



CONSULTATIEREACTIE

Reactie van het Platform Burgerrechten op Consultatieversie concept Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Inleiding

Het Platform Burgerrechten volgt met stijgende verbazing de gang van zaken in de Eerste Kamer rond de WGS. Op basis van het feit dat zowel de Raad van State als de Autoriteit Persoonsgegevens beide hebben aangegeven dat de WGS in strijd is met de Nederlandse Grondwet, zou men verwachten dat dit wetsvoorstel zo'n 28 maanden nadat het bij de Eerste Kamer is ingediend inmiddels zou zijn verworpen. In plaats daarvan heeft de Raad van State een bijzondere draai gegeven aan zijn eerdere advies en geoordeeld dat voor spoed een samenwerkingsverband per AMvB kan worden opgericht, onder de voorwaarde dat dit per direct door formele wetgeving wordt opgevolgd.

Daarnaast blijft het ons een doorn in het oog dat er in dit wetsvoorstel als het ware vijf wetsvoorstellen - ieder van de vier samenwerkingsverbanden en de bevoegdheid om per AMvB een nieuw samenwerkingsverband op te richten - in één wetsvoorstel worden behandeld. Dit concept BGS dat tracht handen en voeten te geven aan onder andere de informatieplicht aan de burger - die voor de mogelijkheid om zich tegen deze gegevensverwerkingen te verweren volledig afhankelijk is van deze informatie - wordt voor alle vijf gebieden wettelijk op dezelfde wijze ingestoken.

De focus van onze kritiek richt zich op de rechtsbescherming van burgers en bedrijven die door de datagedreven werkwijze mogelijk gemaakt in de WGS in het nauw worden gedreven zonder dat ze in staat worden gesteld om zich hier tegen te verdedigen.

Wij zullen geen puntsgewijs commentaar geven, omdat dit impliceert dat deze wet middels de juiste waarborgen kan worden gerepareerd. Dat is niet het geval. De WGS was en is nog steeds in strijd met onder andere de Grondwet, alsmede het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met elementaire rechtspraak in Nederland die daarop is gebaseerd waaronder de SyRI-uitspraak van de rechtbank Den Haag, alsmede de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in Galop II. Wij zullen alleen in grote lijnen schetsen hoe de BGS past in de onderliggende ratio van de WGS. De WGS is een wet die de rechtsbescherming van Nederlandse burgers die bestaat uit een complex van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en staatsrechtelijke regels en beginselen behandelt als plooiën die voor de uitvoerende macht moeten worden gladgestreken. Om uw institutionele geheugen op te frissen verwijzen wij graag naar het verkennende rapport naar de WGS dat werd gepubliceerd onder het Ministerie van Justitie in 2014 waarin de waarborgen tegen uitgebreide gegevensuitwisselingen consequent door de auteur werden bestempeld als 'knelpunten'.¹ Het concept BGS is bedoeld om de waarborgen opgenomen in de WGS uit te werken om zodoende te komen tot een wetsvoorstel waarin de belangen van de staat (en private partijen in de samenwerkingsverbanden) worden gebalanceerd met de belangen van de burgers en bedrijven

¹ Kennis delen geeft kracht: Rapport Kaderwet Gegevensuitwisseling, Ministerie van Justitie 2014.
www.platformburgerrechten.nl

die door de gegevensverwerkende samenwerkingsverbanden in het gedrang komen. Hieronder leggen we uit waarom het concept BGS niet bijdraagt aan die balans.

Het concept BGS

De WGS beoogt algemene regels te geven voor een complex landschap van gegevensverwerkende samenwerkingsverbanden waarvan vier bestaande en toekomstige die per AMvB zouden kunnen worden opgericht als deze wet wordt aangenomen. Gegevensverwerkingen zijn in de afgelopen dertig jaar centraal komen te staan als middel om zowel publieke autoriteiten als private organisaties te besturen. Om deze verwerkingen te reguleren is de rechtsorde ingrijpend veranderd en neemt het gegevensbeschermingsrecht nu een prominente plaats in. De aandacht voor meer fundamentele rechten en rechtsbeginselen uit het straf-, staats- en bestuursrecht in het kader van gegevensuitwisseling is er maar mondjesmaat. Dit geldt voor de doctrine, maar zeker en te meer in de wetgeving in Den Haag.

