

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177

Postbus 1968

1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36

F 020 624 08 89

E amnesty@amnesty.nlI www.amnesty.nl**Inbreng Amnesty International internetconsultatie:**

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

Datum: 29 juni 2021

Reactie op het wetsvoorstel

Allereerst wil Amnesty International benadrukken dat de gestelde reactietermijn voor deze internetconsultatie van vijf werkdagen niet alleen niet genoeg is, maar geen enkel recht doet democratische controle op dit wetgevingsproces. Deze inbreng is gebaseerd op reeds bestaande analyse van Amnesty International naar de surveillancepraktijken van de NCTV. Maatschappelijke organisaties en burgers die niet al een dergelijke analyse hadden gemaakt wordt met deze te korte reactietermijn de kans ontnomen hier een grondige reactie op te geven.

Amnesty International maakt zich grote zorgen over de richting die het demissionair kabinet inslaat in reactie op de onthullingen over de onrechtmatige surveillance van de NCTV. In plaats van het terugfluiten van de NCTV stelt het kabinet voor om van de NCTV een nieuwe geheime dienst te maken, met een eigen mandaat en eigen regels. Per brief van 11 juni 2021¹ uitte Amnesty International grote zorgen over de handelwijze van de NCTV en de reactie op de monitoringspraktijken in de brief van de minister van 21 mei jl.² Amnesty roept op tot het opschorten van alle online monitoring door de NCTV en het aan banden leggen van verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door de NCTV. Amnesty benadrukte de noodzaak van een eenduidige uitleg van de coördinerende taak van de NCTV, waarbij mensenrechten voorop staan.³ Het ingediende wetsvoorstel voldoet hier niet aan: het stelt voor de huidige indringende praktijken van de NCTV voort te zetten zonder bescherming van de mensenrechten.

1. Het wetsvoorstel betreft ingrijpende gegevensverwerkingen die alle mensen treffen. De consultatietermijn is onvoldoende om burgers, academici en organisaties in staat te stellen hun mening te geven.

De werkwijze van de NCTV, het ingediende wetsvoorstel en de uitzonderlijk korte consultatietermijn van slechts vijf werkdagen schetsen een zorgelijk beeld over het belang dat wordt gehecht aan mensenrechten, de rechtsstaat en democratische wetgevingsprocessen. Het wetsvoorstel betreft ingrijpende maatregelen voor de verwerking van gevoelige persoonsgegevens van iedereen in Nederland. Geïnteresseerden moeten hierover hun mening kunnen geven. Voor een grondige bestudering van het wetsvoorstel en een constructieve reactie zijn vijf werkdagen niet genoeg. In de richtlijnen van het kabinet wordt een periode van 4 tot 12 weken aangegeven.⁴ Veel burgers en organisaties zullen onvoldoende tijd hebben om

¹ Zie: <https://www.amnesty.nl/actueel/minister-schoffeert-de-zo-gelauwerde-tegenmacht>

² Brief regering, 'Verbetering juridische grondslag verwerking persoonsgegevens NCTV', 12 april 2021

³ Input Amnesty International tbv het plenaire debat over de werkwijze van de NCTV, 11 juni 2021.

⁴ Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving, 17 juni 2011, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/documenten/kamerstukken/2011/06/17/tk-5698502->

het wetsvoorstel te analyseren, hun zienswijze kenbaar te maken en advies in te dienen. Hen wordt de kans ontnomen een onderbouwde reactie te delen over dit verstrekkende wetsvoorstel.

Amnesty International roept het ministerie op om de consultatie opnieuw uit te schrijven. Voordat het wetsvoorstel opnieuw in consultatie wordt gebracht moet de impact van het handelen van de NCTV op de mensenrechten worden geadresseerd (zie onder 2) en moeten de fundamentele basisnormen voor mensenrechtenbescherming in risicoanalysesystemen worden verankerd in bindende wet- en regelgeving (zie onder 3). Amnesty roept op om als reactieperiode voor de nieuwe consultatie in ieder geval de minimumtermijn van vier weken in acht te nemen.⁵

De reactie van Amnesty moet in licht van het bovenstaande worden gelezen en is geenszins een uitputtende analyse van de mensenrechtenrisico's die het wetsvoorstel met zich meebrengt. Deze inbreng is gebaseerd op reeds bestaande analyse van Amnesty International naar de surveillancepraktijken van de NCTV.

