

Aan de minister voor Rechtsbescherming
Ministerie van Justitie & Veiligheid
Drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp
Advies conceptwetsvoorstel
gegevensverwerking door
samenwerkingsverbanden (WGS)

Datum
13 september 2018
Ons kenmerk

Geachte heer Dekker,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), dat op 6 juli 2018 ter consultatie is voorgelegd. Het College constateert - met zorg - dat dit voorstel ingrijpende gevolgen heeft voor het recht op respect voor het privéleven van alle burgers en onvoldoende waarborgen bevat om dit recht te beschermen. De WGS roept namelijk één regime in het leven dat van toepassing is op diverse soorten problematiek. Zo geldt het voor het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, maar blijkt de Memorie van Toelichting ook voor het aanpakken van verschillende vormen van fraude, zoals zorg-, belasting-, en sociale zekerheidsfraude.¹ De gegevens van burgers die vanwege allerlei activiteiten, zoals het aanvragen van een uitkering, toeslag of subsidie verzameld zijn, kunnen straks worden gecombineerd en door meerdere instanties worden bekeken, ook door instanties die niet bij de gegevensverzameling betrokken waren, zoals private partijen.²

Vanuit zijn kerntaak brengt het College onderstaande aandachtspunten naar voren over de mensenrechtelijke normering op het gebied van gegevensverwerking. Hiervoor baseert het College zich op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Op grond van artikel 8 is een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van een individu slechts gerechtvaardigd indien hiervoor een grondslag bestaat in de nationale wetgeving. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt daarnaast een aantal kwaliteitseisen aan die wettelijke grondslag.³

¹ Zie Memorie van Toelichting, p. 9.

² Denk aan energiebedrijven, banken, zorginstellingen en woningcorporaties.

³ Zie bijvoorbeeld EHRM, *Kruslin t. Frankrijk*, 24 april 1990, App. No. 11801/85, para. 27. Zie ook EHRM, *Malone t. het Verenigd Koninkrijk*, 2 augustus 1984, App. No. 8691/79, para. 67.

Het College concludeert dat de algemene formulering van de WGS onverenigbaar is met dit mensenrechtelijke kader, omdat het wetsvoorstel onvoldoende specifieke eisen stelt aan het delen en verwerken van gegevens.

Het College plaatst de volgende kanttekeningen bij de WGS, gezien vanuit artikel 8 EVRM:

Wettelijke basis onvoldoende duidelijk en nauwkeurig

Het College constateert dat de WGS in zeer abstracte termen spreekt over gegevensdeling en -verwerking, en dat het voorstel niet de nauwkeurig omschreven eisen bevat die het EHRM van dergelijke wetgeving vraagt. Zoals hierboven is aangegeven, heeft het wetsvoorstel betrekking op een breed spectrum aan gegevens, en kan het alle doelen dienen die vallen onder de noemer “zwaarwegend algemeen belang”. Wat onder “zwaarwegend algemeen belang” moet worden verstaan, is echter onvoldoende duidelijk uitgewerkt. Volgens de toelichting zou dit bijvoorbeeld “strafrechtelijke preventie en handhaving” kunnen omvatten, maar blijkens de voorbeelden ook zorg- en sociale zekerheidskwesaties die evident minder zwaarwegend zijn dan het bestrijden van verschillende vormen van criminaliteit.⁴ Het is daardoor ook onduidelijk hoe dit criterium in de toekomst verder ingevuld gaat worden, en welke belangen allemaal onder dit begrip geschaard gaan worden.

Verder worden enkele belangrijke randvoorwaarden van gegevensdeling niet uitgewerkt. Zo specificeert de WGS niet vanaf welk moment instanties gegevens mogen delen, structureren, combineren en analyseren, bijvoorbeeld in het kader van het “voorkomen” van criminaliteit. Ook is onduidelijk welke gegevens organisaties mogen delen en verwerken, en welke procedures hiervoor gelden.⁵ Tot slot bevat de WGS geen voorschriften met betrekking tot het bewaren en vernietigen van gegevens, of de notificatie van betrokken partijen. Dat laatste is noodzakelijk om in het geweer te kunnen komen tegen het delen en bewaren van gegevens.

