar uitoefening van dat recht. De Nederlandse wet biedt een rechtsgrond voor aanhouding, aangezien het Wetboek van Strafrecht stelt dat het niet voldoen aan de vordering een ID-bewijs te tonen een strafbaar feit is.²²⁹ Aanhoudingen tijdens vreedzame demonstraties zijn echter alsnog een schending van de mensenrechten wanneer die geen verband houden met het beoogde doel van de wet en zowel onnodig als disproportioneel zijn.²³⁰ Dat lijkt het geval te zijn wanneer een deelnemer aan een vreedzame demonstratie wordt aangehouden voor het niet tonen van een ID-bewijs. Er zijn geen cijfers bekend, maar de casussen in het onderzoek van Amnesty International laten zien dat de politie en het Openbaar Ministerie wisselend omgaan met dergelijke aanhoudingen. Sommige mensen die zijn aangehouden, worden na een paar uur weer vrijgelaten en horen er nooit meer iets over. Anderen krijgen een boete wegens het plegen van een strafbaar feit. En dan zijn er ook nog mensen zoals Marisella, die zonder te zijn aangehouden wel een boete krijgen. Wie weigert de boete te betalen wordt meestal vervolgd, maar soms blijft strafrechtelijke vervolging ook uit.

Het uitblijven van vervolgstappen geeft aan dat de autoriteiten eigenlijk niet van mening zijn dat er sprake is geweest van gedrag dat straf rechtvaardigt, wat aangeeft hoe willekeurig de aanhouding was. Het wekt ook de indruk dat een aanhouding in elk geval deels bedoeld is om de deelname van de betreffende persoon aan de demonstratie te beëindigen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat straffen wegens het niet opvolgen van bevelen van een politieagent, die zijn opgelegd om deelname aan een demonstratie te voorkomen of te bestraffen, moeten worden gezien als willekeurig en onrechtmatig en voldoen niet aan de eis van rechtmatigheid.²³¹ Het probleem is dat wanneer de overheid afziet van vervolging, ze elke rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de aanhouding vermijdt, waardoor het voor demonstranten praktisch onmogelijk is gebruik te maken van de voor hen openstaande rechtsmiddelen (zoals verder wordt uitgelegd in hoofdstuk 5).²³²

Zoals eerder opgemerkt in dit rapport, moet de overheid een zekere mate van tolerantie tonen ten aanzien van vreedzame demonstraties en moet de term 'vreedzaam' ruim worden geïnterpreteerd.²³³ Het demonstratierecht beschermt ook gedragingen waar anderen aanstoot aan kunnen nemen of die hen irriteren, en zelfs gedragingen die de activiteiten van derden tijdelijk belemmeren, beperken of onmogelijk maken.²³⁴ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erop gewezen dat zelfs wanneer er een onrechtmatige situatie plaatsvindt tijdens een protest, dit niet automatisch een inmenging in het demonstratierecht van de demonstranten rechtvaardigt.²³⁵ Ook heeft het bepaald dat een vreedzame demonstratie in principe niet bedreigd mag worden met strafrechtelijke sancties of vrijheidsbeneming,²³⁶ en dat regels omtrent demonstraties geen verdedkte belemmering van de demonstratievrijheid mogen opleveren.²³⁷ Daaruit volgt dat aanhoudingen van mensen die vreedzaam deelnemen aan protesten in het algemeen alleen proportioneel zijn als het strafbare feit dat aanleiding is voor de aanhouding een voldoende ernstig karakter heeft.

4.2 ONRECHTMATIGE CONTROLES ONTMOEDIGEN TOEKOMSTIGE DEMONSTRATIES

ID-controles van demonstranten zonder redelijke verdenking van een strafbaar feit schenden niet alleen het recht op privacy, ze dragen ook bij aan een *chilling effect* op het demonstratierecht, doordat ze mensen ervan kunnen weerhouden in de toekomst deel te nemen aan demonstraties. ID-controles tijdens

²²⁹ Wetboek van Strafrecht, artikel 447e.

²³⁰ EHRM 10 april 2012, nr. 34320/04 (*Hakobyan c.s. t. Armenië*), par. 107; EHRM 11 februari 2016, nrs. 67360/11, 67964/11 en 69379/11 (*Huseynli c.s. t. Azerbeidzjan*), par. 132.

²³¹ EHRM 10 april 2012, nr. 34320/04 (*Hakobyan c.s. t. Armenië*), par. 107; EHRM 11 februari 2016, nrs. 67360/11, 67964/11 en 69379/11 (*Huseynli c.s. t. Azerbeidzjan*), par. 132.

²³² Zie ook Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, blz. 60-61.

²³³ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 44; EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkije*), par. 43.

²³⁴ OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 15; EHRM 21 juni 1988, nr. 10126/82 (*Ärtze für das leben t. Oostenrijk*), par. 32.

²³⁵ EHRM 9 april 2002, nr. 51346/99 (*Cisse t. Frankrijk*), par. 50.

²³⁶ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius c.s. t. Litouwen*), par. 146; EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkije*), par. 43; EHRM 18 juni 2013, nr. 8029/07 (*Gün c.s. t. Turkije*), par. 83.

²³⁷ EHRM 17 mei 2011, nr. 28495/06 en 28516/06 (*Akgöl en Göl t. Turkije*), par. 41; EHRM 27 januari 2009, nr. 16999/04 (*Samüt Karabulut t. Turkije*), par. 35.

demonstraties kunnen mensen vooraf doen besluiten geen gebruik te maken van hun demonstratierecht, omdat ze vrezen in de gaten gehouden of aangehouden te worden als ze deelnemen.