2. De werkwijze van de NCTV tast rechtsstaat, democratie en mensenrechten aan. Dit wordt niet weggenomen in het neergelegde wetsvoorstel dat enkel toeziet op formaliteiten uit het gegevensbeschermingsrecht.

Uit onderzoek van NRC bleek dat de NCTV vreedzame activisten online in de gaten houdt en hun persoonsgegevens verwerkt en deelt.⁶ Medewerkers van de NCTV volgen heimelijk campagneleiders en activisten op Twitter, Facebook en Instagram. De NCTV verzamelt zo gevoelige informatie over mensen, zoals met wie personen zijn getrouwd, hoeveel kinderen ze hebben en met wie ze omgaan. Soms werden ook gegevens over afkomst en religieuze en politieke denkbeelden verwerkt. Deze gegevens werden gedeeld met gemeenten, politie, AIVD en zelfs buitenlandse veiligheidsdiensten.⁷ De minister van Justitie en Veiligheid bevestigde dat de NCTV sinds 2006 gebruik maakt van internetmonitoring voor analyses.⁸ Een onlangs opgestart onderzoek van Amnesty International naar de misstanden bij het NCTV geeft echter nu al een ontluisterend beeld: over de gehele linie van het maatschappelijk middenveld worden personen gemonitord, hun gegevens worden opgeslagen in de databanken van de NCTV om te worden geanalyseerd en geduid als dreiging en risico voor de nationale veiligheid.

Deze werkwijze vormt niet alleen een inmenging in het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming, maar ook in de vrijheid van meningsuiting, het recht op informatievergaring en de vrijheid van vereniging en vergadering. Mensenrechten gelden ook online,⁹ en het online monitoren van mensen vormt een inmenging op deze rechten. In de paragrafen hieronder zetten we dit uiteen.

kabinetsstandpunt-internetconsultatie-wetgeving p. 6. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan hiervan afgeweken worden, mits goed beargumenteerd. Iets dat in dit geval achterwege is gelaten.

⁵ Zie ook het statement van Amnesty International, Bits of Freedom, Open State Foundation, Vrijschrift en Waag op: <https://www.bitsoffreedom.nl/2021/06/28/minister-schoffeert-de-zo-gelauwerde-tegenmacht/>.

⁶ Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, 'Onmin en uitglijdende bij de club die het land moet beschermen', *NRC* 9 april 2021; Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, 'NCTV volgt heimelijk burgers op sociale media', *NRC* 9 april 2021.

⁷ Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, 'Onmin en uitglijdende bij de club die het land moet beschermen', *NRC* 9 april 2021; Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, 'NCTV volgt heimelijk burgers op sociale media', *NRC* 9 april 2021.

⁸ Brief regering, 'Verbetering juridische grondslag verwerking persoonsgegevens NCTV', 12 april 2021,

⁹ Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to member States on a Guide to human rights

2.1 Het mensenrechtenkader verplicht niet tot online monitoring

In de brief van 21 mei jl. stelt de minister dat de verwerking van persoonsgegevens door de NCTV uitvoering geeft aan de verplichting om het recht op leven te beschermen, zoals vervat in artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹⁰ Dit is onjuist. Uit de internationale mensenrechtenverdragen en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt geen positieve verplichting voor Staten tot het online monitoren van het maatschappelijk middenveld.¹¹ Voor zover de door de minister aangehaalde jurisprudentie al voor art. 2 EVRM relevant was,¹² kan er het volgende uit worden gehaald: in bepaalde omstandigheden kan artikel 2 EVRM een verplichting inhouden om preventieve operationele maatregelen te nemen ter bescherming van een persoon wiens leven wordt bedreigd door de criminele handelingen van een ander persoon.¹³ De reikwijdte van deze verplichting is echter smal. De zaak die in de Kamerbrief door de minister wordt geciteerd, *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, betrof een man die na bedreigingen doodgeschoten werd. De verzoekers, Osmans weduwe en zoon, stelden dat de politie gefaald had door geen actie te ondernemen naar aanleiding van waarschuwingen over de bedreigingen. In deze zaak leverde het niet-handelen van de politie na waarschuwingen van bedreigingen geen schending van artikel 2 EVRM op.¹⁴ Uit *Osman t. Verenigd Koninkrijk* kan al helemaal geen verplichting worden afgeleid voor het monitoren van mensen die geen bedreigingen hebben geuit in het belang van nationale veiligheid.