Wat is nu het belang van deze observatie? Welnu, het concept BGS staat vol van allerhande termen uit het gegevensbeschermingsrecht. Er wordt gesproken over het inzagerecht, datalekken, de rechtmatigheid van de verwerkte gegevens en niet in de laatste plaats de informatieplicht. Het gegevensbeschermingsrecht beoogt de informatie a-symmetrie die is ontstaan door de vergaande ontwikkeling van ICT te balanceren door transparantie te bieden aan de burger wiens gegevens worden verwerkt. De informatieplicht speelt hierin dus een wezenlijke rol. Maar het gegevensbeschermingsrecht staat bol van de uitzonderingen en op basis van die uitzonderingen wordt de discretie om te beslissen of er wordt voldaan aan de informatieplicht belegd bij de individuele deelnemers aan een samenwerkingsverband.² Voor de andere rechten die worden behandeld geldt dezelfde benadering: het is aan de partijen in het samenwerkingsverband om te beslissen of er geen sprake is van een uitzonderingsgrond.³ De eenzijdige focus op de AVG en een te simplistische voorstelling van hoe er met de informatieplicht kan worden omgegaan, bedient een wetgever die rechtsbescherming van burgers behandelt als een drempel voor een efficiënte uitvoeringspraktijk. Er wordt in het gehele wetgevingstraject van de WGS en nu in de BGS geen woord gewijd aan het feit dat transparantie over deze verwerkingen onlosmakelijk samenhangen met de mogelijkheid van de burger om zich tegen deze gegevensverwerkingen te verweren, of om te controleren of er geen sprake is van willekeur, machtsmisbruik of discriminatie. Hiervoor moet de burger, zelfs volgens de Raad van State, vertrouwen op de ‘professionele uitvoeringspraktijk’ en in de MvT naar aanleiding van oa onze input werd er geschreven dat “erin wordt voorzien dat er betekenis toekomt aan” dergelijke rechtsbeginselen.⁴ Dat is behalve onrealistisch óók onnavolgbaar voor een burger die leeft in een land dat net aan het terugkrabbelen is van de nationale ramp die de ‘toeslagen-affaire’ heette.

De wetgever doet ten onrechte alsof de WGS alleen maar gaat over gegevensverwerkingen. Er wordt hardnekkig aan deze fictie vastgehouden en in allen toonaarden ontkent dat gedurende de gegevensverwerking iemand een verdachte kan worden en bestuursrechtelijke besluiten vallen er ook buiten.⁵ Het soort gegevensverwerkingen die mogelijk worden gemaakt onder de WGS zullen aan de lopende band besluitvormingen en opsporingsprocessen kunnen voeden. Het is daarom

² Artikel 1.3 lid 2 BGS. Of dit een juiste interpretatie is van de AVG wordt later behandeld.

³ Zie oa artikel 1.2 lid 2 BGS.

⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 35 447 nr. 3, p. 52.

⁵ Kamerstukken II 2019-2020, 35 447 nr. 3, p. 17 en 52.

uitermate onwenselijk en dubieus dat we in deze fase van de wetgeving nog steeds doen alsof dit een kwestie is die kan worden afgedaan met het gegevensbeschermingsrecht en dat recht vervolgens zo simplistisch interpreteren dat de uitvoerende macht in een soort juridisch vacuüm mag opereren. De rechtsbescherming die volgt uit het straf-, staats- en bestuursrecht is juist in de enorme machtstoename die de consolidatie van informatiemacht met zich meebrengt van ongekend belang. In de SyRI-uitspraak van de rechtbank Den Haag werd er al erkend dat de onbekendheid van het risicomodel ervoor zorgde dat de burger zich niet kon verweren, noch kon vaststellen of de gegevensverwerking op juiste gronden geschiedde.⁶ De Centrale Raad van Beroep bouwde voort op deze jurisprudentie en achtte transparantie van een bijstandsverlenende instantie bij de toepassing van risicoprofielen van wezenlijk belang is voor de controleerbaarheid of er is gehandeld in strijd met het discriminatieverbod, het verbod op willekeur en het verbod van détournement de pouvoir.⁷

