

No.W16.21.0218/II

's-Gravenhage, 2 september 2021

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2021, 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 het voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de verwerking persoonsgegevens in het kader van de coördinatie en analyse op het terrein van terrorismebestrijding en bescherming van de nationale veiligheid in verband met het verhogen van de weerbaarheid van de samenleving (Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt twee taken van de minister van Justitie en Veiligheid wettelijk te verankeren. Het gaat om:

- i) het coördineren van het beleid en de door overheidsorganisaties te nemen maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding en nationale veiligheid, en
- ii) het signaleren, analyseren en duiden van trends en fenomenen en het delen van die informatie. Beide taken staan volgens het voorstel en de toelichting in het teken van het verhogen van de weerbaarheid van (de vitale belangen van) de samenleving.

Deze twee taken worden in de praktijk door de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uitgevoerd. De voornaamste reden om de taken wettelijk te verankeren is omdat bij de uitoefening daarvan (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt en daarvoor een wettelijke grondslag nodig is.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het doel van het wetsvoorstel om met het oog op de verwerking van persoonsgegevens een wettelijke basis te creëren voor een aantal door de NCTV namens de minister uit te voeren taken. Zij merkt echter op dat aan de betekenis van artikel 10 van de Grondwet als grondwettelijke grondslag voor het voorstel in de toelichting meer aandacht moet worden besteed. De Afdeling acht het verder aangewezen dat de taken van de NCTV en de beperkingen die daaraan zijn verbonden in het voorstel helder worden omschreven.

In het licht daarvan wijst de Afdeling erop dat de reikwijdte van het voorstel niet op een voldoende consistente en heldere wijze wordt begrensd. In dat verband dient ook nader te worden gezien in hoeverre de voorgestelde begrenzing van het openbare bronnenonderzoek toereikend is. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over de bewaartermijn, het toezicht, de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, delegatie en de toepassing van de wet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Afdeling adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

1. Achtergronden en inhoud van het voorstel

a. *De NCTV*

De twee taken uit het voorstel worden al geruime tijd door de NCTV uitgevoerd. De NCTV is een onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), waar verschillende taken rondom terrorismebestrijding en de bescherming van de nationale veiligheid zijn ondergebracht.

De NCTV werd eerder als de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) opgericht. De NCTb kreeg, na de terroristische aanslagen in Madrid in 2004, tot taak om de samenwerking tussen overheidsinstanties op het terrein van terrorismebestrijding en de bescherming van de nationale veiligheid te verbeteren.¹ Verschillende instanties zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie, de Koninklijke Marechaussee (Kmar), het Openbaar Ministerie (OM), en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), zijn betrokken bij terrorismebestrijding, maar het vormt niet het leeuwendeel van hun taken.² Er moest een gemeenschappelijk strategisch conceptueel beleidskader komen en één centrale instantie als spin in het web om de noodzakelijk hogere graad van samenwerking, regie en doorzettingsmacht te organiseren. Ook moest informatie ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en de bescherming van de nationale veiligheid worden gecombineerd, veredeld en gebruikt.³ De NCTb moest daarin voorzien.

De NCTb werd verantwoordelijk voor de voorbereiding van het algemene beleid op het gebied van terrorismebestrijding. Ook werden specifieke verantwoordelijkheden op het gebied van het bewaken en beveiligen, terrorismebestrijding en de beveiliging van de burgerluchtvaart bij de NCTb ondergebracht. Daarnaast kreeg de NCTb een regierol op beleidsterreinen die niet rechtstreeks zien op terrorismebestrijding, maar wel in meer of minder verwijderd verband daaraan gerelateerd kunnen zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de identificatie van mogelijke doelwitten en het ontwikkelen van de vereiste beschermingsmaatregelen, financiële stromen in relatie tot terrorisme, en infrastructurele voorzieningen. Verder werd een expertise- en analysecentrum opgericht dat adviezen zou voorbereiden met betrekking tot de algemene situatie op terrorismegebied.