Het mensenrechtenkader verplicht de overheid niet om mensen online te monitoren. In tegendeel: de overheid is verplicht om mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht op toegang tot informatie, het recht op privéleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vergadering en vereniging, ook in de onlinewereld,¹⁵ te respecteren. De mensenrechten bepalen het kader voor het beschermen van vrijheid van vergadering en vereniging ongeacht de gebruikte technologie.¹⁶

for Internet users, adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies, para. 1.

¹⁰ Brief regering, 'Verbetering juridische grondslag verwerking persoonsgegevens NCTV', 12 april 2021, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z05772&did=2021D12725.

¹¹ EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz t. Turkije*); EHRM 7 juli 2011, nr. 55721/07 (*Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 20 november 2014, nr. 47708/08 (*Jaloud t. Nederland*).

¹² Uit de geciteerde jurisprudentie in de brief van de minister volgt dat artikel 2 EVRM staten verplicht om zich te onthouden van het opzettelijk en wederrechtelijk doden van mensen, en dat zij ook "passende maatregelen" moeten nemen om het leven van burgers te beschermen. Het Hof legt uit dat de verplichting tot het nemen van passende maatregelen bijvoorbeeld inhoudt dat staten onder omstandigheden verplicht zijn tot het doen van onderzoek wanneer mensen zijn gedood als gevolg van het gebruik van geweld door agenten van de Staat. Twee van de geciteerde zaken gaan niet over artikel 2 EVRM, maar over artikel 6 EVRM.

¹³ EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), par. 115.

¹⁴ *Ibid*, par. 122.

¹⁵ Raad van Europa, 'Report by the Committee of experts on cross-border flow of Internet Traffic and Internet freedom on Freedom of Assembly and association on the Internet', MSI-INT (2014) 08 rev6 FINAL, 10 december 2015, para. 12; 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. 1-3; Joint Guidelines on Freedom of Association of the European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) 2015, para. 260; A/HRC/RES/21/16; A/HRC/RES/24/5.

¹⁶ Raad van Europa, 'Report by the Committee of experts on cross-border flow of Internet Traffic and Internet freedom on Freedom of Assembly and association on the Internet', MSI-INT (2014) 08 rev6 FINAL, 10 december 2015, para. 12.

2.2 De werkwijze van de NCTV vormt een bedreiging voor de vrijheid van vergadering en vereniging

Het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging is zowel een mensenrecht op zichzelf, als een middel om de politieke participatie van burgers in het democratisch bestuur mogelijk te maken. De vrijheid van vergadering en vereniging is essentieel in het verwezenlijken van economische, sociale en culturele rechten.¹⁷ Het recht is onder meer opgenomen in artikel 11 EVRM. De vrijheid van vereniging omvat zowel besloten bijeenkomsten als bijeenkomsten op openbare plekken en kan worden uitgeoefend door zowel individuele deelnemers als door degene die de bijeenkomst organiseren.¹⁸

De mensenrechten bepalen het kader voor het respecteren, beschermen en bevorderen van vrijheid van vergadering en vereniging ongeacht de gebruikte technologie.¹⁹ Mensen kunnen het internet gebruiken als instrument voor vrijheid van vergadering en vereniging. Het internet maakt het mogelijk om wereldwijd contacten te leggen, snel te communiceren en (online) activiteiten te organiseren.²⁰ De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties benadrukt dat nieuwe informatie- en communicatietechnologieën een belangrijke rol spelen bij het verwezenlijken van de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging.²¹ De Raad van Europa stelt tevens dat de verplichting van staten om mensenrechten te respecteren, beschermen en bevorderen ook geldt in de context van internetgebruik. Normen betreffende de vrijheid van vergadering en vereniging zijn ook van toepassing online.²² Dit betekent onder meer dat mensen de vrijheid moeten hebben om online sociale groepen en bijeenkomsten te vormen en om online vreedzaam te protesteren.²³

De inzet van surveillancemaatregelen vormt een bedreiging voor de uitoefening van de vrijheid van vereniging en vergadering online. De Speciaal rapporteur van de VN voor de bevordering en bescherming van mensenrechten en de fundamentele vrijheden bij de bestrijding van terrorisme, Professor Martin Scheinin, waarschuwt voor een 'function creep', waarbij verruimde monitoringsbevoegdheden als gevolg hebben dat inlichtingendiensten mensen als terroristen bestempelden om gebruik te kunnen maken van toezichtsbevoegdheden die alleen voor terrorismebestrijding waren verleend. Zo worden in het Verenigd Koninkrijk vaak surveillancemcamera's gebruikt bij politieke protesten, en de afbeeldingen worden bewaard in een databank. Uit een opiniepeiling bleek dat een derde van de mensen in het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt aan protesten omdat zij zich zorgen maken over hun privacy.²⁴ In 2013 sprak de Commissaris voor de Rechten van de Mens, Nils Muižnieks, zorgen uit over maatregelen tegen gebruikers van sociale media die oproepen tot protesten of deze via het internet organiseren. Een klimaat van angst voor represailles voor betrokkenheid bij protesten