In 2020 erkende het VN-Mensenrechtencomité dat het gebruik van surveillancetechnologie of gegevensverzameling in de context van demonstraties een *chilling effect* kan hebben op het demonstratierecht.²³⁸ Het VN-Mensenrechtencomité stelde dat inperkingen van het demonstratierecht 'niet discriminerend mogen zijn, de essentie van het recht niet mogen aantasten en niet gericht mogen zijn op het ontmoedigen van deelname aan demonstraties of het creëren van een *chilling effect*'.²³⁹ De VN-rapporteur voor de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging heeft ook benadrukt dat de verwerking van persoonsgegevens niet mag leiden tot 'het onderdrukken van rechten of het creëren van een *chilling effect*'.²⁴⁰ De verzameling van informatie mag nooit bedoeld zijn om mensen die (willen) deelnemen aan vreedzame demonstraties te intimideren of kwellen.²⁴¹ Daarnaast heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gesteld dat bij het beoordelen van de proportionaliteit van inperkingen van het demonstratierecht rekening moet worden gehouden met het *chilling effect*. In de rechtswetenschap is een *chilling effect* gedefinieerd als:

'Het negatieve effect dat enig handelen van de staat heeft op natuurlijke en/of rechtspersonen en dat ertoe leidt dat zij afzien van de uitoefening van hun rechten of het vervullen van hun beroepsplicht, uit angst te worden onderworpen aan formele procedures die zouden kunnen leiden tot sancties of informele gevolgen zoals bedreigingen, aanvallen of lastercampagnes. Onder handelen van de staat wordt in dit verband verstaan: elke maatregel, werkwijze of elk verzuim van de overheid die natuurlijke en/of rechtspersonen kunnen doen afzien van het uitoefenen van de rechten die op grond van nationale, Europese en/of internationale wetgeving aan hen zijn verleend, of de potentiële vervulling van iemands beroepsplicht zou kunnen ontmoedigen (zoals in het geval van rechters, aanklagers en advocaten bijvoorbeeld).'²⁴²

Een *chilling effect* kan niet alleen optreden als gevolg van onevenredige sancties om mensen ervan te weerhouden hun rechten uit te oefenen, maar ook door het aannemen van bewust dubbelzinnige wetsbepalingen en willekeurige handhaving van die bepalingen tegenover mensen die zich kritisch uitlaten over de overheid.²⁴³ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erkend dat handhavingsmaatregelen tijdens demonstraties, zoals het gebruik van geweld om een vreedzame demonstratie te beëindigen, aanhouding en strafrechtelijke of administratieve vervolging, het effect kunnen hebben dat ze de demonstranten en anderen ervan weerhouden in de toekomst aan soortgelijke demonstraties deel te nemen.²⁴⁴ Ook het gebruik van geweld door de politie bij het aanhouden van demonstranten die op geen enkele manier gewelddadig zijn kan een *chilling effect* hebben.²⁴⁵ Een *chilling effect* kan zelfs blijven bestaan als demonstranten worden vrijgesproken of als eventuele aangiften tegen hen worden ingetrokken, omdat de vervolging op zich hen er al van kan weerhouden in de toekomst aan vergelijkbare demonstraties deel te nemen.²⁴⁶

Zoals hierboven ook is gezegd is het duidelijk dat de werkwijze van de politie om demonstranten in de gaten te houden ertoe kan leiden dat mensen afzien van het uitoefenen van hun demonstratierecht. Mensen zien zich gedwongen af te zien van het uitoefenen van hun rechten en het organiseren van of deelnemen aan legitieme activiteiten. In sommige gevallen kunnen demonstranten de manier waarop ze hun demonstratierecht uitoefenen aanpassen. Quinn vertelde dat die nooit de kennisgeving doet voor een demonstratie, omdat die opgezadeld zit met onjuiste politiegegevens en surveillance en vernederende behandeling wil vermijden:

'Ik ben trans en non-binair. Dus ik kan mijn paspoort niet veranderen. Ik sta er met oude gegevens. Ik heb wel meegewerkt met organiseren maar nooit een demo aangevraagd. Om die reden, omdat ik met verkeerde gegevens zit.²⁴⁷ [...] een van de redenen om zelf niet een demonstratie aan te vragen als transpersoon is ook omdat ikzelf (maar ook zien gebeuren bij mede-activisten) discriminatie/transhaat heb meegemaakt vanuit politieagenten bij demonstraties. Bijvoorbeeld: moeten legitimeren bij demonstratie, aangesproken worden door

²³⁸ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 10, 61 en 94.

²³⁹ Ibid., par. 36.

²⁴⁰ Gezamenlijk rapport van de speciale VN-rapporteurs, 4 februari 2016, par. 61.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Laurent Pech, *The concept of chilling effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*, Open Society European Policy Institute, maart 2021, blz. 4.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ EHRM 29 november 2007, nr. 25/02 (*Balçık c.s. t. Turkije*), par. 41.

²⁴⁵ EHRM 13 oktober 2020, nrs. 35880/74 en 75926/17 (*Zakharov en Varzhabyan t. Rusland*), par. 90; EHRM 10 november 2020, nr. 75186/12 (*Navalnyy en Gunko t. Rusland*), par. 88.

²⁴⁶ EHRM 18 december 2007, nrs. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 en 32138/02 (*Nurettin Aldemir c.s. t. Turkije*), par. 34.

²⁴⁷ Interview met Quinn, 8 juli 2021.

de politie met gender op paspoort, aangeven dat je niet zo aangesproken wil worden vanwege je gender/trans identiteit, politie lacht en gaat benadrukken, in iedere zin meneer/mevrouw(tje) gebruiken en dus misgenderen. Ander voorbeeld, gefouilleerd worden en door de agent extra lang betast worden in borstgebied en genitale area, [langer] dan bij mede-activisten die cis zijn en daarbij lachen en naderhand grappen maken met mede-agenten.¹²⁴⁸

In december 2020 was Quinn wel mede-organisator van een demonstratie tegen racisme en vluchtelingenhaat, maar trok zich uiteindelijk terug uit de organisatie toen de politie rond begon te bellen om naar Quinn te vragen. Op de vraag waarom die zich had teruggetrokken, antwoordde Quinn:

'Het was een samenhang van redenen, maar het had vooral te maken met het gedrag van de politie. [...] Er werd heel vaak gebeld. Toen ging ik denken: ik ben recentelijk gecontroleerd bij een antizwartepietprotest; ik wist niet wat er aan de hand was. Ik kreeg allerlei rampscenario's in mijn hoofd: 'wat is er hier aan de hand, heb ik iets gedaan, staat er ergens iets bij m'n naam, ik wist het gewoon niet. [...] Toen heb ik samen met [een medeorganisator] besloten, omdat we bang waren dat de demonstratie afgelast zou worden als we niet alles heel precies volgens de regels deden [...] dus toen heb ik me teruggetrokken. Omdat we niet wilden dat de demonstratie afgelast zou worden omdat ik in de organisatie zat.'¹²⁴⁹

Quinn woonde de demonstratie wel bij en zei als enige om een ID-bewijs te zijn gevraagd:

'Toen de demo afliep kwamen ze op me af. Iemand van de gemeente en een politieagent. Toen vroegen ze mijn ID. Ik zei dat is niet nodig, wilde ik niet. Kwamen meer agenten bij me. Heb ik gevraagd of het gevorderd werd. En toen zeiden ze ja, anders ga je mee naar het bureau. Toen heb ik ervoor gekozen toch mijn ID te geven want wilde niet mee. Ik was bang voor arrestatie.'¹²⁵⁰