Door de gemankeerde interpretatie en toepassing van de AVG wordt de verantwoordelijkheid om te bepalen of burgers en bedrijven hun toegang tot het recht krijgen, belegd bij de samenwerkingsverbanden die met hun werkwijze op deze rechten en mensenlevens ingrijpen. Dit heeft een extreem hoog ‘wij van wc-eend’-gehalte. Daarnaast dienen uitzonderingen op regels van de AVG restrictief te worden toegepast en is rond de uitzonderingen, alsmede rond automatische besluitvorming, een grote nadruk gelegd in de AVG op passende waarborgen. Nu staat de BGS bol van de ‘waarborgen’, maar voor eenieder die deze nader leest zal zien dat geen van deze waarborgen concrete rechtsbescherming voor de burger biedt die haar of hem toegang kan geven tot het recht. Sterker nog, er worden schaamteloos wettelijke regels herhaalt alsof er hier sprake zou zijn van iets bijzonders zoals artikel 1.5: “De deelnemers verstrekken uitsluitend gegevens die zij rechtmatig verwerken aan het samenwerkingsverband.”, alsof een onrechtmatige verwerking anders wel een optie was geweest. Van passende waarborgen is er dus allerminst sprake.

Dat brengt ons uiteindelijk in de laatste plaat tot de eerder besproken ambitie in de MvT om aan rechtsbeginselen betekenis toe te kennen in de ‘systemen’. Er lijkt in Den Haag een tamelijk naïef geloof te zijn in de onnipotentie van ‘systemen’ dat meer wordt gevoed door een gebrek aan kennis dan door deskundigheid. Systemen worden gebouwd door mensen en zijn alleen al hierdoor volledig onderworpen aan dezelfde beperkingen die wij als mensen hebben. De pretentie dat systemen zo zouden kunnen worden ontworpen dat complexe rechtsbeginselen zich op een soort bovennatuurlijke manier in hun werking zouden gaan manifesteren is niet alleen kortzichtig, het is ook zeer gevaarlijk. De systemen van de toekomst worden gebruikt door de ambtenaren van vandaag en we zouden ons geen illusies moeten maken over een geavanceerd begrip bij deze of genen over het recht. In een scriptie waarin een senior coördinator wordt geïnterviewd stelt deze het volgende:

“Maar dan kom je terug naar die gezamenlijke opvatting {red. integraal}, we zitten hier bij elkaar om ondermijning weg te krijgen. Dat lukt vaak niet alleen, daar heb je die ander bij nodig. De Belastingdienst pakt het dan toch op omdat ze er een groter doel mee dienen bijvoorbeeld voor de gemeente. Ook al is het een kleine vis voor de Belastingdienst, maar wij zijn daardoor die

⁶ Rb. Den Haag 05-02-2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, paragraaf 6.90.

⁷ CRvB 08-12-2020, ECLI:CRVB:2020:3294, paragraaf 4.1, 4.4 en 4.7.



ondernemer wel kwijt. Dat lukt alleen niet, de Belastingdienst kan een persoon er financieel aan onder door trekken.”⁸

Voor de ambtenaar is dit een efficiënte werkwijze, maar een jurist vraagt zich hier af of er geen sprake is van machtsmisbruik.

Daarnaast spreken wij in ons werk met mensen die door een door de overheid worden gemangeld en in het kader van doorgeslagen veiligheidsambities als risico worden bestempeld en waardoor hun leven wordt verwoest. Let wel, niet op basis van wat ze hebben gedaan, maar op basis van het feit dat er een risicolabel op hen wordt geplakt. De ‘informatieproducten’ waaraan de WGS en BGS een wettelijke basis beogen te bieden zullen voor een groot deel bestaan uit risicoprofilering die ook mensenlevens keihard zullen raken. Dat zijn geen ongelukjes, maar doelbewuste gevolgen die horen bij de opzet van het systeem. De BGS verandert daar niets aan, maar is slechts het sluitstuk van die opzet.

Contactinformatie

info@platformburgerrechten.nl

www.platformburgerrechten.nl

⁸ Koen Nijssen, Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning, 2018: masterthesis opleiding Bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen.