In 2012 werd de NCTb opgevolgd door de NCTV en werd een coördinatietaak voor nationale crisisbeheersing aan de taken toegevoegd. De NCTV ontwikkelde zich daarmee tot een organisatie die verantwoordelijkheden heeft op het terrein van zowel crisisbeheersing, terrorismebestrijding, cybersecurity, bescherming tegen statelijke dreigingen en andere dreigingen voor de nationale veiligheid.⁴

b. *Ontwikkeling analysetaak*

Bij de oprichting van het expertise- en analysecentrum van, indertijd, de NCTb werd uitgelegd dat het verzamelen van gegevens in de eerste plaats door een aantal

¹ Zie onder meer Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1 (Terrorismebestrijding), Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 131 (Nationale Veiligheid) en Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

² In 2004 werd gesproken over 20 instanties die beleidsmatig dan wel operationeel betrokken waren bij terrorismebestrijding. Zie Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1, p. 6.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180 (Verbetering juridische grondslag verwerking persoonsgegevens NCTV), p. 1.

verschillende, al dan niet daarvoor gespecialiseerde, diensten zou geschieden. De resultaten daarvan zouden input vormen voor beleidsbeslissingen of voor de opsporing en vervolging van personen. De verzamelde informatie zou ook worden gebruikt voor dreigingsanalyses. Het expertise- en analysecentrum van de NCTb zou zorgen voor “de samenvoeging en beleidsmatige doorvertaling van de aangeleverde informatie, al dan niet in relatie met eventueel te nemen maatregelen” om de analyses te maken. Naast een vierjaarlijks te publiceren Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en andere fenomeenanalyses, zou het expertise- en analyse centrum ook “specifieke analyses op verzoek van bijvoorbeeld gemeenten” maken. Er zou geen dubbeling van het werk plaatsvinden.⁵

In de meer recente kamerbrieven werd (duidelijker) aangegeven dat de NCTV zich niet louter afhankelijk stelt van informatie die andere partijen van uiteenlopende zijde hem aanreiken. De veelheid van informatie wordt door de eigen organisatie “beoordeeld, vergeleken, geïntegreerd en geduid, en dit gebeurt door experts, in interactieve interactie met de informatie- en kennisleveranciers”. De analyses van de NCTV vinden nog steeds hun basis in informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, OM en gemeenten, maar worden aangevuld met openbaar beschikbare informatie uit media, wetenschap en internet.⁶ Er vindt met andere woorden zelfstandige verwerking van persoonsgegevens door de NCTV plaats.

c. Huidige regelingen en werkzaamheden

De taken van de NCTV zijn inmiddels neergelegd in het Organisatiebesluit JenV.⁷ Op grond van dit besluit is de NCTV belast met “de coördinatie van de bescherming van de vitale infrastructuur en voor een integrale aanpak van dreigingen voor de nationale veiligheid” (de coördinatietaak).⁸ Onder coördinatie van de NCTV is het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme tot stand gebracht waaruit de Integrale aanpak terrorisme en extremisme is voortgekomen. Ook is de NCTV belast met “het bevorderen van de identificatie en de analyse op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid” (analysetaak).⁹ Naast het DTN brengt de NCTV analyses uit over specifiekere ‘fenomenen’, zoals de verkenning islamitische radicalisering Turkse Nederlanders die begin juli 2021 uitkwam.¹⁰

De NCTV voert ook – namens de minister van JenV – een aantal taken uit die wettelijk zijn vastgelegd. Het gaat, onder andere, om het opleggen van bestuurlijke en vrijheidsbeperkende maatregelen tegen personen in verband met de nationale

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1, p. 7-8.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180, p. 2-3.

⁷ Zie hoofdstuk 8 van dit besluit. Dit besluit is gebaseerd op artikel 3, tweede lid, Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst en artikel 44 Grondwet.

⁸ Artikel 50, eerste lid, onder a, Organisatiebesluit JenV.

