

No. W16.23.00076/II

's-Gravenhage, 14 juni 2023

Bij Kabinetsmissive van 28 maart 2023, no.2021001439, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de coördinatie en analyse in verband met terrorismebestrijding en bescherming van de nationale veiligheid door het versterken van de weerbaarheid van de samenleving (Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid), met toelichting.

De nota van wijziging voorziet in een aanpassing van het voorstel voor de wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid. De analysetaak van de Nationaal Coördinator Terrorismen en Veiligheid (NCTV) die in het wetsvoorstel was opgenomen, wordt met deze nota van wijziging geschrapt. Het verrichten van analyses en het daarbij verwerken van persoonsgegevens is alleen mogelijk als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de coördinatietaak van de NCTV. De nota van wijziging beoogt daarnaast de mogelijkheden tot verstrekking van persoonsgegevens aan andere instanties in te perken en de controle op de naleving van de regels in het wetsvoorstel te versterken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert nader te concretiseren hoe de verwerking van persoonsgegevens bij de NCTV vorm zal krijgen, in het bijzonder in het licht van de beginselen van noodzakelijkheid en subsidiariteit. De voorgestelde bepaling over de verstrekking van gegevens bevat daarnaast een afbakening die niet nader is toegelicht en waarvan de Afdeling zich afvraagt of deze passend is. Tot slot adviseert de Afdeling de voorgestelde bepaling over het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel te schrappen en in plaats daarvan in de toelichting te concretiseren hoe het toezicht in de praktijk op passende wijze kan worden vormgegeven.

In het licht van deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van de nota van wijziging.

1. Achtergrond en inhoud nota van wijziging

In november 2021 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid ingediend. Het wetsvoorstel beoogde twee bestaande taken van de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) wettelijk te verankeren: de coördinatietaak en de analysetaak. Het gaat om taken die in de praktijk door de NCTV worden uitgevoerd. De voornaamste reden om deze taken wettelijk te verankeren is dat bij de uitoefening daarvan (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt, waarvoor een wettelijke grondslag nodig is. Tijdens een debat in de Tweede Kamer over de werkwijze van de NCTV werden verschillende moties aangenomen, waaronder de oproep om te bewerkstelligen dat de NCTV niet langer zelfstandig onderzoek doet naar of informatie verzamelt over personen of organisaties.¹

¹ Kamerstukken 2021/22, 32761, nr. 227.

De nota van wijziging is een reactie hierop. Het uitgangspunt van de nota van wijziging is om terug te keren naar de kerntaak van de NCTV, namelijk het coördineren van beleid en maatregelen in het kader van terrorismebestrijding en de bescherming van de nationale veiligheid. Daartoe wordt de analysetaak geschrapt. De NCTV blijft wel bevoegd om in verband met de coördinatietaken analyses uit te voeren en daarbij persoonsgegevens te verwerken.² Verder wordt geregeld dat het de NCTV niet is toegestaan analyses te verstrekken waarin personen vanwege hun uitingen in verband worden gebracht met een trend of een fenomeen.³

Daarnaast beoogt de nota van wijziging de controle op de naleving van de regels van het wetsvoorstel te versterken. Er zal een functionaris gegevensbescherming worden benoemd die binnen de NCTV wordt belast met toezicht op de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).⁴ Tot slot is vastgelegd dat de minister de uitvoering van de wet zal laten toetsen, waarbij de resultaten van deze toetsing aan de Staten-Generaal worden gezonden.⁵

2. Analysebevoegdheid en verwerking van persoonsgegevens

De bevoegdheid van de NCTV tot het analyseren van (persoons)gegevens is met de nota van wijziging niet langer een op zichzelf staand doel. De analyse van trends en fenomenen dient plaats te vinden in verband met de coördinatietaken. De NCTV bundelt inlichtingen, analyses en informatie van ketenpartners (zoals de AIVD, Nationale Politie, wetenschappers en overige ministeries) en vult deze aan met eigen expertise, aldus de toelichting. De eigen expertise omvat onder meer het raadplegen van open (online) bronnen waar discussies plaatsvinden, zonder dat sprake is van een onderzoek gericht op personen en organisaties.⁶ De verwerking van persoonsgegevens door de NCTV is noodzakelijk voor de uitvoering van de coördinatietaken. Ook dient deze waar mogelijk gepseudonimiseerd plaats te vinden.⁷ Deze begrenzing van de analysebevoegdheid in zijn algemeenheid, en van de verwerking van persoonsgegevens in het bijzonder, vergt een nieuwe werkwijze die in werkprocessen verankerd dient te worden, zo vermeldt de toelichting.⁸