ID-controles kunnen ook een impact hebben op het demonstratierecht van mensen zonder officiële verblijfsstatus. Het demonstratierecht geldt voor iedereen in gelijke mate, maar mensen die geen verblijfsstatus hebben of wachten op goedkeuring van hun verblijfsaanvraag zijn mogelijk bang om na een ID-controle in vreemdelingenbewaring terecht te komen of zijn bang voor een nadelig effect op hun verblijfsaanvraag. Het is belangrijk om te benadrukken dat deelname aan een demonstratie niet van invloed zou mogen zijn op iemands verblijfsvergunning.²⁵¹ Er zijn ook mensen die ervoor kiezen om anoniem te blijven tijdens demonstraties. Deze keuze zou niet tot aanhouding mogen leiden.²⁵² Toch wordt in Nederland deze wens om anoniem te blijven belemmerd door het risico op aanhouding; mensen die weigeren zich te legitimeren als de politie hun ID-bewijs vordert, lopen het risico in vreemdelingenbewaring terecht te komen.²⁵³ Ana, die in september 2020 een demonstratie voor een ambassade in Den Haag organiseerde, werkte mee aan een ID-controle in een poging andere deelnemers tegen onrechtmatige controles te beschermen:

'Er kwamen twee politieauto's aan bij de ambassade waar we demonstreerden. Een politieagent vroeg om mijn identiteitsbewijs en schreef mijn naam en het nummer van mijn ID-kaart op omdat ik in contact was geweest met de politieagent als organisator van het protest. Ze vroegen niemand anders om een ID. [...] Ik gaf mijn ID. Ik had al besloten dat ik dat zou doen, omdat er twee mensen meededen met het protest die hier in een enigszins onzekere juridische situatie zitten. Om problemen voor hen te vermijden, had ik besloten mijn ID te geven als anderen dat dan niet zouden hoeven doen.'¹²⁵⁴

Toen het wetsvoorstel voor de Wet op de identificatieplicht werd ingediend, sprak de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak haar bezorgdheid uit over het mogelijke *chilling effect* van ID-controles op het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting.²⁵⁵ In de Memorie van Toelichting bij de wet wuifde de regering deze zorgen weg met twee argumenten. Ten eerste achtte de regering een *chilling effect* 'niet erg waarschijnlijk' aangezien ID-controles alleen toegestaan zouden zijn 'in het kader van een redelijke

²⁴⁸ E-mailbericht van Quinn, 10 januari 2023.

²⁴⁹ E-mailbericht van Quinn, 10 januari 2023.

²⁵⁰ Interview met Quinn, 8 juli 2021.

²⁵¹ VN Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar 37, par. 5. In Nederland schreef het Public Interest Litigation Project (PILP) een memo over dit onderwerp naar aanleiding van vragen van mensen die bang waren voor negatieve gevolgen van deelname aan een protest. Zie: PILP, 'Memo: The right to protest, civil disobedience and your residence permit', 9 oktober 2019.

²⁵² OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Guidelines*, 2020, par. 153. Zie ook African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, par. 81, beschikbaar op africandefenders.org/guidelines-on-freedom-of-association-and-assembly-in-africa/.

²⁵³ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam, 16 juni 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4159. Voor krantenartikelen hierover zie bijvoorbeeld: AD, 'Van Gogh-activisten: 'Arrestatie is schending vrijheid van meningsuiting'', 14 mei 2017, [_Volkskrant](#), 'Activisten die in Van Gogh Museum tegen sponsorrelatie met Shell protesteerden, eindigden in cel', 14 mei 2017.

²⁵⁴ E-mailbericht van Ana, 22 december 2022.

²⁵⁵ Kamerstukken 2003-2004, 29 218, nr. 3, blz. 2.

taakuitoefening', en daardoor wordt volgens de regering 'reeds aanstonds duidelijk dat het belemmeren van deelname aan reguliere maatschappelijke activiteiten daarvan geen deel kan uitmaken'.²⁵⁶ Ten tweede stelde de regering dat de toezegging dat ID-controles niet zouden worden geregistreerd zou voorkomen dat er een *chilling effect* zou optreden.²⁵⁷ Deze toezegging is opgenomen in de Memorie van Toelichting, maar komt niet terug in de Nederlandse wetgeving. In antwoord op Kamervragen verklaarden de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat registratie van gecontroleerde personen alleen toegestaan is als dat 'noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak'.²⁵⁸ Volgens de ministers zou dat het geval zijn als iemand werd gecontroleerd vanwege een verdenking van een strafbaar feit. Afgezien van situaties waarin iemand als verdachte is aangemerkt, vonden zij het 'niet goed voorstelbaar' welk doel gediend zou zijn met het vastleggen van persoonsgegevens voor het uitvoeren van politietaken. Voor het volgen van de bewegingen van personen tegen wie nog geen specifieke verdenking bestaat, verwezen de ministers naar de bevoegdheden van geheime diensten.²⁵⁹

In de praktijk worden beide toezeggingen door de politie stelselmatig genegeerd. Al in 2007 merkte de Nationale ombudsman op dat de politie ID-controles uitvoert tijdens demonstraties en dat deze een intimiderend en zelfs escalerend effect kunnen hebben. De Nationale ombudsman adviseerde de politie om alleen legitimatie te vragen wanneer dat nodig is voor de opsporing van een strafbaar feit, en alleen dan wanneer de politie ook daadwerkelijk van plan is een proces-verbaal op te maken.²⁶⁰ In een rapport uit 2013 over etnisch profileren uitte Amnesty International haar bezorgdheid over de ruim gedefinieerde bevoegdheden en het ontbreken van systematische registratie en evaluatie van ID-controles, staandhoudingen en preventieve fouilleringen.²⁶¹ In 2018 benadrukte de Nationale ombudsman nogmaals dat de politie demonstranten alleen mag aanhouden als er een redelijk vermoeden is van een specifiek strafbaar feit.²⁶² De aanbevelingen van de Nationale ombudsman en Amnesty International hebben niet geleid tot wijzigingen in landelijke wetgeving of instructies voor preventieve controles. In tegendeel, uit het onderzoek voor dit rapport blijkt dat de politie regelmatig ID-bewijzen controleert tijdens demonstraties (zoals besproken in hoofdstuk 2) en op die manier de deelname aan vreedzame demonstraties belemmert. De controles worden gebruikt voor informatiedoeleinden, met andere woorden: om persoonsgegevens van demonstranten te verwerken in politiedatabanken (zoals beschreven in hoofdstuk 3). Al jaren misbruikt de politie haar beslissingsbevoegdheid om ID-controles uit te voeren om demonstranten te identificeren en hun persoonsgegevens te verwerken.