⁹ Artikel 50, eerste lid, onder b, Organisatiebesluit JenV. Op grond van artikel 54, eerste lid, onder c, is de NCTV belast met het ‘in samenwerking en in overleg met andere partijen binnen en buiten de NCTV verrichten en aanleveren van analyses van dreigingen en risico’s ten behoeve van de werkzaamheden van de NCTV en de werkzaamheden van veiligheidspartners. De NCTV stelt actuele dreigings- en incidentenbeelden en omgevingsanalyses op ten behoeve van de nationale crisisbesluitvorming.

¹⁰ Deze verkenning trok eerder de aandacht nadat een conceptversie van het onderzoek uitlekte, waarin een verband werd gelegd tussen de rol van Turkse president Erdogan en de opkomst van salafisme in Nederland. Zie hierover ‘Geheime ‘Turkije analyse’ NCTV lekt uit: grote rol bij opkomst salafisme in Nederland’, HP de Tijd 15 februari 2021. Voor de verkenning, zie Kamerstukken II 2020/21, 29754, nr. 616.

veiligheid, en het opleggen van de maatregel tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort.¹¹ De NCTV vervult daarnaast een coördinerende rol bij het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.¹² Deze taken moeten worden onderscheiden van de taken die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.¹³

d. *Discussie over de taken en wettelijke grondslagen van de NCTV*

Recent kwamen de taken van de NCTV en de juridische grondslag daarvan ter discussie te staan, mede naar aanleiding van berichtgeving in de media. Zo kwam de wijze waarop de NCTV (persoons)gegevens verzamelde in het kader van zijn analysetaak aan de orde. Medewerkers van de NCTV pasten ‘internetmonitoring’ toe wat betekende dat “openbare uitingen van trends en fenomenen, acties en reacties op internet” werden gemonitord. Gebruik werd gemaakt van een gefingeerd account op verschillende sociale mediakanalen.¹⁴ Mede op basis van de door de NCTV verzamelde gegevens werden duidingen verstrekt over individuele personen aan de Taskforce problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering, en ook aan lokale overheden.¹⁵

Het verzamelen van persoonsgegevens die afkomstig zijn uit ‘open bronnen’, zoals sociale media, is tot nog toe geregeld voor bepaalde andere overheidsdiensten, zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁶ De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in het bijzonder is bevoegd om, met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, onderzoek te doen naar organisaties en personen die (vermoedelijk) een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. De AIVD mag dat, onder voorwaarden, ook op stelselmatige wijze doen. De NCTV heeft daarentegen op dit moment geen bijzondere wettelijke bevoegdheden. Zij moet ook niet als een inlichtingendienst worden beschouwd, zoals de minister meermaals heeft benadrukt in reactie op de berichtgeving.¹⁷

Om de organisatie van de NCTV toekomstbestendiger te maken en de taken en de grondslagen juridisch beter te verankeren en versterken is de NCTV in februari van 2019 het project ‘taken en grondslagen’ gestart. Zoals eerder dit jaar in een tweetal kamerbrieven is toegelicht, is op basis van dit project geconcludeerd dat het identificeren en analyseren van dreigingen en risico's op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid door de NCTV juridisch kwetsbaar is en versterking behoeft.¹⁸

¹¹ Zie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en Artikel 23 Paspoortwet. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 131, p. 6-7.

¹² V. Bex-Reimert e.a., Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, WODC, Rijksuniversiteit Groningen, p. 7. De NCTV verricht, namens de minister ook taken op het terrein van de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten in het Rijksdomein en de bescherming van de burgerluchtvaart tegen (terroristische) aanslagen zoals neergelegd in Artikelen 16, eerste lid, 42 en 43 Politiewet en Artikel 37ab Luchtvaartwet.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Algemeen deel).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld “NCTV volgt heimelijk burgers op sociale media”, NRC 9 april 2021 en daarnaast ook “Openbaar Ministerie ontstemd over inmenging NCTV in strafzaken”, NRC 28 april 2021, “Hoe de staat u beschermt tegen Frank”, NRC 24/25 juli 2021.