¹⁷ Raad van Europa, 'Report by the Committee of experts on cross-border flow of Internet Traffic and Internet freedom on Freedom of Assembly and association on the Internet', MSI-INT (2014) 08 rev6 FINAL, 10 december 2015, para. 1.

¹⁸ EHRM 23 oktober 2008, nr. 10877/04 (*Sergey Kuznetsov t. Rusland*), para. 35.

¹⁹ Raad van Europa, 'Report by the Committee of experts on cross-border flow of Internet Traffic and Internet freedom on Freedom of Assembly and association on the Internet', MSI-INT (2014) 08 rev6 FINAL, 10 december 2015, para. 12.

²⁰ Ibid, para. 8-9 en 13.

²¹ A/HRC/RES/21/16; A/HRC/RES/24/5.

²² 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.

²³ Ibid, para. 1-2.

²⁴ A/HRC/13/37, para. 36.

kan een afschrikkend effect (*chilling effect*) hebben op de vrijheid van vergadering en vereniging.²⁵

De inzet van online monitoring kan een afschrikkend effect hebben op de vrijheid van vergadering en vereniging. Wanneer mensen online gevolgd worden, zullen zij zich minder vrij voelen om gebruik te maken van hun rechten en vrijheden. Het huidige wetsvoorstel omvat geen waarborgen voor de uitoefening van mensenrechten online. Zo biedt artikel 6 van het voorstel een grondslag voor het delen van analyses van de NCTV met overheidsinstanties. De ontvangende partijen kunnen besluiten nemen op basis van de analyses, met gevolgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Amnesty heeft grote zorgen over de mogelijke implicaties van het delen van analyses over mensen – analyses waartegen de betrokkenen zich niet of nauwelijks zullen kunnen verweren – met overheidsinstanties die beslissingen kunnen nemen die mensen raken. Zo maakt het wetsvoorstel het mogelijk om analyses te delen met de burgemeester, die besluiten kan nemen over demonstraties. Hierdoor ontstaat het risico dat online uitingen, die door de NCTV enkel vanuit hun veiligheidsdenken in een risico narratief zijn geduid, onterecht beperkende gevolgen hebben voor het demonstratierecht. Bij regelgeving omtrent de vrijheid van vergadering en vereniging moet rekening worden gehouden met nieuwe mogelijkheden die de uitoefening van deze vrijheden vergemakkelijken. Regulering moet niet gebruikt worden om politieke dissidentie te belemmeren en mag geen afschrikkend effect hebben op het recht op vrijheid van vereniging en vergadering.²⁶

2.3 De werkwijze van de NCTV vormt een bedreiging voor de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatievergaring

De vrijheid van meningsuiting is onder andere opgenomen in artikel 10 EVRM. De vrijheid van meningsuiting omvat het recht om informatie en ideeën te zoeken, ontvangen en delen. Dit omvat de vrijheid om jezelf online te uiten en toegang te krijgen tot informatie, meningen en uitingen van anderen. De vrijheid van meningsuiting geldt voor politieke uitingen, opvattingen over religie, meningen en uitingen die positief worden ontvangen, maar ook die welke anderen kunnen beledigen, choqueren of verontrusten.²⁷ Het EHRM benadrukt dat dit noodzakelijk is vanuit het belang van pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid in een democratische samenleving.²⁸ De Raad van Europa stelt tevens dat normen betreffende de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie ook online gelden.²⁹ Het EHRM heeft erkend dat artikel 10 EVRM volledig van toepassing is op het internet.³⁰

²⁵ Keynote speech Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights to the Conference of Ministers responsible for Media and Information Society of the Council of Europe celebrated in Belgrade, 7-8 november 2013 “Freedom of expression and democracy in the digital age – Opportunities, rights, and responsibilities”; Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Turkey from 1 to 5 July 2013 (CommDH(2013)24), para. 144.

²⁶ Raad van Europa, ‘Report by the Committee of experts on cross-border flow of Internet Traffic and Internet freedom on Freedom of Assembly and association on the Internet’, MSI-INT (2014) 08 rev6 FINAL, 10 december 2015, para. 62.