De ervaringen van demonstranten die in dit hoofdstuk zijn opgenomen, laten zien dat ID-controles niet alleen de privacy schenden, zoals in hoofdstuk 2 en 3 is besproken, maar ook van invloed zijn op een vrije uitoefening van het demonstratierecht. Het *chilling effect* van ID-controles leidt tot een inbreuk die niet proportioneel is ten opzichte van het door de staat aangevoerde doel wanordelijkheden en strafbare feiten te voorkomen; mensen worden immers gecontroleerd om informatie te verzamelen terwijl ze een vreedzame demonstratie bijwonen of organiseren. Zoals in de vorige hoofdstukken is uitgelegd, kan een inperking van de mensenrechten als gevolg van een ID-controle alleen proportioneel zijn wanneer de vordering van het ID-bewijs gebeurt omdat er sprake is van een redelijke verdenking van een ernstig strafbaar feit, op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen. Controles die uitsluitend uitgevoerd worden vanwege de uitoefening van een mensenrecht, zoals het bijwonen of organiseren van een vreedzame demonstratie, vormen een disproportionele inmenging en kunnen een *chilling effect* hebben. Dat is een schending van de mensenrechten.

²⁵⁶ Ibid, blz. 4-5.

²⁵⁷ Kamerstukken 2003-2004, 29 218, nr. C, blz. 9.

²⁵⁸ Ibid, blz. 9.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ De Nationale Ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, 13 december 2007, blz. 33.

²⁶¹ Amnesty International Netherlands, *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten*.

²⁶² De Nationale Ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, blz. 25.

5. BEPERKTE RECHTSMIDDELEN

5.1 RECHTSMIDDELEN BIJ ID-CONTROLES

In de voorgaande hoofdstukken is uitgelegd dat de onrechtmatige ID-controles een mensenrechtenschending vormen. De internationale mensenrechten vereisen daadwerkelijke rechtsmiddelen en verhaalsmogelijkheden voor mensenrechtenschendingen. (Zie tekstvak VII).



VII: RECHT OP DAADWERKELIJKE RECHTSMIDDELEN EN VERHAALSMOGELIJKHEDEN

Als mensenrechten worden geschonden, vereist het internationale recht daadwerkelijke rechtsmiddelen en adequate verhaalsmogelijkheden voor de getroffen personen.²⁶³ Daadwerkelijke rechtsmiddelen zijn maatregelen om de schade die is toegebracht aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen te herstellen.

De vorm van het vereiste rechtsmiddel hangt af van de aard van de schending, de geleden schade en de wensen van de betrokkenen.²⁶⁴ Het kan bijvoorbeeld gaan om compensatie, rehabilitatie, genoegdoening of garantie dat de schending niet vaker zal voorkomen.²⁶⁵

Het rechtsmiddel moet in de praktijk effectief zijn.²⁶⁶ Mogelijkheden die alleen in theorie bestaan, zijn onvoldoende; de rechtsmiddelen moeten daadwerkelijk toegankelijk zijn.²⁶⁷ Daarnaast mag de snelheid van de procedure geen voorrang krijgen boven de effectiviteit van het rechtsmiddel.²⁶⁸

In de praktijk is het moeilijk om gebruik te maken van rechtsmiddelen na een onrechtmatige ID-controle. Controles tijdens protesten maken namelijk geen deel uit van een strafrechtelijk onderzoek. De meeste demonstranten werken simpelweg mee aan onrechtmatige controles om hun deelname aan de demonstratie te kunnen voortzetten. Demonstranten legden uit dat ze het gevoel hebben dat ze onrechtmatige ID-controles moeten ondergaan om hun demonstratierecht te mogen uitoefenen. Als ze niet meewerken aan een onrechtmatige controle, kunnen ze worden aangehouden en is hun deelname aan de demonstratie meteen afgelopen. Een demonstrant die niet meewerkt wordt meestal opgepakt en een paar uur later weer

²⁶³ Volgens de internationale mensenrechtennormen is het begrip van toegang tot de rechter verankerd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 6 en 13; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47. Deze rechten zijn ook vastgelegd in andere internationale instrumenten, zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van de VN, artikel 2, lid 3, en artikel 14; de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN, artikel 8 en 10; het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 2 en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 6.

²⁶⁴ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Raad van Europa, *Handbook on European law relating to access to justice*, januari 2016, p. 101.

²⁶⁵ VN Algemene Vergadering, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 21 maart 2006, A/RES/60/147, par. 18.

²⁶⁶ EHRM, 13 december 2012, nr. 39630/09 (*El-Masri t. Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*), par. 255.

²⁶⁷ EHRM, 14 maart 2002, nr. 46477/99 (*Paul en Audrey Edwards t. Verenigd Koninkrijk*), par. 96; EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93 (*Aksoy t. Turkije*) par. 95.

²⁶⁸ EHRM, 2 februari 2012, nr. 9152/09 (*I.M. t. Frankrijk*) par. 147.

vrijgelaten. Sommige demonstranten krijgen achteraf een boete, terwijl anderen na hun vrijlating niets meer van de politie of officier van justitie horen. Controles worden ook niet systematisch op rechtmatigheid of effectiviteit getoetst door de politie of een onafhankelijke toezichthouder.²⁶⁹

Als er geen vervolging plaatsvindt, wordt de rechtmatigheid van de ID-controle of de aanhouding ook niet getoetst door een rechter. Het lijkt gunstig als de betrokkene niet wordt vervolgd, maar zelfs zonder vervolging blijft de demonstrant als 'verdachte' geregistreerd staan in de politiedatabanken, omdat het een strafbaar feit is om niet mee te werken aan een ID-controle.²⁷⁰ Doordat niet over wordt gegaan tot vervolging ontbreekt het ook aan jurisprudentie waarin de normen worden verduidelijkt.²⁷¹ Een demonstrant zou zelf extra stappen moeten zetten om met de hulp van een advocaat een besluit tot vervolging af te dwingen. Als er geen bewijs is van betrokkenheid bij een strafbaar feit, zal de officier van justitie de zaak seponeren. Een sepot wordt geregistreerd in de politiesystemen,²⁷² maar ook dan komt het niet tot een rechtelijke beoordeling. De hiervoor beschreven strafrechtelijke procedure zal vermoedelijk uitwijzen dat de controle onrechtmatig was, maar biedt geen compensatie en kan daarom niet gezien worden als een effectief rechtsmiddel.²⁷³

