

Inbreng Amnesty International internetconsultatie Besluit Gegevensverwerking voor samenwerkingsverbanden (BGS)

Aan: de minister van Justitie en Veiligheid

Datum: 12 april 2023

Onderwerp: Inbreng internetconsultatie 'Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden' (BGS)

Geachte minister Yeşilgöz-Zegerius

Amnesty International Nederland maakt graag gebruik van de consultatie met betrekking tot het concept-Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (BGS). Dit besluit beoogt invulling te geven aan de waarborgen die zijn vastgelegd in de concept-Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Amnesty uitte eerder al grote zorgen over de WGS, die vrijwel onbeperkte mogelijkheden biedt voor gegevensverwerkingen door samenwerkingsverbanden zonder adequate mensenrechtenwaarborgen.¹ De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert uw Kamer om het gewijzigde wetsvoorstel niet aan te nemen vanwege "het risico van massasurveillance".² Ook andere organisaties hebben hiertoe opgeroepen.³

Het wetsvoorstel past in een bredere en verontrustende trend waarin de overheid steeds meer 'pre-crime'-initiatieven neemt om toekomstige risico's en gevaren uit te sluiten of te verkleinen. Mensen die geen strafbare handelingen hebben gepleegd of voorbereid, maar op basis van 'signalen' en gegevensanalyses tot 'risicovol' zijn bestempeld, kunnen onderwerp worden van vergrote overheidscontrole en bestuursbesluiten die soms gepaard gaan met beperkingen van hun mensenrechten. Het toeslagenschandaal bij de Belastingdienst waarbij ook sprake was van discriminerende algoritmes, de rechterlijke uitspraak over het anti-fraudesysteem SyRI en Amnesty International's rapport over predictive policing illustreren de indringende gevolgen van dergelijke gegevensverwerkingen op het leven van mensen die niets te maken hebben met strafbare feiten of fraude. De problematiek uit deze voorbeelden toont aan hoe belangrijk het is dat gegevensverwerkingen gepaard gaan met mensenrechtenwaarborgen. Ondanks aanpassingen schiet de WGS hierin zeer tekort. De uitwerking in het concept-BGS nemen deze zorgen niet weg.

In dit document treft u Amnesty's inbreng aan in het kader van de consultatie op het voorliggende voorstel voor het BGS.

¹ <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2023/03/AINL-Brief-Kamer-WGS-30-november-2020.pdf?x22260>

² <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-adviseert-eerste-kamer-neem-wgs-niet-aan>

³ <https://bijvoorbeeldverdacht.nl/syri-coalitie-eerste-kamer-moet-datasurveillancewet-super-syri-afwijzen/>

1. Gebrek aan toetsing op mensenrechten en onvoldoende toezicht

De WGS vormt een brede kaderwet die een onbeperkt aantal samenwerkingsverbanden toestaat, voor verscheidene ruime doeleinden, waarbinnen een grote variatie aan gegevens gezamenlijk kunnen worden verwerkt.⁴ Dit betreft gegevens over mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd of voorbereiden. Amnesty constateert dat nog steeds onvoldoende wordt stilgestaan bij het effect van grootschalige gegevensverwerkingen op verschillende mensenrechten waaronder het recht op privacy, het recht op non-discriminatie en het onschuldbeginsel. De doelen van de samenwerkingsverbanden zijn nog steeds zo ruim geformuleerd, dat zij onvoldoende houvast bieden voor het maken van de proportionaliteitsafwegingen die verplicht zijn onder mensenrechtenverdragen en het gegevensbeschermingsrecht. Dit is in strijd met het principe van doelbinding.⁵

Veel leden van het parlement delen deze en andere zorgen. Een meerderheid van de Tweede Kamer verzocht dan ook in een motie om te verduidelijken op welke manier de samenwerkingsverbanden verplicht worden om mensenrechtenschendingen te voorkomen en hoe hier toezicht op gehouden wordt.⁶ Het BGS geeft onvoldoende invulling aan deze vereiste waarborgen. Het BGS voorziet niet in een verplichte mensenrechtentoets in geval van een gezamenlijke gegevensverwerking noch in geval er (in de toekomst) algoritmes of kunstmatige intelligentie wordt toegepast.