²⁷ 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, Explanatory Memorandum, para. 40.

²⁸ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside t. Verenigd Koninkrijk*), para. 49.

²⁹ 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.

³⁰ *Ibid* par/ 48-50.

De vrijheid van vereniging en vergadering is nauw verbonden met de vrijheid van meningsuiting.³¹ De bescherming van meningen en de vrijheid om die te uiten is een van de doelstellingen van vrijheid van vergadering en vereniging.³² Het online monitoren van mensen kan een afschrikkend effect hebben op de vrijheid van meningsuiting, zoals hiervoor ook omschreven voor de vrijheid van vergadering en vereniging. Amnesty vreest dat het wetsvoorstel toestaat dat iedere burger als 'risico' wordt ingedeeld en kan worden gemonitord wanneer online uitingen afwijken van de status quo. Dit strookt niet met de vrijheid van meningsuiting, die niet alleen bescherming biedt aan meningen en uitingen die positief worden ontvangen, maar ook aan opvattingen die kunnen beledigen, choqueren of verontrusten.³³

2.4 De werkwijze van de NCTV vormt een inbreuk op het recht op privacy en gegevensbescherming

Het recht op privacy is onder andere vervat in artikel 8 EVRM. Het recht op gegevensbescherming is nader uitgewerkt in de jurisprudentie van het EHRM en Conventie 108. Het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens geldt ook in de context van internetgebruik.³⁴ Het is in de eerste plaats de taak van de overheid om te zorgen voor de bescherming van persoonsgegevens binnen de ruimere werkingssfeer van hun verplichting om het recht op privacy te respecteren, beschermen en bevorderen.³⁵ Publieke autoriteiten zijn uiteraard ook verplicht om privacy en gegevensbescherming te respecteren wanneer zij zelf persoonsgegevens verwerken.³⁶ Wanneer gegevens worden verwerkt, moeten mensen kunnen weten en begrijpen hoe hun gegevens worden verwerkt en hoe zij actie kunnen ondernemen, bijvoorbeeld om gegevens te rectificeren of te verwijderen.³⁷

Het opslaan, gebruiken en delen van persoonlijke gegevens door de NCTV vormt een inmenging op het recht op privéleven.³⁸ Dit geldt ook wanneer het gegevens betreft die mensen zelf openbaren op het internet. Het recht op privéleven omvat namelijk een zone van interactie met anderen, zelfs in een publieke context.³⁹ Openbare uitingen op sociale media mogen dus niet vrijelijk verwerkt worden. Gegevens die raken aan het privéleven mogen slechts worden verwerkt wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is. Daarbij moeten gegevenswaarborgen worden getroffen. Gegevens waaruit etnische afkomst, politieke mening

³¹ EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin t. Frankrijk*), para. 35.

³² EHRM 29 juni 2006, nr. 76900/01 (*Öllinger t. Oostenrijk*), para. 38.

³³ 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, Explanatory Memorandum, para. 40; EHRM 7 december 1976, Series A nr. 24 (*Handyside t. Verenigd Koninkrijk*), para. 49. Hierbij moet worden opgemerkt dat haatdragende taal geen bescherming geniet. Het EHRM heeft zulke uitingen met toepassing van artikel 17 EVRM (verbod van misbruik van recht) uitgesloten van artikel 10 EVRM. Zie EHRM nr. 15615/07 (*Féret t. België*); EHRM nr. 65831/01 (*Garaudy t. Frankrijk*); EHRM nr. 36109/03 (*Leroy t. Frankrijk*); EHRM nr. 15890/89 (*Jersild t. Denemarken*); EHRM nr. 1813/07 (*Vejdeland e.a. t. Zweden*).

³⁴ 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.

³⁵ *Ibid.*, para. 85.

³⁶ 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, Appendix, 'Privacy and data protection', para. 2.

³⁷ 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, Explanatory Memorandum, para. 68.

³⁸ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), par. 72.

³⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), par. 52-54.

of religieuze of andere levensovertuiging kan worden afgeleid, worden gekwalificeerd als gevoelige gegevens, waarvoor extra waarborgen moeten worden genomen.⁴⁰

Het wetsvoorstel introduceert een bijzonder ruime bevoegdheid tot gegevensverwerking voor de NCTV, zonder passende gegevensbeschermingswaarborgen. In artikel 3 wordt naast de coördinerende taak van de NCTV de volgende taak voorgesteld: “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”. Deze taakomschrijving valt onder het mandaat van de AIVD. De AIVD is een inlichtingendienst met specifieke bepalingen, bevoegdheden en een strikt toezicht regime. Amnesty vraagt zich af waarom een ander orgaan, dat niet is omkleed met dergelijke waarborgen en niet hetzelfde niveau aan toezicht heeft, deze taak zou overnemen. De reikwijdte en doelstellingen in artikel 2 zijn nog breder geformuleerd dan de taken vervat in artikel 3: de wet is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van onder meer “het versterken van de weerbaarheid van de samenleving” en “het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting”. Deze vage termen in de reikwijdte en doelstellingen maakt voor burgers niet duidelijk welke gegevens verwerkt kunnen worden. Het wetsvoorstel voldoet hiermee niet aan het vereiste van voorzienbaarheid. Bovendien stelt artikel 6, sub b voor dat de minister resultaten van analyses kan verstrekken aan de politie “in verband met zijn taken op grond van artikel 3 van de Politiewet”. Het wetsvoorstel wordt hiermee nóg breder getrokken: de politietaak ziet immers op veel meer dan nationale veiligheid en het bestrijden van terrorisme. Deze ruime mogelijkheid tot gegevensdeling strookt niet met het doel van het wetsvoorstel.

2.5 Oplossing voor welk probleem?

Op dit moment is het nog te onduidelijk voor welk probleem het haastwerk van het kabinet een oplossing is. Zowel burgers, de politiek en de toezichthouder missen een volledig beeld van het werk van de NCTV. Hierdoor kan de mensenrechtenimpact en risico’s niet correct meegenomen worden in het wetgevingsproces. Voor de NCTV ontbrak elke vorm van controle of toezicht. De Inspectie van Justitie en Veiligheid verwijst naar de Autoriteit Persoonsgegevens, en die deed nooit onderzoek naar de NCTV.⁴¹ Burgers die meer inzage willen in de werkwijze van de NCTV lopen tegen dichte deuren. Zo vermoeden mensen die door de NCTV in verband werden gebracht met salafisme dat zij door de verspreiding van de NCTV-analyses moeilijk aan een baan komen. Zij proberen inzage te krijgen in de profielen die de NCTV over hen verspreidt, maar dit blijkt vrijwel onmogelijk. Verzoeken tot inzage in die profielen worden geweigerd “in het kader van nationale veiligheid”.⁴² Ook verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden afgewezen.⁴³ In januari 2020 oordeelde de rechtbank dat de analyses van de NCTV niet altijd een logische opbouw hebben en dat niet altijd inzichtelijk is op welke feitelijke bevindingen conclusies zijn gebaseerd. Volgens de rechtbank klemt dit te meer omdat ook niet wordt vermeld wie de opsteller(s) van de analyse

⁴⁰ EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), p. 43-46; EHRM 17 maart 2010, nr. 5335/06 (*B.B. t. Frankrijk*), EHRC 2010/27 m.nt. Groothuis, NJB 2010/323. p. 56; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 188, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

⁴¹ Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, ‘Toezichthouders onderzochten NCTV nog nooit’, *NRC* 12 april 2021.

⁴² Tjerk Gualthérie van Weezel en Rik Kuiper, ‘Ten onrechte bestempeld als ‘salafistisch aanjager’: ‘Wie iets met de islam doet, komt ooit op een verkeerd lijstje’, *Volkscrant* 7 mei 2021.

⁴³ In 2015 stelde de minister van Justitie en Veiligheid dat openbaarmaking zou leiden tot “onevenredige benadeling”, omdat nationale en internationale informatieleveranciers terughoudender zullen zijn met het leveren van informatie aan de NCTV indien men er niet op kan vertrouwen dat dit in vertrouwen wordt gedeeld. Dit oordeel is destijds overgenomen door de Raad van State. Zie Raad van State 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666. Zie ook T. Buruma, ‘Ook de NCTV moet zich aan regels en wetten houden’, *NRC* 12-4-’21.

is, waardoor onduidelijk is wat de expertise van de opsteller(s) is. De rechtbank concludeerde in de betreffende zaak dat een geschiedenisleraar ten onrechte was bestempeld als 'salafistisch aanjager'.⁴⁴ Ook in 2018 bleek een analyse, in dat geval van een imam, onterecht.⁴⁵ Na publicatie van het NRC-onderzoek reageerden burgers verontrust.⁴⁶ De inzageverzoeken in hun persoonsgegevens geven geen inzicht in de wijze waarop de profielen en het risico-classificeringssysteem van de NCTV werkt.