¹⁵ Zie verder Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180, p. 3-4.

¹⁶ Artikelen 25, eerste lid, en 38 Wiv. Zie ook Memorie van Toelichting op de Wiv, Kamerstukken II 2016/17, 34588, nr. 3, paragraaf 3.3.2.1 (De informatiebronnen van de diensten).

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180, p. 2. Zie ook Memorie van toelichting, paragraaf 2 (Inhoud wetsvoorstel).

¹⁸ Brieven van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van resp. 12 april en 21 mei 2021, Kamerstukken II 2020/21 32761, nr. 180 en Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 131.

Gelet op het voorgaande is besloten om het toepassen van internetmonitoring in afwachting van een stevigere juridische basis op te schorten.¹⁹ Mede in verband hiermee is het project 'implementatie AVG', dat na de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 werd gestart, een doorlopend privacy-project binnen de NCTV geworden.

e. *Vorbereiding en inhoud wetsvoorstel*

Door de Tweede Kamer werd naar aanleiding van de ontstane discussie een oproep gedaan om, met spoed, een bijzondere wettelijke grondslag voor de analyse- en coördinatietaken van de NCTV voor te bereiden.²⁰ Het daartoe strekkende wetsvoorstel is voor een verkorte periode van vijf werkdagen ter consultatie gelegd.²¹ Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) werd in de gelegenheid gesteld om, binnen één week, advies uit te brengen.²²

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt alleen de taken van de NCTV vast te leggen waarvoor een wettelijke grondslag benodigd is in verband met de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens.²³ Het wetsvoorstel regelt, gelet op die doelstelling, het volgende:

- een grondslag voor de coördinatietaak en de analysetaak voor de minister van JenV;²⁴
- een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door de minister van JenV in de uitoefening van beide taken. Ook bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens kunnen in dat kader worden verwerkt;²⁵
- een grondslag voor verwerking van persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen voor de uitoefening van de analysetaak;²⁶
- enkele grondslagen voor de verstrekking van (persoons)gegevens door een aantal overheidsinstanties aan de minister van JenV, en vice versa, ten behoeve van de coördinatietaak:
 - o het betreft gegevens die zijn verzameld op grond van specifieke en relevante wettelijke taken door de minister van Buitenlandse Zaken, de burgemeester, de Raad voor de kinderbescherming, de reclassering, en de minister van JenV. Daarnaast kan het ook andere taken en bevoegdheden van overheidsinstanties betreffen indien wetgeving in de verstrekking daarvan voorziet;²⁷ en
- enkele grondslagen voor de verstrekking van (persoons)gegevens door de minister van JenV aan een aantal overheidsinstanties ten behoeve van de analysetaak:
 - o het gaat om specifieke wettelijke taken van de burgemeester, de politie, de Kmar, het OM, de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180, p. 4.

²⁰ Motie van het lid Michon-Derkzen c.s., Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 138.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5 (Advies en consultatie). In beginsel wordt minimaal een termijn van vier weken aangehouden, zie Kamerstukken II 2010/11, 29279, nr. 121 (Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving).

²² Zie het advies van de AP over concept wetsvoorstel "Wet verwerking persoonsgegevens in het kader van coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid" van 30 juni 2021.

²³ Toelichting, paragraaf 2.2 (Taken).

²⁴ Voorgesteld artikel 3.

²⁵ Voorgestelde artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.

²⁶ Voorgesteld artikel 4, derde lid, onder a.

²⁷ Voorgestelde artikelen 4, tweede lid, en 5.