Een demonstrant kan wel met een civielrechtelijke zaak proberen toegang te krijgen tot rechtsmiddelen, bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring voor recht van de onrechtmatigheid van de ID-controle of financiële genoegdoening. Een dergelijke civielrechtelijke procedure kost behoorlijk wat tijd en middelen. Vanaf het indienen van de vordering kan het gemakkelijk een jaar duren voordat de rechter uitspraak doet.²⁷⁴ Als eiser heeft de getroffen deskundig advies nodig en financiële middelen om de gerechtskosten te betalen.²⁷⁵ Als de eiser de zaak verliest, loopt die het risico aansprakelijk te worden gesteld voor de proceskosten van de staat.²⁷⁶ De eiser moet verder de relevantie van de zaak en de schade aantonen, wat lastig is, aangezien deze niet eenvoudig in geld uit te drukken zijn. Bijkomende risico's zijn dat de rechtbank de zaak niet in behandeling neemt met het argument dat de klachtenprocedure van de politie (besproken in paragraaf 5.3) de juiste manier is om een dergelijke zaak aan te pakken, of dat het een zogenaamde bagatelzaak betreft, waarbij de kosten van de zaak niet opwegen tegen de baten.²⁷⁷ Niet veel mensen hebben daarom de tijd en middelen voor een civiele zaak. Amnesty International kent niemand die via een civielrechtelijke zaak heeft geprobeerd toegang te krijgen tot rechtsmiddelen met betrekking tot ID-controles. Het lijkt er op dat de mogelijkheid om een civielrechtelijke zaak aan te spannen geen daadwerkelijk rechtsmiddel is.

5.2 GEBREK AAN TRANSPARANTIE OVER ONRECHTMATIGE GEGEVENSVERWERKING

Naast de onrechtmatige controles vormt ook de onrechtmatige gegevensverwerking een mensenrechtenschending waarvoor een rechtsmiddel beschikbaar zou moeten zijn. Het probleem is dat de meeste mensen geen weet hebben van de verwerking van hun persoonsgegevens, aangezien de politie hen niet informeert over de registraties en zoekopdrachten die ze tijdens en na een ID-controle uitvoeren.²⁷⁸ In theorie kunnen individuen toegang krijgen tot alle gegevens die over hen zijn geregistreerd in de politieregisters door een verzoek om toegang tot persoonsgegevens in te dienen bij de politie.²⁷⁹ Informatie hierover is te vinden op de website van de overheid²⁸⁰ en er is een modelbrief beschikbaar op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens.²⁸¹ Medewerkers van Amnesty International hebben twintig

²⁶⁹ Bevestigd in: Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

²⁷⁰ Wetboek van Strafrecht, artikel 447, letter e; Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023. De registratie bevat een arrestatiedossier en een delictomschrijving. De politie legde uit dat dit type delict niet wordt weergegeven als iemand een Verklaring Omtrent Gedrag aanvraagt.

²⁷¹ Een andere reden voor het gebrek aan jurisprudentie is dat Nederlandse rechters in deze gevallen mondeling uitspraak mogen doen: Wetboek van Strafvordering, artikel 395.

²⁷² Er zijn verschillende sepotcodes mogelijk. Wie het niet eens is met de door het OM gekozen code, kan een klacht indienen. De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat het OM deze klachten vaak niet serieus neemt. De codes worden opgenomen in de justitiële documentatie en kunnen ernstige gevolgen hebben, zoals ontslagen worden of niet kunnen werken als vrijwilliger. Zie: Nationale Ombudsman, 'Aanhoudende klachten over sepotcodes Openbaar Ministerie', 9 december 2022.

²⁷³ VN Algemene Vergadering, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 21 maart 2006, A/RES/60/147, par. 18.

²⁷⁴ Interview van Amnesty met juridisch expert op het gebied van zaken van algemeen belang, 12 april 2023.

²⁷⁵ Rijksoverheid, 'Moet ik een advocaat nemen voor mijn rechtszaak?'

²⁷⁶ De Rechtspraak, 'Kostenveroordeling',

²⁷⁷ Interview van Amnesty met juridisch expert op het gebied van zaken van algemeen belang, 12 april 2023.

²⁷⁸ Bevestigd in Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

²⁷⁹ Wet politiegegevens, artikel 25.

²⁸⁰ Rijksoverheid, 'Inzien, verbeteren en verwijderen politiegegevens', 10 augustus 2021,

²⁸¹ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Politie', geen datum,

demonstranten geholpen om hun persoonsgegevens op te vragen door inzageverzoeken. Zestien van hen ontdekten dat de politie hen had geregistreerd als deelnemer aan een of meer bijeenkomsten. Na een verzoek om toegang mogen betrokkenen hun gegevens inzien, maar alleen op het politiebureau.²⁸² De politie verstrekt geen kopie van de dossiers. Mensen mogen aantekeningen maken met pen en papier, maar ze mogen niets kopiëren.²⁸³ De politiedossiers vermelden de datum en de rol van de persoon in kwestie. In de gegevens met betrekking tot deelname aan bijeenkomsten is de rol van de deelnemer aangegeven als 'betrokkene'. Soms bevat het dossier aantekeningen van de politieagent die de ID-controle heeft uitgevoerd.

Uit het onderzoek van Amnesty International bleek dat deze dossiers geen volledig beeld geven van de gegevensverwerking door de politie. De politie geeft alleen toegang tot dossiers in politiedatabanken, niet tot andere vormen van gegevensverwerking, zoals communicatie tussen wetshandhavers over iemand via e-mail of WhatsApp. De politie weigert verzoeken daartoe als zijnde 'buitensporig' en een 'onevenredige belasting van de politiecapaciteit' omdat dergelijke verwerkingen niet systematisch worden geregistreerd.²⁸⁴ De politie geeft ook geen inzage in hoe vaak iemands naam door agenten is opgezocht en waarom.²⁸⁵ Wat dat laatste betreft, ontdekte Amnesty International dat een inzageverzoek bij de gemeente enig inzicht kan geven in gegevensverwerkingen door de politie.²⁸⁶ Sommige gemeenten, zoals Utrecht, bieden uittreksels waarin te zien is welke autoriteiten persoonsgegevens bij de gemeente hebben opgevraagd. Een inzageverzoek bij de gemeente geeft de betrokkene echter geen informatie over de redenen die de politie voor de opvragingen had of over verdere gegevensverwerking door de politie. Het maakt ook niet duidelijk hoe iemand toegang kan krijgen tot rechtsmiddelen voor onrechtmatige verwerking in de context van ID-controles.