Amnesty's oproep

Het wetsvoorstel komt geenszins tegemoet aan bovenstaande zorgen. Het voorstel om een juridische grondslag te creëren voor de praktijken van de NCTV vormt een beperkte uitleg van het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming, en veronachtzaamt andere mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering. Inmengingen op mensenrechten moeten noodzakelijk en proportioneel zijn. Allereerst moet de vraag worden gesteld of maatregelen noodzakelijk zijn. De democratische wetgever, de Raad van State en toezichthouders kunnen dit pas beoordelen wanneer de omvang van het probleem bekend is. Pas daarna, wanneer een inmenging noodzakelijk blijkt, kan worden gesproken over maatregelen. De eerste stap wordt nu overgeslagen. Het is onduidelijk wat de omvang is van het probleem waarvoor online monitoring noodzakelijk wordt geacht. Het is van groot belang dat eventuele maatregelen in lijn zijn met alle mensenrechten en de juiste waarborgen omvatten.

Amnesty roept het kabinet op om de vrijheid van meningsuiting, het recht op informatie vergaring en de vrijheid van vereniging en vergadering ook online te respecteren, en de impact van het handelen van de NCTV op deze rechten te adresseren in het wetsvoorstel alvorens deze nogmaals in consultatie te brengen.

3. Voordat wetten voor nieuwe gegevensverwerkingen worden geïntroduceerd, moeten fundamentele basishnormen voor mensenrechtenbescherming in risicoanalysesystemen worden verankerd in bindende wet- en regelgeving.

Het wetsvoorstel biedt de NCTV de mogelijkheid om zelfstandig gegevens te verzamelen en gegevens van verschillende overheidsinstanties te koppelen. Het wetsvoorstel bevat geen waarborgen om mensenrechten te respecteren, beschermen en bevorderen bij de risicoanalyse door de NCTV met al deze informatie, en het verder gebruik van die informatie. Om mensenrechten te respecteren, beschermen en bevorderen bij risicoanalysesystemen van de overheid, moeten eerst de volgende waarborgen worden ingevoerd:

1. Een bindende mensenrechtentoets

Voordat risicoanalysesystemen worden aanbesteed, ontworpen, ontwikkeld en gebruikt, moet een bindende mensenrechtentoets worden uitgevoerd. Ook tijdens het verdere gebruik moet regelmatig een dergelijke toets worden gedaan. Een mensenrechtentoets is momenteel nog niet verplicht. Onder bepaalde omstandigheden moet wel een gegevensbeschermings effectbeoordeling (GEB of 'DPIA') worden uitgevoerd (artikel 35 AVG), maar deze verplichting is beperkt en de beoordeling richt zich niet op alle mensenrechten. Amnesty pleit nadrukkelijk voor een verplichte mensenrechtentoets, waarbij experts toetsen aan alle mensenrechten. De

⁴⁴ Rechtbank Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226, par. 23.

⁴⁵ Rechtbank Gelderland 29 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2374.

⁴⁶ Andreas Kouwenhoven, Esther Rosenberg & Romy van der Poel, 'Toezichthouders onderzochten NCTV nog nooit', NRC 12 april 2021.

toets moet de voorgenomen gegevensverwerkingen niet alleen bekijken vanuit het gegevensbeschermingsrecht, maar alle relevante mensenrechten meewegen.

2. Een onafhankelijke en goed uitgeruste algoritmetoezichthouder

Een algoritmetoezichthouder moet toezien op de wijze waarop een risicoanalysesysteem alle mensenrechten respecteert, beschermt en bevordert. Dit kan een nieuwe toezichthouder met een specifiek mandaat zijn, maar ook uitbreiding van capaciteit van een bestaande toezichthouder zoals de Autoriteit Persoonsgegevens. De toezichthouder moet toegang hebben tot de data en de algoritmes om de systemen en uitkomsten te onderzoeken. Amnesty benadrukt dat het van belang is dat toezichthouders worden voorzien van de juiste bevoegdheden en voldoende kennis, middelen en capaciteit om effectief toezicht uit te kunnen oefenen. De toezichthouder moet bindende adviezen kunnen geven en toezicht uitoefenen vanuit het perspectief van alle mensenrechten.