Discretionaire bevoegdheid te ruim

Volgens het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarop worden bovenstaande aspecten van gegevensverwerking straks omschreven in een aparte AMvB waarmee een samenwerkingsverband wordt aangewezen. Hiermee geeft de WGS een vrijwel onbeperkte discretionaire bevoegdheid, een vrijbrief, aan de uitvoerende macht om een eigen afweging te maken zonder parlementaire controle. Verder maken de abstracte bewoording en de brede reikwijdte van de WGS mogelijk dat in de toekomst een “glijdende schaal” ontstaat met betrekking tot gegevensdeling.

⁴ Zie Memorie van Toelichting, p. 9.

⁵ Dit heeft onder meer betrekking op het verlenen van de relevante bevoegdheden en het houden van toezicht op de uitvoering hiervan.

Het risico is namelijk dat dit delen van gegevens in eerste instantie wordt toegestaan in het kader van bewijsvergaring in straf- of bestuursrechtelijk onderzoek naar ernstige, maatschappij-ondermijnende criminaliteit, en in een vervolgstadium ook naar de minder zware vormen hiervan of naar mogelijke zorgfraude, zoals hierboven al aangegeven.

Onvoldoende waarborgen om burgers te beschermen tegen willekeur

Omdat de voortschrijdende technologische ontwikkeling allerlei nieuwe vormen van gegevensuitwisseling mogelijk maakt, en gegevens in steeds grotere mate geautomatiseerd worden verwerkt, zijn duidelijke en nauwkeurig geformuleerde regels hierover steeds belangrijker.⁶ Dit om misbruik en automatische besluitvorming te voorkomen, helemaal wanneer deze gegevens worden ingezet voor preventieve doeleinden. Een wetsvoorstel dat zulke vergaande gevolgen heeft voor onder meer het privéleven van burgers en de behoorlijke rechtsgang, en de hoeksteen vormt voor gegevensuitwisseling in de komende jaren kan volgens het College niet worden ingevoerd zonder dat het goede waarborgen bevat.

Tot slot wijst het College erop dat bepaalde groepen mogelijk onevenredig worden getroffen door de WGS en extra bescherming verdienen. Gezien enkele van de beoogde doelen van de wet - in het bijzonder bestrijden van zorg-, bijstands- en uitkeringsfraude - zal deze in belangrijke mate zien op de uitwisseling van gegevens van leden van sociaaleconomisch zwakkere groepen.⁷ Van deze mensen zijn echter al relatief meer gegevens bekend bij overheidsinstanties dan van de sociaaleconomisch sterkere groepen, omdat zij in hun dagelijkse leven vaker voor hulp of ondersteuning bij overheidsdiensten moeten aankloppen. De WGS leidt in potentie tot proliferatie van gegevens van deze mensen bij overheidsinstanties en private partijen, terwijl dat wellicht niet noodzakelijk is en niet in verhouding staat tot het beoogde doel. Er moet dus bijzondere zorg worden gedragen dat deze groepen niet disproportioneel in hun privacy worden aangetast door de WGS.

Aanbeveling

De WGS is in de huidige vorm in ieder geval strijdig met artikel 8 EVRM, zolang het wetsvoorstel de volgende punten niet nader expliciteert:

- wat onder het doel van “zwaarwegend algemeen belang” valt;
- vanaf welk moment instanties gegevens mogen delen, structureren, combineren en analyseren, bijvoorbeeld in het kader van het “voorkomen” van criminaliteit;
- welke rol de gecombineerde gegevens spelen in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en de voorkoming van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen bijvoorbeeld, en hoe *false positives* worden voorkomen;

⁶ Zie EHRM, *S. en Marper t. het Verenigd Koninkrijk*, 4 december 2008, App. No. 30562/04 en 30566/04, para. 103.

⁷ Zie Memorie van Toelichting, p. 9.

- welke gegevens organisaties mogen delen en verwerken;
- welke procedures hiervoor gelden;
- welke regels gelden ten aanzien van het bewaren en vernietigen van gegevens en
- of en hoe betrokken partijen worden genotificeerd.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met

Met vriendelijke groet,

Voorzitter