Daarnaast kan het ook gaan om andere ministers die het aangaat indien verstrekking in het belang is van de analysetaak.²⁸

De minister van JenV verstrekt persoonsgegevens in beginsel gepseudonimiseerd aan andere overheidsinstanties, tenzij dit vanwege de doeleinden van de verwerking niet mogelijk is.²⁹ Verder is van belang, zoals meer uitgebreid uit de toelichting blijkt, dat het onderzoek naar publiek toegankelijke bronnen niet gericht mag zijn op specifieke personen en organisaties, maar alleen op 'trends en fenomenen'.³⁰ De rechten van betrokkenen, zoals voorzien onder de AVG, kunnen op grond van dit voorstel worden beperkt.³¹

²⁸ Voorgesteld artikel 6.

²⁹ Voorgesteld artikel 4, tweede lid, tweede zin, en artikel 6, tweede lid.

³⁰ Zie, onder meer, Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 (Verwerking van (persoons)gegevens).

³¹ Voorgesteld artikel 8. Bij gebruikmaking van deze bevoegdheid dient een gemotiveerde mededeling te worden verstrekt aan de betrokkene en de AP, tenzij dit afbreuk doet aan het doel van de beperking.

f. *Belang legitimatie NCTV*

De Afdeling onderschrijft het belang van de taken die de NCTV namens de minister van JenV verricht met het oog op het verhogen van de weerbaarheid van vitale belangen van de samenleving, waaronder de bestrijding van terrorisme. Voor de legitimatie van de genoemde taken is het van belang om een specifieke wettelijke basis te creëren met het oog op de persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt. Daarbij dient die gegevensverwerking tegelijkertijd met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan voorwaarden en beperkingen onderworpen te worden.

Vanuit dat perspectief zijn echter nog de nodige vragen te stellen en opmerkingen te maken. Hierna gaat zij in op de betekenis van artikel 10 Grondwet (punt 2), de reikwijdte van het voorstel (punt 3), de begrenzing van het openbare bronnenonderzoek (punt 4), de bewaartermijn (punt 5), het toezicht (punt 6), de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (punt 7), delegatie (punt 8) en de toepasselijkheid van het voorstel op het Caribisch deel van Nederland (punt 9).

2. Artikel 10 Grondwet

De verwerking van persoonsgegevens kan een beperking opleveren van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dat kan met name ook het geval zijn als, zoals ook blijkt uit het wetsvoorstel bij de NCTV aan de orde is, bijzondere en strafrechtelijke gegevens worden verwerkt. Voorts is de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer afhankelijk van de wijze waarop persoonsgegevens worden verwerkt.

De inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in dit wetsvoorstel wordt met name gevormd, aldus de toelichting, door “het gebruik van persoonsgegevens afkomstig uit voor een ieder toegankelijke bronnen.”³² Dat hangt samen met de toepassing van moderne technologieën; als gebruik wordt gemaakt van gegevens op internet en sociale media is de inbreuk, ook als het gaat om bronnen die publiek toegankelijk zijn, potentieel van een veel grotere intensiteit dan wanneer het gaat om via de klassieke media (literatuur, kranten, tijdschriften etc.) verkregen persoonsgegevens.

Tegen die achtergrond onderschrijft de Afdeling dat thans een wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens door de NCTV als hiervoor bedoeld, wordt gecreëerd. Artikel 10, eerste lid, Grondwet bepaalt dat voor een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een specifieke wettelijke grondslag is vereist. Daarin beoogt het wetsvoorstel te voorzien. Er dient in dat kader, ten minste op hoofdlijnen, op het niveau van de wet een belangenafweging plaats te vinden in het licht van de eerbiediging van dit grondrecht.³³ Dat laatste hangt ook samen met de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid die voortvloeien uit artikel 8 EVRM.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

³³ Vergelijk het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, Kamerstukken 2019/20, 35447, nr. 4, punt 7.