Naast het feit dat de toegang beperkt is doordat niet alle gegevensverwerkingen systematisch worden geregistreerd, wijst de politie sommige verzoeken om toegang (geheel of gedeeltelijk) af vanwege zaken die nog in behandeling waren of 'ter vermijding van nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten op de tenuitvoerlegging van straffen en ter bescherming van de openbare veiligheid en ter bescherming van de rechten en vrijheden van derden'.²⁸⁷ Dat kunnen gegronde redenen zijn om inzage te beperken, maar er bestaat een risico dit gebruikt wordt om verzoeken zonder verdere uitleg af te wijzen.

Als demonstranten van mening zijn dat hun gegevens niet correct zijn of op onrechtmatige wijze zijn verkregen, kunnen ze een verzoek tot rectificatie of verwijdering indienen.²⁸⁸ Als gevolg van het langdurige proces om toegang te krijgen, heeft Amnesty International weinig voorbeelden gevonden van mensen die een verzoek tot rectificatie of verwijdering hebben ingediend. De kans dat een dergelijk verzoek wordt ingewilligd is hoe dan ook klein, want de politie houdt vol dat ID-controles en gegevensverwerking rechtmatig zijn.

Demonstranten kunnen ook een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens, maar pas nadat ze een formele klacht hebben ingediend via de klachtenprocedure van de politie (zoals verderop beschreven in paragraaf 5.3).²⁸⁹ Doordat de Autoriteit Persoonsgegevens veel klachten binnenkrijgt, duurt het op dit moment ongeveer zes maanden voordat een klacht wordt behandeld.²⁹⁰ Amnesty International is niet bekend met klachten over ID-controles door de politie die bij de Autoriteit Persoonsgegevens zijn ingediend. Er zijn geen openbare besluiten of adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens over ID-controles of enige andere vorm van gegevensverwerking door de politie in de context van vreedzame bijeenkomsten.

²⁸² Bevestigd in: Reactie van de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, 1 februari 2023.

²⁸³ Rechtbank Midden-Nederland, 9 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4592.

²⁸⁴ Dit is af te leiden uit besluiten van de politie over gegevensverzoeken die mensen met Amnesty hebben gedeeld.

²⁸⁵ De politie benadrukte dat dit 'in principe' niet bekendgemaakt zal worden. Tijdens een telefoongesprek op 7 februari 2023 legde de politie uit dat ze met betrekking tot een zeer specifieke klacht zouden kunnen onderzoeken hoe vaak politieagenten iemands gegevens hebben opgevraagd. De namen van de politieagenten worden echter niet bekendgemaakt.

²⁸⁶ Zie ook paragraaf 3.1.

²⁸⁷ Dit is af te leiden uit de besluiten van de politie over gegevensverzoeken die mensen met Amnesty hebben gedeeld.

²⁸⁸ Wet politiegegevens, artikel 28.

²⁸⁹ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Klacht melden bij de AP'.

²⁹⁰ Ibidem.

5.3 TEKORTKOMINGEN IN KLACHTENPROCEDURES

VIII: KLACHTENMECHANISMEN

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vereist dat individuen een klacht kunnen indienen via een klachtenmechanisme.²⁹¹ Een klachtenmechanisme moet de volgende kenmerken hebben om als effectief te worden gezien:

- Het klachtenmechanisme moet onafhankelijk zijn.²⁹² Om onafhankelijk te blijven, moet het los staan van handhavingsinstanties.²⁹³ Het klachtenmechanisme hoeft geen justitiële instantie te zijn, maar moet wel vergelijkbare normen naleven.²⁹⁴
- Het klachtenmechanisme moet een wettelijk bindende, uitvoerbare beslissing kunnen nemen.²⁹⁵
- Het klachtenmechanisme moet procedurele waarborgen bieden.²⁹⁶ Hiertoe behoort toegang tot rechterlijke toetsing van besluiten.²⁹⁷

Naast de hierboven beschreven formele wettelijke procedures kunnen demonstranten ook een klacht indienen bij de politie.²⁹⁸ De klachtenprocedure heeft echter ernstige tekortkomingen:

- *Gebrek aan onafhankelijkheid.* De afhandeling van klachten en de beoordeling van zaken verlopen via een interne procedure, die door de politie zelf wordt uitgevoerd. Deze is gekoppeld aan de handhavingsinstantie zelf en kan niet als onafhankelijk worden beschouwd.
- *Geen wettelijk bindende, afdwingbare beslissingen.* De klachtencommissie kan geen bindend oordeel geven, maar alleen de (regionale) eenheidschef adviseren, die uiteindelijk beslist over de klacht.
- *Geen effectieve toegang tot rechterlijke toetsing van besluiten.* Als de klachtindiener het niet eens is met het besluit, kan diegene een beroep doen op de Nationale ombudsman.²⁹⁹ De Nationale ombudsman is een onafhankelijke organisatie, maar kan geen bindende besluiten nemen, alleen adviseren.³⁰⁰ De Nationale ombudsman toetst bij de beoordeling niet expliciet aan mensenrechten. Er is een onafhankelijk mensenrechteninstituut in Nederland, het College voor de Rechten van de Mens, maar dat is niet bevoegd om te oordelen over het handelen van de politie.³⁰¹
- *Klachten worden niet grondig behandeld.* Onderzoekers hebben geconstateerd dat reacties op klachten vaak vertraagd zijn en dat veel klachten helemaal niet worden voorgelegd aan de klachtencommissie van de politie.³⁰² Slechts één procent van de klachten wordt beoordeeld door een klachtencommissie.³⁰³ Politie-eenheden proberen de klacht meestal te lossen voordat deze wordt voorgelegd aan de commissie, in de 'eerste fase' waarin de politie met de klager spreekt. Als iemand wil dat de klacht wordt behandeld door de klachtencommissie, de 'tweede fase', moet diegene deze voorkeur specifiek aangeven bij de politie voordat de politie de zaak als gesloten beschouwt.³⁰⁴ Alleen als de klager om een formeel besluit vraagt, legt de politie de klacht voor aan de commissie. In 2021 benadrukte de Nationale ombudsman dat het de verantwoordelijkheid van de politie is om te controleren of de klager tevreden is met de afhandeling voordat de

²⁹¹ EHRM 8 juli 1986, nrs. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81 (*Lithgow c.s. t. Verenigd Koninkrijk*) par. 205; EHRM 10 mei 2001, nr. 28945/95 (*T.P. en K.M. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 107.

²⁹² EHRM, 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), par. 77.

²⁹³ EHRM, 4 oktober 2000, nr. 35394/97 (*Khan t. Verenigd Koninkrijk*), par. 44-47.