Amnesty maakt zich grote zorgen over de inbreuk op grondrechten van mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd of voorbereiden, wat op gespannen voet staat met het onschuldbeginsel en de relatie tussen burgers en de overheid onder druk zet. De wet en het BGS bieden geen waarborgen om onschuldige burgers te beschermen tegen onterechte verdenking en disproportionele inmenging in hun privéleven. Het BGS laat na om duidelijke criteria op te stellen voor een signaal, casus of verzoek over burgers als startpunt voor de gezamenlijke gegevensverwerking en -analyse en stelt geen nadere eisen aan de gegevensverwerking van relaties, in sommige gevallen "tot drie directe lijnen" vanaf de persoon.⁷

Effectief toezicht is een noodzakelijke waarborg om risico's voor mensenrechten te beperken. Het wetsvoorstel en het BGS schieten hierin tekort. De voorgestelde rechtmatigheidsadviescommissies zijn niet onafhankelijk en hebben slechts een niet-bindende adviserende rol bij nieuwe verwerkingswijzen en wijzigingen daarvan.

Aanbevelingen:

- Leg in de BGS een verplichte, bindende en transparante mensenrechtentoets vast;
- Stel heldere criteria op voor een signaal, casus of verzoek;

⁴ Een amendement bij het wetsvoorstel WGS biedt nu ook een grondslag voor het delen van gegevens tussen samenwerkingsverbanden (Amendement-Yeşilgöz-Zegerius, Kamerstukken 2020/21, 35447, nr. 14). Het BGS benoemt voor twee van de vier samenwerkingsverbanden die op dit moment vastgelegd zijn aanvullende deelnemers (zie artikel 2.1 en 2.6 Consultatieversie BGS).

⁵ Hiermee wordt niet voldaan aan het vereiste van doelspecificatie. Het recht op privacy en gegevensbescherming stelt strikte eisen aan dergelijk hergebruik van gegevens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat hergebruik slechts is toegestaan wanneer het hergebruik is gelimiteerd door een strikte doelbepaling (het vereiste van doelspecificatie). EHRM 27 augustus 1997, nr. 20837/92 (M.S./Zweden) par. 43.

⁶ Motie Van Nispen en Buitenweg, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z24101&did=2020D50690> "verzoekt de regering, te verduidelijken op welke manieren de samenwerkingsverbanden verplicht worden discriminatie en andere mensenrechtenschendingen te voorkomen en hoe hier toezicht op gehouden wordt,"

⁷ Artikel 2.3 en 2.7 consultatieversie BGS.

- Leg vast dat de rechtmatigheidsadviescommissies onafhankelijk zijn en dat hun adviezen bindend zijn.

2. Verwerking van gevoelige gegevens en risico op etnisch profileren

Het wetsvoorstel en het BGS sluiten de verwerking van ras en etniciteit niet expliciet uit, waarmee de deur openblijft voor het verwerken van ras en etniciteit en hiermee voor etnisch profileren. Volgens de minister verbiedt artikel 9 lid 1 AVG de verwerking van ras en etniciteit en is het daarom niet nodig om dit apart vast te leggen in de wet. Artikel 9 lid 2 AVG noemt echter meerdere uitzonderingsgronden.⁸ Het valt daardoor niet uit te sluiten dat samenwerkingsverbanden in de praktijk wel ras of etniciteit zullen (gaan) verwerken. De WGS laat daarnaast toe om bij algemene maatregel van bestuur nieuwe categorieën van gegevens toe te voegen. Ook kunnen er nieuwe samenwerkingsverbanden worden aangewezen die ras en etniciteit willen verwerken. Op deze manier zijn burgers niet beschermd tegen discriminatie op grond van hun afkomst. Het BGS verbiedt wel de verwerking van nationaliteit.⁹

Daarnaast kan ook het verwerken van gegevens die verband houden met afkomst, zoals verblijfsstatus, leiden tot discriminatie.¹⁰ De rechtmatigheidsadviescommissies, wiens adviezen terzijde geschoven kunnen worden, krijgen in de BGS enkel de taak mee om “aandacht” te hebben voor ongelijke behandeling en discriminatie. Dit is onvoldoende om het recht op non-discriminatie te waarborgen.

