

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 12 september 2025

Betreft: Internetconsultatie wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde

Geachte minister van Oosten,

Op 4 juli is het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde in consultatie gebracht. Het voorstel ziet op het toekennen van twee nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester. Hiermee kan de politie onder gezag van de burgemeester persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen verwerken om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, beletten of beëindigen. Hoewel het NJCM het belang van effectieve handhaving van de openbare orde onderschrijft, ziet zij grote bezwaren gelet op onder andere het ontbreken van de noodzaak, gelijkenissen met strafrecht, inbreuk op privacyrechten en onduidelijke rechtsbescherming.

Het NJCM acht het absoluut onwenselijk om een verregaande inbreuk als in dit wetsvoorstel aan de orde is, toe te staan op basis van een onvoldoende onderbouwd wetsvoorstel waarin eveneens niet duidelijk aanwijsbaar effectieve waarborgen, inclusief de nodige rechtsbescherming, zijn opgenomen.

Uit het voorstel wordt onvoldoende duidelijk in hoeverre de voorgestelde bevoegdheden een daadwerkelijk bestaand probleem oplossen en op welke wijze de belangen van de burgers, met name die op grond van 8 EVRM, voldoende gewaarborgd worden. Mocht er inderdaad sprake zijn van een leemte in de huidige bevoegdheden op grond van de Politiewet, Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering, waardoor men onvoldoende kan acteren op signalen van ernstige gevaren voor de openbare orde - waarbij op grond van de belangen van een democratische samenleving een duidelijk en aanwijsbare noodzaak bestaat om daar wel op te kunnen reageren - dan vormt het onderliggende voorstel eveneens niet een zorgvuldig antwoord daarop. Beter zou het, in dat geval, zijn om voldoende duidelijk te omschrijven ten opzichte van welke bestaande bevoegdheden die problemen bestaan, waar de lacune in de bevoegdheidstoedeling op dit moment zit, en hoe dat, binnen de reeds bestaande systematiek, alsnog verwezenlijkt kan worden. Op die manier voorkomt men dat er 'meer bevoegdheden' dan noodzakelijk worden gecreëerd en sluit men automatisch aan bij de reeds bestaande waarborgen ten opzichte van rechtsbescherming en noodzakelijke belangenafwegingen.

Het NJCM concludeert dat, gelet op de besproken gebreken, dit wetsvoorstel onwenselijk is. In de bijlage gaat het NJCM in op de specifieke gebreken in het wetsvoorstel en zal zij per punt motiveren hoe zij tot haar standpunt komt.

Hoogachtend,

Kavita Hira, Voorzitter NJCM

Bijlage

Grondslag en wetssystematiek

Het wetsvoorstel regelt een brede grondslag. Dit roept vragen op over de terminologie, betekenis, en daarmee proportionaliteit en reikwijdte. De term "verstoring van de openbare orde" is zeer breed en omvat veel aspecten van het gemeenschapsleven. Het NJCM acht deze te brede grondslag onwenselijk.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om per amvb nadere regels te stellen aan het geautomatiseerd en grootschalig verwerken van persoonsgegevens. Hoe, wat en wanneer is onduidelijk. Bij het instellen van een bevoegdheid om op grootschalige en systematische schaal zeer veel gegevens te verzamelen moeten de waarborgen echter wel duidelijk zijn (zie ook uitspraak SyRi)¹. Hoewel het bij SyRi ging om het gebruik van een bepaald systeem om data uit meerdere overheidsbronnen samen te voegen en verbanden te leggen, en het hier gaat om het vergaren van zeer veel verschillende informatie op geautomatiseerde wijze van een grote groep mensen door het internet af te speuren, gaat het in de basis wel om hetzelfde principe. In beide gevallen wordt een grote hoeveelheid gegevens en andere data gebruikt om verbanden te leggen en daar conclusies uit te verbinden (in dit geval wie of wat een (mogelijke) bedreiging voor de openbare orde vormt). Het NJCM acht dit in deze vorm zeer problematisch.

Rechtsbescherming

Het voorstel vormt een introductie van een bevoegdheid die er enerzijds al is, maar anderzijds ook zorgt voor een onwenselijke vermenging van het bestuursrecht met het strafrecht. Daardoor is het onduidelijk waar en op welke wijze de betrokkene een beroep kan doen op rechtsbescherming. Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting geven hier geen antwoord op. Het NJCM acht dit zeer onwenselijk gelet op de vergaande inbreuk van grondrechten.