De Afdeling constateert dat de grondwettelijke achtergrond van het voorstel en de specifieke eisen die in verband daarmee uit het legaliteitsbeginsel voortvloeien, niet of maar heel beperkt in de toelichting tot uitdrukking komen; artikel 10 Grondwet wordt slechts terloops genoemd. Daarmee blijft het grondwettelijk belang van het voorstel onderbelicht. Vanuit dat perspectief acht de Afdeling een nadere toelichting op de betekenis van artikel 10 Grondwet voor het wetsvoorstel gewenst.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan.

3. Reikwijdte van het voorstel

In het licht van artikel 10 Grondwet is van belang dat de reikwijdte van de doelstellingen en taken van de NCTV voldoende helder worden omschreven. Daartoe bevat het wetsvoorstel verschillende, onderling samenhangende bepalingen.

De wet is blijkens het voorstel van toepassing op de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens, “in het kader van het verhogen van de weerbaarheid ten aanzien van terrorismebestrijding en de bescherming van de nationale veiligheid, door het versterken van de weerbaarheid van de samenleving, het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het beschermen van vitale belangen van de samenleving”.³⁴ Gegeven deze reikwijdte worden de coördinatietaak en de analysetaak vervolgens in het voorstel nader omschreven.³⁵ Beide taken worden aan de minister toegekend “in verband met de in artikel 2, eerste lid, genoemde doelen in het kader van het verhogen van de weerbaarheid van de vitale belangen van de samenleving”.³⁶ De analysetaak wordt ten slotte blijkens de voorgestelde wettekst verricht “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”.³⁷

Met behulp van deze wettelijke omschrijvingen beoogt het wetsvoorstel, zo blijkt uit de toelichting, de taken die de NCTV namens de minister verricht, helder af te bakenen ten opzichte van de taken van andere overheidsorganen. Dat geldt in het bijzonder voor de AIVD. De AIVD heeft, in tegenstelling tot de NCTV, wettelijke bevoegdheden om gericht onderzoek te doen naar personen en organisaties en is de belangrijkste speler in het vroegtijdig onderkennen van dreigingen voor de nationale veiligheid, aldus de toelichting.

Het begrip nationale veiligheid wordt als het werkterrein van de AIVD in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) gedefinieerd overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een definitie van de nationale veiligheid is ook te vinden in de Nationale Veiligheid Strategie 2019.³⁸ Het bestaat uit meerdere componenten, waaronder de fysieke veiligheid van personen en gebouwen, de sociale en politieke stabiliteit en de economische veiligheid.³⁹ Vanuit dit bredere perspectief is ook de NCTV actief op het terrein van de nationale veiligheid.

³⁴ Voorgesteld artikel 2, eerste lid.

³⁵ Voorgesteld artikel 3.

³⁶ Voorgesteld artikel 3, aanhef.

³⁷ Voorgesteld artikel 3, tweede lid.

³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 30821, nr. 81 en bijlage.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Het begrip nationale veiligheid wordt ook gehanteerd in artikel 4, tweede lid, Verdrag betreffende de Europese Unie. Voor de betekenis daarvan zie HvJ 6 oktober

De Afdeling onderschrijft het oogmerk van het wetsvoorstel om te komen tot een heldere afbakening van taken; de NCTV doet geen gericht onderzoek naar personen en is uitdrukkelijk niet bedoeld als nieuwe inlichtingendienst. Juist vanuit dat perspectief is de vraag echter of het wetsvoorstel voldoende helderbied biedt. De omschrijving van de reikwijdte van de wet noemt een aantal doelstellingen: het verhogen en/of versterken van de weerbaarheid van de samenleving, terrorismebestrijding, de bescherming van de nationale veiligheid, het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en het beschermen van vitale belangen van de samenleving. In de toelichting wordt geen uitleg gegeven van de betekenis van deze doelstellingen en van de daarbij gebruikte begrippen. Ook is niet duidelijk hoe deze doelen zich onderling tot elkaar verhouden.