Aanbevelingen:

- Neem in de BGS een expliciet wettelijk verbod op verwerking van ras en etniciteit op, in aanvulling op het verbod op verwerking van nationaliteit;
- Leg in de BGS vast dat de inzet van algoritmes en kunstmatige intelligentie verplicht, bindend en transparant wordt getoetst op discriminatie.

3. Onvoldoende toetsing van en toezicht op geautomatiseerde gegevensverwerking

Het BGS geeft geen nadere invulling aan artikel 1.9 WGS over waarborgen met betrekking tot geautomatiseerde gegevensanalyse. Volgens de minister zijn zelflerende systemen en kunstmatige intelligentie op dit moment niet aan de orde, maar gezien de ontwikkelingen is het niet uitgesloten dat samenwerkingsverbanden in de toekomst wel gebruik zullen maken van zulke toepassingen. Dat maakt het *vooraf* vastleggen van algemeen geldende waarborgen noodzakelijk. Nu specificeert het BGS alleen met betrekking tot de themarapportages van iCOV enkele regels voor geautomatiseerde gegevensanalyse, terwijl het wetsvoorstel WGS dit ook toelaat voor het FEC en de RIEC's.

Het wetsvoorstel en het BGS laten verder na om vast te leggen dat de inzet van algoritmes verplicht, bindend en transparant worden getoetst op impact op mensenrechten en dat algoritmes verplicht worden opgenomen in het algoritmeregister. Verplichte toetsing en registratie zijn ook nodig om te waarborgen dat in de praktijk daadwerkelijk geen algoritmes worden gehanteerd waarvan de “uitkomsten niet navolgbaar en controleerbaar zijn”, conform artikel 1.9 lid 6 wetsvoorstel WGS.

⁸ Zie ook artikel 22-24 Uitvoeringswet AVG.

⁹ Artikel 1.9 consultatieversie BGS.

¹⁰ De RIEC's mogen volgens artikel 2.22 wetsvoorstel WGS gegevens verwerken over iemands verblijfsstatus.

Met betrekking tot geautomatiseerde analyses wijst de minister naar de nieuwe algoritmetoezichthouder. Amnesty wijst erop dat de algoritmetoezichthouder in elk geval in 2023 en 2024 geen handhavende taken zal uitvoeren maar slechts het toezicht van de verschillende toezichthouders zal coördineren.¹¹ Het is daarom van belang dat het toezicht op de inzet van algoritmes en kunstmatige intelligentie in het kader van de WGS goed geregeld wordt, bijvoorbeeld door in de BGS vast te leggen dat de rechtmatigheidsadviescommissies hierover bindend advies moeten uitbrengen.

Aanbevelingen:

- Leg in de BGS vast dat de inzet van algoritmes en kunstmatige intelligentie verplicht, bindend en transparant worden getoetst op mensenrechten;
- Leg vast dat de inzet van algoritmes en kunstmatige intelligentie verplicht en transparant worden geregistreerd in een register;
- Leg vast dat de rechtmatigheidsadviescommissies bindend advies uitbrengen over de inzet van algoritmes en kunstmatige intelligentie.

Om aan de mensenrechtelijke eisen te voldoen zal dit concept-besluit op verschillende punten verbeterd moeten worden. Meer algemeen merkt Amnesty op dat het de voorkeur heeft om de verdere behandeling van de WGS op te schorten totdat er duidelijkheid is over de wijzigingswet (met betrekking tot nieuwe samenwerkingsverbanden) en de definitieve versie van de BGS. Aangezien het gaat om vergaande, complexe wetgeving, is het van belang dat de Eerste Kamer alles in zijn geheel kan beoordelen, en dus geen tussenbesluiten neemt zonder duidelijkheid over het geheel aan wijzigingen en voorstellen.

Voor vragen en verdere toelichting zijn wij uiteraard graag bereikbaar.

Met vriendelijke groet,

Maaïke Zeeuw

¹¹ Inrichtingsnota algoritmetoezichthouder, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D56234>