Noodzaak

Naar het oordeel van het NJCM is onvoldoende toegelicht welk concreet verschil de beoogde wet zal maken in de bij het voorstel geschetste voorbeelden of in vergelijkbare situaties. De huidige mogelijkheden voor informatievergaring door de politie, zoals OSINT, bieden al een kader voor het verzamelen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Het wetsvoorstel lijkt hierop voort te bouwen, maar het blijft onduidelijk welke aanvullende mogelijkheden of voordelen deze nieuwe bevoegdheden precies bieden. Zonder een heldere toelichting op de meerwaarde van de voorgestelde wetgeving is het lastig te beoordelen of de voorgestelde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers gerechtvaardigd is en of de wet daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen of beëindigen van ernstige verstoringen van de openbare orde.

Daarnaast wordt het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting onderbouwd met voorbeelden van incidenten die ofwel niet ernstig genoeg zijn om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen, dan wel met incidenten die ernstig genoeg waren maar deze vallen al onder de bevoegdheden uit de Politiewet, de Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering.

De onderbouwing en de daarin aangehaalde gebeurtenissen uit het verleden zien dan ook voornamelijk op situaties waarbij de bevoegdheden uit dit wetsvoorstel volgens het NJCM van weinig toegevoegde waarde zouden zijn geweest en geen verschil zouden hebben gemaakt. De meeste incidenten hebben ruim voldoende aanknopingspunten met strafbaar gedrag dan wel vermoedens

¹ Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865. waaronder rechtsoverwegingen 6.90 / 6.91 (transparantiebeginsel), 6.95 (controleerbaarheid), 6.96 (doelbindingsbeginsel).

daarvan waardoor bestaande bevoegdheden binnen het strafrecht openstaan en beschikbaar zijn voor de politie.

Andere voorbeelden, zoals overlast door demonstraties, zijn van onvoldoende ernst om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen en vormen daarmee niet alleen een ongerechtvaardigde inbreuk op de privacy van betrokkenen maar kunnen ook leiden tot een onevenredige inbreuk op het demonstratierecht (dat immers ook al geldt voorafgaand aan de demonstratie). Mensen moeten zich vrij kunnen voelen om op te roepen tot een demonstratie dan wel aan te geven dat zij voornemens zijn daar aan deel te nemen. Het inzetten van online observatie bevoegdheden omwille van de openbare orde en veiligheid, zonder een daadwerkelijke en reële dreiging van ernstige wanordelijkheden zoals mogelijk geweld, vernielingen of escalaties tussen groepen, zijn een verregaande en niet uit leggen inbreuk op dit demonstratierecht en kunnen een chilling-effect hebben. Met andere woorden: enkel op grond van het tegengaan van overlast door demonstraties is het inzetten van een dergelijke bevoegdheid volgens het NJCM niet te onderbouwen.

Gelijkenis met strafrechtelijke bevoegdheden

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat art. 3 van de Politiewet onvoldoende grondslag biedt voor het inzetten van deze bevoegdheden. Dit is correct, en juist daarom is in soortgelijke wetgeving en het Wetboek van Strafvordering al geregeld hoe en wanneer dit dan dus wel kan. Het NJCM stelt dat eerst gekeken moet worden naar de huidige wetgeving voordat bevoegdheden worden geïntroduceerd waarbij grondrechten van burgers worden ingeperkt zonder duidelijke grondslag en afdoende rechtsbescherming.

Zo is onder meer naar aanleiding van het stille sms-arrest² een specifieke bevoegdheid tot het volgen van personen (stelselmatige observatie) opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheid om op bevel van de burgemeester personen online te volgen, vertoont hier een grote gelijkenis mee. De vraag is dan ook wat de meerwaarde ervan is, nog los van het feit dat het onwenselijk is om meerdere routes te creëren die een dergelijk ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen maken.

Op dit moment mag de politie, op grond van art. 3 Politiewet 2012 jo. art. 9 en 10 Wet politiegegevens al een groot aantal gegevens verwerken indien er sprake is van een (ernstige) bedreiging van de rechtsorde, waaronder een bedreiging van de openbare orde en veiligheid. Het maakt daarbij niet uit onder wiens gezag de politie handelt, zolang dit het bevoegd gezag is.³ Indien de politie in dusdanig intensieve zin gegevens van iemand wil verzamelen over een langere periode, dan is art. 3 e.v. Politiewet 2012 inderdaad niet toereikend. Dan is er immers sprake van de eerder besproken stelselmatige observatie en zal toestemming verkregen moeten worden bij de rechter-commissaris. In die zin wijkt de huidige gang van zaken dus ook eigenlijk niet heel erg af van de gang van zaken zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, behalve dat het bevel om te volgen nu bij de burgemeester vandaan komt en niet een verzoek vanuit de politie aan de rechter-commissaris is omdat zij dit nodig acht in uitvoering van haar taak.