Als het gaat om de aanpassing van de werkwijze verdient in het bijzonder het door de NCTV *zelf* signaleren en duiden van trends en fenomenen in de samenleving door middel van de monitoring van sociale media aandacht.⁹ De toelichting legt niet uit in welke situaties het voor de coördinatietaken noodzakelijk kan zijn dat de NCTV dit doet. Voor een beter begrip van de praktische betekenis van de begrenzing van de analysebevoegdheid is dit wel nodig.

De Afdeling wijst er in dat verband op dat de door de regering beoogde wijziging (alleen analyse in verband met de coördinatietaken) impliceert dat of en zo ja, op welke

² Voorgesteld artikel 2, derde lid.

³ Voorgesteld artikel 7, tweede lid. In het wetsvoorstel werd onderzoek naar personen al uitgesloten.

⁴ Voorgesteld artikel 4.

⁵ Voorgesteld artikel 5a.

⁶ Voorgesteld artikel 2, derde lid en artikel 3, eerste lid, onder a.

⁷ Voorgesteld artikel 3, eerste en tweede lid.

⁸ Toelichting, algemeen deel.

⁹ Kamerstukken II 2021/22. 30821, nr. 160.

wijze de NCTV zelf informatie mag verzamelen afhangt van de situatie. Indien voor een door de NCTV op te stellen rapportage of dreigingsbeeld meer informatie nodig is dan die ketenpartners kunnen aanleveren, dan kan, zo begrijpt de Afdeling de voorgestelde wijziging, het aangewezen zijn dat de NCTV zelf open (online) bronnen onderzoekt en daarbij persoonsgegevens verwerkt. Indien deze ketenpartners al wel dit open (online) bronnenonderzoek hebben verricht naar trends en fenomenen in de samenleving en in hun analyses inzicht (kunnen) geven in hun bevindingen, dan ligt een aanvullend onderzoek door de NCTV, mede vanuit de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit echter minder in de rede.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting te verduidelijken.

3. Verstrekking van persoonsgegevens

a. *Inleiding*

Verstrekking van gegevens, waaronder persoonsgegevens, door de NCTV kan plaatsvinden als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de coördinatietaak.¹⁰ De nota van wijziging voorziet in een limitatieve opsomming van ontvangende instanties.¹¹ De verstrekking mag daarnaast volgens het voorstel niet zien op “een uiting van de uiting van een persoon waardoor die persoon in verband wordt gebracht met een trend of fenomeen”.¹² De toelichting legt uit dat het geen taak is van de NCTV om antwoord te geven op de vraag of een persoon aangemerkt kan worden als passend binnen een trend of fenomeen zoals jihadisme. Bij vragen van andere overheidsinstanties over uitingen van een persoon zal de NCTV doorverwijzen naar AIVD of politie, aldus de toelichting.¹³

De Afdeling maakt over dit onderdeel van het voorstel de volgende opmerkingen.

b. *Beperking tot uitingen van personen*

Uit de toelichting blijkt niet waarom enkel wordt uitgesloten dat een uiting van de uiting van een persoon wordt verstrekt waarmee die persoon in verband wordt gebracht met een trend of fenomeen. De Afdeling kan zich voorstellen dat ook bij andere gedragingen dan uitingen een dergelijke uiting kan plaatsvinden. Niet duidelijk is in hoeverre de NCTV in die gevallen wel tot een verstrekking mag overgaan. De wettekst en de toelichting omschrijven niet wat in het voorstel precies moet worden verstaan onder een ‘uiting’. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig de voorgestelde bepaling aan te passen.