²⁹⁴ EHRM, 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass c.s. t. Duitsland*) par. 67; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*) par. 69; EHRM 13 november 2007, nr. 33771/02 (*Driza t. Albanië*), par. 116.

²⁹⁵ EHRM, 25 maart 1983, nrs. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 (*Silver c.s. t. Verenigd Koninkrijk*) par. 114-115; EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), par. 82.

²⁹⁶ EHRM 13 december 2012, nr. 22689/07 (*De Souza Ribeiro t. Frankrijk*), par. 79; EHRM 14 februari 2017, nr. 46721/15 (*Allanazarova t. Rusland*), par. 93.

²⁹⁷ EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93 (*Chahal t. Verenigd Koninkrijk*) par. 152-154.

²⁹⁸ De Inspectie voor Veiligheid en Justitie voert op dit moment een vervolgonderzoek uit naar het verbeteren van de klachtenprocedure van de politie. Zie: Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Onderzoek naar verbetering klachtbehandeling door de politie', 7 juni 2022,

²⁹⁹ Nationale Ombudsman, *Professionele klachtbehandeling door de politie. Een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie*, 19 januari 2021, . Zie ook: Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie (Staatscourant 2018, 3393).

³⁰⁰ Nationale Ombudsman, 'Wat doet de Nationale Ombudsman?',

³⁰¹ College voor de Rechten van de Mens, 'Klacht over een overheidsinstantie',

³⁰² Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar de klachtbehandeling bij de politie*, 2007, .

³⁰³ Politie, *Jaarverantwoording 2021*, blz. 97.

³⁰⁴ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Klagen staat vrij*, blz. 63-64.

klachtenprocedure wordt gesloten. Als iemand het niet eens is met de uitspraak, dient de politie de zaak voor te leggen aan de klachtencommissie.³⁰⁵ Onderzoek toont aan dat veel klagers het gevoel hebben dat ze hun doel niet hebben bereikt met het indienen van hun klacht. Wat ze hoopten te bereiken was dat de politie de fout zou erkennen en de betrokken politieagent(en) verantwoordelijk zou houden, dat ze een officiële verontschuldiging zouden krijgen, dat er maatregelen zouden worden genomen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen en dat ze indien gepast een schadevergoeding zouden krijgen.³⁰⁶

- *Gebrek aan transparantie.* De politie publiceert alleen cijfermatige gegevens over het aantal klachten en de afdoening.³⁰⁷ Het advies van de commissie en het besluit van de eenheidschef zijn alleen beschikbaar voor de klager en de politie en worden niet openbaar gemaakt. Ook cijfers over het aantal klachten over ID-controles zijn niet publiek. De klachtencommissies, die slechts een fractie van alle ingediende klachten zien, publiceren jaarverslagen die nauwelijks meer inzicht geven.³⁰⁸ Dit ondanks de verplichting om verslag uit te brengen over de activiteiten van de klachtencommissie en over hoe klachten zijn afgehandeld om hiervan te kunnen leren.³⁰⁹
- *Gebrek aan evaluatie en kennisopbouw.* Politieagenten zijn niet op de hoogte van zaken waarbij ze zelf niet rechtstreeks betrokken zijn en politie-eenheden wisselen zelden geleerde lessen uit die ze hebben opgedaan door adviezen van de klachtencommissie.³¹⁰ Er is geen publieke informatie over hoeveel klachten er zijn ingediend over onrechtmatige ID-controles en hoe deze klachten zijn beoordeeld. Als gevolg daarvan kan de politie niet goed reflecteren op klachten om op basis daarvan haar werkwijzen te verbeteren.

Het enige formele besluit naar aanleiding van een klacht over een onrechtmatige ID-controle waarvan Amnesty International op de hoogte is, heeft betrekking op een medewerker van Amnesty International die deelnam aan een protest. In december 2018 diende hij een klacht in over een onrechtmatige ID-controle tijdens een protest in Den Haag. Pas 2,5 jaar later, in mei 2021, ontving hij een besluit. Het besluit bevestigde dat het onrechtmatig is om identificatie te vorderen van een demonstrant, enkel en alleen omdat diegene het protest bij de autoriteiten heeft aangemeld.³¹¹ Uit het onderzoek voor dit rapport blijkt echter dat dit soort controles nog steeds worden uitgevoerd door de politie, in Den Haag en in andere steden.

³⁰⁵ Nationale Ombudsman, *Professionele klachtbehandeling door de politie*, blz. 36-37.

³⁰⁶ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Klachtbehandeling door de politie*, 5 februari 2016, blz. 20

³⁰⁷ Politie, 'Jaarverslagen', beschikbaar via politie.nl/informatie/jaarverslagen-politie.html

³⁰⁸ Politie, 'Jaarverslagen klachtencommissies', beschikbaar via politie.nl/informatie/jaarverslagen-klachtencommissies.html

³⁰⁹ Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie (Staatscourant 2018, 3393).

³¹⁰ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Klachtbehandeling door de politie*, blz. 20

³¹¹ *Klachtencommissie voor de politie eenheid Den Haag*, nr. 2018-0078500, 6 mei 2021. Amnesty heeft het oordeel van de klachtencommissie beschikbaar gemaakt via de website:

AANBEVELINGEN

Aan de Nederlandse wetgever:

01. Pas de wet en de bijbehorende instructies voor ID-controles aan om zo duidelijk te maken dat deze niet mogen worden uitgevoerd tijdens vreedzame demonstraties, tenzij er een verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen. Maak ondubbelzinnig duidelijk dat politieagenten niet naar een identiteitsbewijs mogen 'vragen' wanneer ze geen wettige bevoegdheid hebben om dit te vorderen.
02. Verplicht de politie om ID-controles te registreren, de toepassing systematisch te monitoren en daarover publiek verantwoording af te leggen. In de registraties moeten onder meer de omstandigheden en redelijke verdenking worden vastgelegd. De registraties moeten geschikt zijn voor onderzoek naar mogelijke discriminerende effecten.
03. Versterk het recht op gegevensbescherming in de geplande herziening van de Wet politiegegevens.
04. Introduceer daadwerkelijke rechtsmiddelen voor onrechtmatige ID-controles en daaropvolgende onrechtmatige aanhoudingen en detentie, waaronder ook vreemdelingendetentie.

