

Aan de vaste Kamercommissie van Justitie & Veiligheid
In kopie: vaste Kamercommissie Digitale Zaken



Leiden, 17 maart 2022

Betreft: Wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens in het kader van coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid

Geachte woordvoerders van Justitie & Veiligheid,

Op 23 juni 2021 is het wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens in het kader van coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid gepubliceerd, waarbij een consultatietermijn van 7 dagen was gesteld. In deze korte consultatieperiode heeft het NJCM geen reactie kunnen geven en daarom wil het NJCM voorafgaand aan de verdere behandeling van dit wetsvoorstel een paar zorgpunten kenbaar maken.

Onze voornaamste bezwaren zijn dat het wetsvoorstel onduidelijk is en dat de noodzaak van de wet niet is aangetoond. Hieronder wordt dieper ingegaan op onze bezwaren met daarbij de oproep om het wetsvoorstel in de huidige vorm in te trekken.

Noodzaak wetsvoorstel is niet aangetoond

Het wetsvoorstel strekt er toe een aantal taken van de Minister van Justitie en Veiligheid op het terrein van terrorismebestrijding en bescherming van de nationale veiligheid en de daarmee gepaard gaande verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens wettelijk te verankeren. Algemene doelstelling van deze wetgeving is het verhogen van de weerbaarheid van de samenleving.

In de Memorie van Toelichting wordt het belang van de grondrechtelijke kaders zoals neergelegd in de Grondwet en het EVRM onderschreven.¹ Deze kaders verplichten dat voor alle overheidsmaatregelen die inbreuk maken op grondrechten de subsidiariteit en de proportionaliteit van de maatregel wordt gemotiveerd. In artikel 8 van het EVRM is het recht op eerbieding van privé-, familie- en gezinsleven vervat. Het gebruik van sociale media en internet valt onder het bereik van die verdragsbepaling.²

Op grond van artikel 8 EVRM geldt dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet zijn gereguleerd 'bij wet'. Daaruit volgt onder meer dat die inbreuk voorzienbaar en kenbaar moet zijn en dat de wettelijke basis aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven moet voldoen. Daarnaast moet de inbreuk een legitiem doel dienen en noodzakelijk en evenredig zijn in een democratische samenleving. Deze eisen dienen de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van burgers.

Een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan noodzakelijk zijn indien sprake is van een 'pressing social need'. Bestrijding van terrorisme kan worden beschouwd als een 'pressing social need'. Dit staat niet ter discussie. Aangezien de in het wetsvoorstel voorziene bepalingen niet aan de door Straatsburgse normen vereiste kwaliteitsstandaard voldoen, schiet het voorstel evenwel tekort. Rechtszekerheid en rechtsbescherming staan onder druk, omdat dit wetsvoorstel te onduidelijk is. Het is voor burgers in de eerste plaats onduidelijk welke gegevens precies kunnen worden verwerkt. Daarnaast blijft de

¹ Memorie van Toelichting § 3.

² Zie onder meer Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to member States on a Guide to human rights for Internet users, adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies, para. 1.

vraag bestaan of bij toepassing van de voorgestelde bevoegdheden steeds wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Uit het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt namelijk niet wat de 'dringende noodzaak' is om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken. Een enkele verwijzing naar de ernst van terrorisme en de noodzakelijke bescherming van de staat is daarvoor onvoldoende. De noodzaak tot het vastleggen van deze bevoegdheden kan niet met dergelijke algemeenheden afdoende worden onderbouwd. De gebrekkige motivering van deze noodzaak klemt eens te meer omdat onduidelijk is hoe voorkomen wordt dat deze verwerking van bijzondere persoonsgegevens tot discriminatie leidt en eveneens is onduidelijk in hoeverre de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens nodig is als geen volledig beeld van een deel van iemands persoonlijke leven mag worden verkregen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat de NCTV onder de huidige wetgeving reeds beschikt over vergaande bevoegdheden. Met name het 'trend- en fenomeenonderzoek' is zo'n ingrijpende bevoegdheid die al valt onder het huidige takenpakket van de AIVD.³ Wetsvoorstel noch toelichting maakt duidelijk waarom de huidige bevoegdheden tekortschieten en de vergaande uitbreiding als noodzakelijk moet worden beschouwd.

Het wetsvoorstel heeft tot doel om een wettelijke grondslag in de zin van de AVG/UAVG te creëren voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Weliswaar is die wettelijke basis een minimumvoorwaarde voor een inbreuk op grondrechten, maar zij is op zichzelf niet toereikend. Wij bespeuren een zorgelijke tendens, waarin enkel een wettelijke grondslag voor verwerking van persoonsgegevens als toereikend voor een inbreuk op grondrechten wordt gezien. Een wettelijke bepaling zonder deugdelijke toetsing aan grondrechten is evenwel geen toevluchtsoord. Een wildgroei aan wettelijke bepalingen, zonder dat op basis van gedegen onderzoek en adequate onderbouwing is vastgesteld dat een noodzaak bestaat tot ingrijpende bevoegdheden tot verwerking van persoonsgegevens, creëert onnodige en ongefundeerde overheidsmacht.