c. *Concretiseren noodzaak verstrekking*

De toelichting is daarnaast summier waar het gaat om situaties wanneer het wel noodzakelijk kan zijn voor de NCTV om in het kader van zijn coördinatietaak persoonsgegevens te verstrekken en wanneer het niet mogelijk is persoonsgegevens te anonimiseren of te pseudonimiseren. De Afdeling adviseert dit in de toelichting nader te concretiseren en voorbeelden te geven van verstrekkingen van persoonsgegevens die de NCTV op grond van deze bepaling zal verrichten.

¹⁰ Voorgesteld artikel 3, eerste lid en artikel 7, eerste lid.

¹¹ Voorgesteld artikel 7, eerste lid.

¹² Voorgesteld artikel 7, tweede lid.

¹³ Toelichting, algemeen deel.

4. Toetsing en rapportage

De nota van wijziging beoogt te voorzien in aanvullende waarborgen ter versterking van de controle op de werkzaamheden van de NCTV. Naast het benoemen van een functionaris gegevensbescherming,¹⁴ dient de minister de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan zijn wettelijke taken te laten toetsen. De rapportage van de resultaten van deze toetsing wordt aan de Staten-Generaal gezonden.¹⁵ De toelichting legt uit dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zal toezien op de verwerking van persoonsgegevens en de Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) op de naleving van de andere normen in het wetsvoorstel.¹⁶

De Afdeling merkt op dat de NCTV reeds valt onder het toezicht door de AP en de Inspectie JenV. De AP is op grond van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) bevoegd om toezicht uit te oefenen op de gegevensverwerking door de NCTV.¹⁷ De Inspectie JenV is op basis van het Organisatiebesluit JenV belast met het houden van toezicht op de uitvoering en de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van het ministerie van JenV, waaronder de NCTV.¹⁸ In de praktijk worden veel van de rapportages van beide instanties aan de Tweede Kamer toegezonden.

De toelichting legt niet uit wat daarmee de toegevoegde waarde is van de voorgestelde wettelijke bepaling. Gelet op de bestaande bevoegdheden van de toezichthouders, ligt het niet in de rede om voor het toezicht op de NCTV een aparte wettelijke regeling te creëren. Hiermee lijkt bovendien voor wat betreft de Inspectie JenV vooruit te worden gelopen op het wetsvoorstel op de rijksinspecties. Dit wetsvoorstel is momenteel in voorbereiding. Het streven is hierin te voorzien in een wettelijk verankering van de taakuitoefening en werkwijze van rijksinspecties.¹⁹

De Afdeling heeft wel begrip voor de gedachte dat voorzieningen moeten worden getroffen om het toezicht effectief te laten functioneren. In haar eerdere advies over het wetsvoorstel wees zij daarom op het belang dat het toezicht in de praktijk passend wordt vormgegeven. In dat licht bezien dient de toelichting te verduidelijken wat dit betekent voor de noodzakelijke capaciteit, expertise en de frequentie van toezicht.²⁰ Dat geldt ook voor de gewenste afstemming tussen de AP en de Inspectie JenV.

De Afdeling adviseert voorgesteld artikel 5a te schrappen en in de toelichting tot uitdrukking te brengen hoe de minister er in de praktijk voor zal zorgen dat het toezicht en de rapportage hierover op een passende wijze kan plaatsvinden.

¹⁴ Voorgesteld artikel 4.

¹⁵ Voorgesteld artikel 5a.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel.

¹⁷ UAVG, artikelen 6 en 14.

¹⁸ Organisatiebesluit JenV, artikel 60.

¹⁹ Brief minister van BZK inzake Planning wetsvoorstel op de rijksinspecties, 20 maart 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36149, nr. 5.

²⁰ Advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid, 2 september 2021, W16.21.0218/II, Kamerstukken II 2021/22, 35 958, nr. 4, punt 6. In het nader rapport en de toelichting bij het wetsvoorstel is hier niet nader op ingegaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat deze bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,