Aan de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid:

05. Ga uit van de vreedzaamheid van een demonstratie, tenzij er overtuigend bewijs is van het tegendeel. Beschouw vreedzame demonstraties en demonstranten niet als risico's die gemonitord en beheerst moeten worden, maar als uitoefening van een mensenrecht dat de politie verplicht is te faciliteren.
06. Stop met het misbruiken van ID-controles voor het verzamelen van informatie over vreedzame demonstraties en demonstranten. Organisatoren en deelnemers mogen niet worden onderworpen aan ID-controles, tenzij er een redelijk vermoeden is van een voldoende ernstig strafbaar feit op basis van geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen.
07. Registreer alle ID-controles, monitor de uitvoering systematisch en leg daarover publiekelijk verantwoording af. Van elke controle moeten onder meer de omstandigheden en redelijke verdenking die aanleiding waren voor de controle worden vastgelegd. De registraties moeten geschikt zijn voor onderzoek naar mogelijke discriminerende toepassing.
08. Laat een onafhankelijke beoordeling van de politiestructuren uitvoeren om zo mensen te identificeren die wegens deelname aan vreedzame demonstraties in deze politiestructuren zijn geregistreerd. Voer deze beoordeling uit in samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale ombudsman, mensenrechtensdeskundigen en met betekenisvolle deelname van de getroffen gemeenschappen en personen.
09. Informeer de mensen die in politiestructuren zijn geregistreerd vanwege organisatie van of deelname aan een vreedzame demonstratie. Neem passende maatregelen om hen een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden, waaronder compensatie en het verwijderen van gegevens met betrekking tot vreedzame protesten uit de politiestructuren. Als de persoonsgegevens zijn gedeeld met derde partijen, moet ook worden verzocht tot verwijdering uit andere databanken.

Aan de Autoriteit Persoonsgegevens:

10. Geef uitleg over de normen en stel richtlijnen op voor de politie over gegevensverwerking in de context van het demonstratierecht, in het bijzonder over de interpretatie en reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet en de doelstellingen en methoden van het registreren van gegevens in politiedatabanken, waaronder het beleid inzake verwijdering. Zorg ervoor dat dit proces transparant is, raadpleeg mensenrechtensdeskundigen en getroffen gemeenschappen en personen en maak de richtlijnen openbaar.
11. Adviseer over wetsvoorstellen, richtlijnen en intern beleid van de Nederlandse politie die relevant zijn voor gegevensverwerking in de context van vreedzame demonstraties, in het bijzonder over voorgestelde herzieningen van de Wet politiegegevens, rekening houdend met de internationale mensenrechtennormen.
12. Onderzoek de verwerking van persoonsgegevens van vreedzame demonstranten in politiesystemen en handhaaf het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming. Betrek de Nationale ombudsman, mensenrechtensdeskundigen en getroffen gemeenschappen en personen hierbij.
13. Neem passende maatregelen in het geval van privacyschendingen door de politie, zoals bestuurlijke boetes (artikel 35c, lid 1, letter c van de Wet politiegegevens) of een last onder bestuursdwang (artikel 35c, lid 1, letter b van de Wet politiegegevens).

Aan de Nationale ombudsman:

14. Adviseer de politie en andere wetshandhavers om af te zien van ID-controles tijdens vreedzame demonstraties als er geen sprake is van voldoende ernstige strafbare gedragingen. Dring erop aan dat autoriteiten demonstraties moet faciliteren en niet moeten grijpen naar onnodige controlemaatregelen.
15. Beoordeel klachten over ID-controles en gegevensverwerkingen door de politie expliciet onder verwijzing naar de mensenrechtennormen, in het bijzonder het recht op privacy, het recht op gegevensbescherming, het recht om niet gediscrimineerd te worden en het demonstratierecht.
16. Adviseer de autoriteiten over daadwerkelijke rechtsmiddelen, daarbij rekening houdend met de wensen van getroffenen, zoals: erkenning van fouten, officiële verontschuldiging, maatregelen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen, schadevergoeding en het ter verantwoording roepen van betrokken politieagent(en).

Aan de Functionaris voor gegevensbescherming van de Nederlandse politie:

17. Informeer, adviseer en formuleer aanbevelingen voor de verwerking van persoonsgegevens van organisatoren en deelnemers van vreedzame demonstraties, in overeenstemming met het recht op privacy en gegevensbescherming, en besteed daarbij expliciet aandacht aan de bescherming van het demonstratierecht en het recht om niet gediscrimineerd te worden.
18. Zie toe op de naleving van het recht op privacy en gegevensbescherming bij gegevensverwerking door de politie in de context van ID-controles tijdens vreedzame demonstraties, en besteed speciale aandacht aan de rechtmatigheid, noodzaak en proportionaliteit van gegevensverwerkingen in de context van het demonstratierecht. Grijp in als gegevensverwerking in strijd is met de rechten van organisatoren en deelnemers van demonstraties.
19. Werk bij bovenstaande samen met de Autoriteit Persoonsgegevens.

**AMNESTY INTERNATIONAL
IS EEN WERELDWIJDE
BEWEGING
VOOR MENSENRECHTEN.
ALS ÉÉN PERSOON
ONRECHT WORDT
AANGEDAAN,
GAAT DAT ONS ALLEMAAL
AAN.**

CONTACT



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRAAT MEE



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

ONGECONTROLEERDE MACHT

ID-CONTROLES EN GEGEVENSVERZAMELING VAN VREEDZAME DEMONSTRANTEN IN NEDERLAND

Staten belemmeren steeds vaker het demonstratierecht met onrechtmatige beperkingen. In Nederland grijpen autoriteiten naar surveillance middelen om demonstranten in de gaten te houden. De politie verzamelt gegevens van sociale media, zet cameratoezicht in tijdens demonstraties en klopt bij activisten aan de deur met vragen over hun deelname aan demonstraties. Dit rapport zet uiteen hoe de Nederlandse politie ID-controles inzet als surveillancemiddel. Met onrechtmatige ID-controles verzamelt de politie persoonsgegevens van vreedzame demonstranten in politiesystemen. Deze praktijk schendt het recht op privacy, heeft een *chilling effect* op het demonstratierecht en kan een discriminerend effect hebben.

Amnesty International roept de Nederlandse overheid op om misbruik van ID-controles voor surveillance van protest te stoppen. Autoriteiten moeten demonstranten niet zien als risico's die moeten worden gemonitord of gecontroleerd, maar als mensen die vreedzaam een mensenrecht uitoefenen. De politie moet dat in de eerste plaats faciliteren. Organisatoren en deelnemers aan vreedzame demonstraties moeten niet worden onderworpen aan ID-controles, tenzij er een redelijke verdenking is van een voldoende ernstig strafbaar feit, gebaseerd op geïndividualiseerde en objectief verifieerbare aanwijzingen.