Dat de bevoegdheid neerkomt op stelselmatige observatie volgt ook uit de omschrijving in de Memorie van Toelichting, p. 20: “De uitoefening van beide voorgestelde bevoegdheden houdt in dat een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, wat betekent dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van een betrokkene ontstaat, zoals zijn

² Hoge Raad, 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1563.

³ TK 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 11 en 12.

dagelijkse gewoonten, zijn permanente of tijdelijke verblijfplaats, zijn dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die hij uitoefent, zijn sociale relaties en de sociale kringen waarin de betrokkene verkeert.”

De voorbeelden die men aanhaalt in het wetsvoorstel en die ernstig genoeg zijn om een dergelijke inbreuk op de privacy van betrokkenen te rechtvaardigen, bevatten zoals gezegd allemaal een strafrechtelijk element. Danwel dat er reeds sprake is van strafbare feiten (bijvoorbeeld opruiing of bedreiging) dan wel dat er een ernstig vermoeden bestaat dat een strafbaar feit gepleegd zal worden (voorgenomen vernieling, mishandeling of bij impliciete oproepen daartoe). Hoe dan ook geeft dit, indien dit noodzakelijk is om als overheid te kunnen reageren, de mogelijkheid de bevoegdheid in te roepen zoals hierboven omschreven, waarbij door de politie en de rechter-commissaris constant afgewogen moet worden of deze (nog steeds) noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de politietask in kwestie. Dus ook als dit het handhaven van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester betreft.

NJCM stelt tot slot dat onvoldoende is aangegeven waarom deze bevoegdheden worden geïntroduceerd, terwijl er al gelijksoortige bevoegdheden bestaan die wel omkleed zijn met rechtsbescherming.

Privacy

Het wetsvoorstel stelt dat er sprake is van een specifieke doelbinding om ervoor te zorgen dat de gegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarmee zij zijn verzameld, maar het wetsvoorstel biedt tegelijkertijd ook een mogelijkheid om de gegevens in andere onderdelen van de politietask te gebruiken. Dit spreekt elkaar tegen. Het NJCM acht dit onwenselijk.

De Memorie van Toelichting geeft meermaals aan dat de gegevens niet gebruikt zullen worden voor andere doeleinden dan het handhaven van de openbare orde. Artikel 2 van het wetsvoorstel bevat een specifieke doelbinding van de voorgestelde bevoegdheid. Echter, de waarborgen die van deze bepaling uit zouden moeten gaan, worden volledig tenietgedaan door de bepaling in artikel 13 van het wetsvoorstel in samenhang met art. 9 lid 4 Wet politiegegevens. Deze bepalingen maken het mogelijk voor de politie om, indien zij dit nodig acht, de gegevens alsnog te verwerken binnen andere werkzaamheden, zoals opsporing en vervolging, zie ook p. 26 en 36 van de Memorie van Toelichting. Dat de gegevens onder het wetsvoorstel zouden moeten worden vernietigd staat er niet aan in de weg dat deze gegevens wel op andere gronden door de politie mogen worden verwerkt en daarmee dan ook, vanaf het moment dat zij op een andere wijze om andere reden worden verwerkt, niet langer onder de termijnen van dit wetsvoorstel vallen.

Daarnaast heeft het NJCM grote zorgen over de mogelijkheid om het vergaren van gegevens op automatische wijze uit te voeren. Op p. 32 van de Memorie van Toelichting staat hierover het volgende: De geautomatiseerde wijze van overnemen zal in de regel uit een softwareapplicatie bestaan waarmee grootschalig en systematisch gegevens over personen kunnen worden overgenomen.

NJCM stelt dat dit gelijkenissen heeft met het omstreden gebruik/introductie van SyRi in het verleden. Het feit dat men aangeeft dat er per amvb geregeld wordt dat dit gebruik dan voldoende controleerbaar zal worden geïmplementeerd is onvoldoende om te kunnen spreken van waarborgen die in lijn zijn met en van voldoende niveau zijn zodat men voldoet aan de eisen van art. 8 EVRM.

Gelet op het bovenstaande, in samenhang met de andere punten van zorg, acht het NJCM dat deze verregaande inbreuk op de privacy van burgers onaanvaardbaar is.