Wij verzoeken de minister allereerst een publiek debat te voeren over de publieke taak en rol van de NCTV alvorens kan worden nagedacht over al dan niet de gewenste (gerechtvaardigde) gegevensverwerking door de NCTV. Wij wijzen erop dat de NCTV geen duidelijke taak heeft die vervat is in een eigen instellingswet en zich ook niet onderscheidt van andere vergelijkbare overheidsorganen met overlappende taken. Zonder een duidelijk geformuleerde taakomschrijving is het ondoenlijk om te beoordelen in hoeverre gegevensverwerking door de NCTV noodzakelijk is.

Wetsvoorstel is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel

Onduidelijk welke gegevens mogen worden verwerkt en onderzoek naar personen is niet uit te sluiten

Na bestudering van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt nog veel onduidelijk, waardoor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van burgers in het gedrang zijn. In artikel 2 van het voorstel is de verwerking van gegevens waaronder persoonsgegevens vermeld.⁴ Wat nu precies onder die gegevens valt, wordt niet duidelijk uit de wet. Vervolgens worden de taken van de minister in artikel 3 omschreven.⁵ De eerste taak gaat over de coördinatie van het beleid en de te

³ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/taken-van-de-aivd>.

⁴ Artikel 2 Wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens in het kader van coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid luidt als volgt:

"1. Deze wet is van toepassing op de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens, door Onze Minister in het kader van het verhogen van de weerbaarheid ten aanzien van terrorismebestrijding en de bescherming van de nationale veiligheid, door het versterken van de weerbaarheid van de samenleving, het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het beschermen van vitale belangen van de samenleving.

2. Deze wet is niet van toepassing op de gegevensverwerking die Onze Minister verricht op grond van andere wetten."

⁵ Artikel 3 Wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens in het kader van coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid luidt als volgt:

"Onze Minister kan uitsluitend gegevens, waaronder persoonsgegevens, verwerken in verband met de in artikel 2, eerste lid, opgenomen doelstellingen, ten behoeve van de volgende taken:

nemen maatregelen waarvoor de minister (persoons)gegevens kan verwerken. De tweede taak ziet op het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen op het gebied van terrorisme en andere dreigingen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het hier niet gaat om een persoonsgericht onderzoek, maar dat het gaat om een ‘trend- en fenomeenonderzoek’.⁶ Het is de bedoeling dat geen onderzoek wordt gedaan naar personen, maar alleen naar trends en fenomenen die mogelijk een risico vormen voor de weerbaarheid van de samenleving tegen terroristische dreigingen.

Die doelstelling achten wij discutabel, aangezien tijdens een trend- en fenomeenonderzoek wel degelijk personen in beeld komen. Volgens het wetsvoorstel wordt dit onderzoek begrensd doordat men gebruik maakt van informatie van betrokken overheidsinstanties, zoals de AIVD, en deze informatie wordt aangevuld met informatie uit openbare bronnen. Volgens de Memorie van Toelichting kan dit gaan om literatuur en wetenschappelijke artikelen, maar het belangrijkste is dat openbare internetbronnen zoals sociale media hier ook onder vallen.⁷ Daarmee is duidelijk dat, anders dan in de toelichting wordt betoogd, wel degelijk informatie over personen – en daarmee persoonsgericht onderzoek – kan plaatsvinden. Daarenboven wordt geen limitatieve opsomming gegeven, zodat onder meer via ‘openbare bronnen’ een grote hoeveelheid informatie over personen kan worden verwerkt.