3. Transparantie

Er moet transparantie zijn over de data, de algoritmes en het effect van risicoanalysesystemen op een individu. De huidige transparantieverplichtingen zijn beperkt tot besluitvorming waarbij de computer het besluit neemt. Dat is onvoldoende: ook wanneer er sprake is van een *'human in the loop'* moet transparantie worden geboden. De huidige transparantieverplichtingen zorgen voor onzekerheid: onder artikel 22 AVG is niet duidelijk welke mate van het ontbreken van menselijke betrokkenheid nodig is om een beroep te kunnen doen op informatierechten. Bovendien kunnen risicoanalysesystemen die ondersteunend zijn in de taakuitvoering ook grote gevolgen hebben voor mensen. Denk bijvoorbeeld aan systemen die een eerste selectie maken van personen die mogelijk interessant zijn voor fraudeonderzoek, zoals bij de toeslagenaffaire gebeurde. Ook bij het gebruik van dit soort systemen moet transparantie worden geboden. Transparantie kan worden verbeterd door het verplicht publiceren van een mensenrechtentoets en het instellen van een wettelijke waarborg die de informatievoorziening over profilering door de overheid aan het publiek regelt, los van de vraag of men betrokkene is en geldend voor alle vormen van profilering (dus niet alleen voor geautomatiseerde besluitvorming).

4. Een verbod op zelflerende algoritmes in overheidstaken wanneer dit mensen in aanmerkelijke mate treft of een grote impact heeft op mens of maatschappij

Overheidshandelen moet controleerbaar en voorspelbaar zijn. Risicoanalysesystemen moeten controleerbaar zijn wanneer zij worden ingezet voor het nemen van beslissingen of in de ondersteuning van het maken van besluiten met rechtsgevolgen, wanneer een beslissing individuen in aanmerkelijke mate treft of wanneer het een grote impact heeft op mens of maatschappij. Het gebruik van zelflerende algoritmes betekent dat het overheidshandelen minder goed gecontroleerd kan worden. Hierdoor passen zelflerende algoritmes niet bij de uitvoering van voornoemde types overheidstaken. Het handelen van de NCTV heeft een grote impact op mens en maatschappij: het brengt risico's met zich mee voor de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering zoals in de paragrafen hierboven omschreven. Zelflerende algoritmes mogen hier niet worden gebruikt.

5. Een onmiddellijk en expliciet verbod op het (indirect) gebruik van nationaliteit en etniciteit in risicoprofielen bij wetshandhaving

Het gebruik van nationaliteit en/of etniciteit, of proxy's daarvoor, in risicoprofilering bij wetshandhaving leidt tot discriminatie. Mensen met een bepaalde nationaliteit of etniciteit krijgen als gevolg van dergelijke risicoprofilering een hogere score toebedeeld en worden daardoor nadelig behandeld. Zij worden bijvoorbeeld op een speciale lijst geplaatst of

onderworpen aan (extra of strengere) controles. Het is niet relevant hoe zwaar nationaliteit en/of etniciteit meeweegt in het risicoprofiel. In een risicoprofiel kan immers iedere factor doorslaggevend zijn voor het bereiken van een 'hoge' score. Hiervoor is geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voorstelbaar.

Het internationaal recht laat meer ruimte voor onderscheid op grond van nationaliteit dan voor onderscheid op grond van etniciteit; eigen staatsburgers mogen anders behandeld worden dan vreemdelingen. Maar onderscheid op nationaliteit levert echter ook al snel discriminatie op, bijvoorbeeld wanneer verschil wordt gemaakt tussen bepaalde (groepen) nationaliteiten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer niet alleen verschil wordt gemaakt tussen mensen met de Nederlandse nationaliteit en mensen met een andere dan Nederlandse nationaliteit, maar tussen de ene groep niet-Nederlanders en de andere groep niet-Nederlanders. Bovendien wordt nationaliteit vaak gebruikt als proxy voor etniciteit. Er is dan de facto sprake van onderscheid op etniciteit en dit moet ook als zodanig worden getoetst en in de context van (geautomatiseerde) risicoprofilering bij wetshandhaving worden afgewezen. Daarnaast moet er bij het gebruik van risicoprofilering aandacht zijn voor sterke aanwijzingen voor nationaliteit of etniciteit, zoals postcode of de herkomst van een kenteken. Ook zulke 'proxy's' moeten vermeden worden om het recht om niet gediscrimineerd te worden te respecteren en te beschermen.

Amnesty roept het kabinet op om de fundamentele basisnormen voor mensenrechtenbescherming in risicoanalysesystemen te verankeren in bindende wet- en regelgeving alvorens het wetsvoorstel nogmaals in consultatie te brengen.