Naast het gebrek aan motivering van de categorieën ‘gewone persoonsgegevens’ is evenmin duidelijk welke ‘bijzondere persoonsgegevens’ mogen worden verwerkt. Middels artikel 8 lid 1 van het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid gecreëerd om het verwerkingsverbod zoals bedoeld in artikel 9 lid 1 AVG op te heffen en daarmee de mogelijkheid in het leven te roepen om bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van het zwaarwegend belang (art. 9 lid 2 sub g AVG) te verwerken. Een uitzondering in nationale wetgeving ten behoeve van art. 9 lid 2 sub g AVG dient echter te worden onderworpen aan passende en specifieke maatregelen ter bescherming van grondrechten en fundamentele belangen van natuurlijke personen. In de Memorie van Toelichting is vermeld dat de beoordeling van welke soort persoonsgegevens verwerkt mogen worden in iedere casus zorgvuldig moet worden afgewogen tegen het belang en de noodzaak van de gegevensverwerking. Het is echter onduidelijk wat dit afwegingskader is. In feite laat het veel vrije ruimte aan de minister om dit verder in te vullen. De vraag is in hoeverre een *case by case* afweging voldoet aan de mogelijkheid om het verwerkingsverbod op te heffen. Derhalve is het de vraag of deze benadering als een juiste uitwerking van artikel 9 lid 2 sub g AVG kan worden gezien en welke passende en specifieke maatregelen in een dergelijk geval worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te waarborgen. Het wetsvoorstel lijkt met deze bevoegdheid voor de minister een blanco volmacht te creëren om alle bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Daaronder vallen gevoelige gegevens zoals biometrische data, gegevens over gezondheid en gegevens over seksuele geaardheid, terwijl onduidelijk is wat de noodzaak tot verwerking hiervan is. Zonder een verduidelijking, motivering van de noodzaak en het specificeren van de categorieën van bijzondere persoonsgegevens voldoet artikel 7 lid 2 van het wetsvoorstel niet aan artikel 9 lid 2 AVG, zodat het verwerkingsverbod dan ook niet kan worden opgeheven. Dit geldt eveneens voor de gecreëerde uitzondering om strafrechtelijke gegevens te verwerken ingevolge artikel 8 lid 2 van het wetsvoorstel. Ingevolge artikel 10 AVG dient de nationale wetgeving passende waarborgen te bieden om de rechten en vrijheden van individuen te beschermen. Wat zijn die waarborgen? Deze zijn niet vermeld in het wetsvoorstel of in de Memorie van Toelichting. Ook is onduidelijk welke strafrechtelijke gegevens verwerkt mogen worden en is de noodzaak niet onderbouwd.

Van belang is ook dat in de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de verzameling van gegevens niet gericht mag zijn op het verkrijgen van ‘een min of meer volledig beeld van bepaalde

De coördinatie van het beleid en de te nemen maatregelen teneinde de samenhang en effectiviteit hiervan te bevorderen;

Het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen op het gebied van terrorisme en andere dreigingen en risico's voor de nationale veiligheid in het kader van het verhogen van de weerbaarheid van de samenleving.

⁶ Memorie van Toelichting §2.2.

⁷ Memorie van Toelichting §2.3.

aspecten van het persoonlijk leven'. De vraag is waar de grens wordt getrokken over het ontstaan van dit volledige beeld. Dit is immers afhankelijk van de concrete situatie en het is niet uit te sluiten dat door de voorgestelde bevoegdheden dit beeld wel degelijk wordt verkregen.

Onduidelijk hoe de minister erop toe zal zien dat geen volledig beeld van het privéleven van individu wordt verkregen

Het is onduidelijk hoe de minister gaat voorkomen dat een volledig beeld van (aspecten van) het privéleven van een individu wordt verkregen. Volgens artikel 4 lid 3 van het conceptwetsvoorstel diende de minister een melding te doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens, indien door toepassing van de verwerking een min of meer volledig beeld is ontstaan van het persoonlijk leven van een individu. In het huidige wetsvoorstel is die bepaling komen te vervallen.

Dit leidt tot vele vragen:

- Op welke wijze zal de minister organiseren en controleren dat geen volledig beeld wordt verkregen?
- Is het mogelijk voor de Autoriteit Persoonsgegevens zelfstandig toezicht te houden op de wijze waarop de bevoegdheden worden ingezet?
- Zijn hier afspraken over gemaakt met de Autoriteit Persoonsgegevens?
- Wat is de juridische status van de hiervoor bedoelde melding? Kwalificeert deze als een voorafgaande raadpleging zoals bedoeld in artikel 36 AVG?
- Is het een verzoek tot handhaving of een klacht?
- Is het kwaad dan niet al geschied, nu de minister de gegevens al heeft verwerkt en het volledig beeld reeds is verkregen?
- En is dan sprake van een onrechtmatige verwerking en zo ja: tot welke gevolgen leidt dat?

Kortom: er is nog te veel onduidelijk.

Onduidelijk welke verwerkingen voor welke taken worden uitgevoerd en de noodzaak daarvan

Verder is onduidelijk welke verwerkingen voor welke taken (coördineren en samenbrengen ketenpartners of analyseren en duiden van trends) door de minister mogen worden uitgevoerd, met welke soort categorieën van persoonsgegevens (zowel gewone als bijzondere persoonsgegevens) en waarom het noodzakelijk is om deze gegevens (direct of indirect herleidbaar tot een individu) te verwerken.

Het heeft de voorkeur om de twee taken gedefinieerd in artikel 3 van het wetsvoorstel los te trekken en per taak na te gaan welke verwerkingen met welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn en kunnen worden uitgevoerd. Voor het analyseren van trends zou de minister kunnen volstaan met het verwerken van geanonimiseerde gegevens na raadpleging van publieke bronnen. Voor de coördinatiefunctie is het eveneens de vraag of niet kan worden volstaan met geanonimiseerde gegevens, zeker in die gevallen waarbij de NCTV enkel partijen bij elkaar dient te brengen. Het enkel toestaan om geanonimiseerde gegevens te verwerken, leidt ook tot het voordeel dat geen volledig beeld van (aspecten van) het persoonlijke leven van een individu wordt verkregen. En waarom wordt ervoor gekozen gegevens 5 jaar te bewaren? Waarom worden deze niet na 6 maanden geanonimiseerd zoals gebruikelijk is bij Passagiersinformatie-eenheid Nederland?⁸ Hoe verhoudt het ontbreken van duidelijkheid over de verwerking van categorieën persoonsgegevens zich tot de beginselen zoals bedoeld in artikel 5 AVG (transparantie, doelbinding en minimalisatie)?

Bij deze stand van zaken is het onmogelijk om te toetsen dat de voorgestelde verwerking noodzakelijk is ten behoeve van het te bereiken doel: het coördineren van beleid en analyseren en

⁸ Artikel 20 lid 1 aanhef en onder d van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

duiden van trends. Wij verzoeken de minister dan ook aanvullingen op te nemen in het wetsvoorstel om transparantie mogelijk te maken. Daarnaast verzoeken wij de minister waarborgen te treffen waardoor geen onderzoek naar personen kan worden gedaan. Indien blijkt dat ook profilering (bewust of onbewust) plaats kan vinden, is het van belang deze profilering (ingevolge art. 4 lid 4 AVG) te beschrijven en de noodzaak daartoe te onderbouwen, dan wel waarborgen te treffen waarmee profilering wordt voorkomen.

Onduidelijk hoe burgers hun rechten aangaande verwerking van hun gegevens kunnen uitoefenen

Ook is onduidelijk hoe individuen hun AVG-rechten kunnen uitoefenen. Volgens artikel 9 lid 2 van het wetsvoorstel wordt de betrokkene wiens rechten worden beperkt hiervan schriftelijk in kennis gesteld, tenzij dit afbreuk doet aan het doel van de beperking (artikel 9 lid 3). Niet is echter vermeld op welke wijze de betrokkene inzage kan vragen en krijgen in de persoonsgegevens die worden verwerkt.

In artikel 4 lid 5 van het wetsvoorstel is vermeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot te nemen technische, personele en organisatorische maatregelen, waaronder regels over functiescheiding, autorisatie voor het gebruik van bepaalde systemen, opslag en beveiliging. In artikel 5 lid 3 van het voorstel is vermeld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld betreffende de inhoud en uitvoeringswijze van de controles aangaande gegevensbeschermingsaudits. Op welke wijze rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkene is echter niet vermeld.

Raadpleging maatschappelijke organisaties en burgers bij wetgeving

Tot slot constateert het NJCM dat de consultatieperiode van dit wetsvoorstel (veel) te kort was. Voor de kwaliteit en effectiviteit van beleid en wetgeving is het van belang dat burgers, maatschappelijke organisaties en *grassroots* organisaties actief worden benaderd voor inbreng en dat zij de benodigde ruimte en tijd krijgen om hun standpunten kenbaar te maken. Dit is onderdeel van de mensenrechtenbenadering, die wordt onderschreven door de Nederlandse overheid.

Deze ingrijpende wetswijziging, die veel ingrijpende bevoegdheden toekent aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, had slechts een consultatieperiode van 7 dagen in plaats van de gebruikelijke consultatietermijn van een maand. Het NJCM be vraagt de haast waarmee deze wetgeving wordt doorgezet en benadrukt het belang van tegenmacht in een democratische rechtsstaat. Een dergelijk korte consultatieperiode staat een goed debat en een goede afweging ons inziens ernstig in de weg.

Conclusie

Gezien de grote bezwaren die wij hebben over de noodzaak van deze wet en de vele vragen die vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming moeten worden gesteld bij de vele onduidelijkheden van het wetsvoorstel roepen wij op om het wetsvoorstel in de huidige vorm in te trekken. Indien het wetsvoorstel onverhoopt door de Tweede Kamer wordt aangenomen, dan verzoeken wij - zoals hiervoor uiteengezet - de wet te verduidelijken en de benodigde waarborgen te stellen.

Wij hopen u voldoende geïnformeerd te hebben en zijn graag bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,
i/o



Monique Steijns
Voorzitter NJCM