Voorts valt op dat in de bepalingen over de reikwijdte⁴⁰ en over de taken⁴¹ niet steeds dezelfde formuleringen worden gehanteerd. De omschrijvingen over de reikwijdte van het voorstel en de taken in deze bepalingen komen verder ook niet geheel overeen met de taakomschrijving van de NCTV in het Organisatiebesluit JenV.⁴² Ten slotte wordt in de reikwijdtebepaling naast andere begrippen ook 'de bescherming van de nationale veiligheid' genoemd. Uit de toelichting blijkt onvoldoende duidelijk hoe dit doel zich in de context van het wetsvoorstel verhoudt tot de bescherming van de nationale veiligheid waarop de AIVD zich richt.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van het voorstel op consistente en heldere wijze te omschrijven en te begrenzen, en het voorstel en de toelichting daarop aan te passen.

4. Onderzoek naar publiek toegankelijke bronnen

a. *Inhoud regeling*

De in het voorstel geboden bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken die afkomstig zijn uit 'voor het publiek toegankelijke bronnen' houdt in dat alleen online bronnen worden geraadpleegd waarvoor louter een administratieve handeling is vereist om toegang te krijgen. Wel zal een monitorspecialist van een gepseudonimiseerd account gebruik kunnen maken om informatie te verzamelen.⁴³ Het betreft volgens de toelichting geen bevoegdheid om 'stelselmatig' informatie over personen uit voor het publiek toegankelijke bronnen te verzamelen. Het doel van de NCTV is immers niet om gericht onderzoek uit te voeren naar specifieke personen en organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Zijn analysetaak is beperkt tot "het duiden van uitingen als passend binnen gesignaleerde fenomenen", aldus de toelichting.⁴⁴ De analyses en verslaglegging zijn dientengevolge ook niet op de

2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18 (La Quadrature du Net e.a.), ECLI:EU:C:2020:791, punt 135.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 2.

⁴¹ Voorgesteld artikel 3.

⁴² Artikel 2, eerste lid, Organisatiebesluit JenV bepaalt dat de NCTV tot taak heeft "het versterken van de nationale veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen voor de vitale belangen van de samenleving te identificeren en de weerbaarheid en bescherming van die vitale belangen te versterken".

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

persoon maar op het fenomeen gericht. Onderzoek naar personen is aan andere overheidsinstanties zoals de AIVD en de politie voorbehouden.

Het voorgaande laat onverlet dat in het kader van onderzoek van publiek toegankelijke bronnen in het kader van de analyses door de NCTV persoonsgegevens worden verwerkt. Om te beoordelen of openbare uitingen passen in een bepaalde trend en om situaties en dreigingen goed in te kunnen schatten is het volgens de toelichting onvermijdelijk dat informatie over personen (vaak in combinatie met organisaties) wordt verwerkt, aangezien uitingen altijd door personen worden gedaan.⁴⁵ Om die reden wordt nu voorgesteld om in het kader van de analysetaak van de NCTV de bevoegdheid van de minister om persoonsgegevens te verwerken, wettelijk te regelen.⁴⁶

Naast een wettelijke basis voor de verwerking legt het wetsvoorstel, gelet op het beperkte mandaat van de NCTV, ook de grenzen daarvan vast. Het voorgestelde artikel 4, vierde lid, bepaalt dat de verwerking van gegevens in het kader van onderzoek naar publiek toegankelijke bronnen niet gericht mag zijn op het verkrijgen van een 'min of meer' volledig beeld van 'bepaalde aspecten' van het persoonlijk leven. Indien blijkt dat door publiek toegankelijk bronnenonderzoek onbedoeld toch een zodanig volledig beeld is ontstaan doet de minister daarvan melding aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Uit de toelichting blijkt dat voor het criterium van artikel 4, vierde lid, is aangesloten bij de in de jurisprudentie gehanteerde uitleg van het begrip 'stelselmatig' op het terrein van de opsporing. Voorts wordt in de toelichting verwezen naar de voorgestelde regeling van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.⁴⁷

b. *Adequaatheid regeling*

De Afdeling onderschrijft de bedoeling van deze regeling maar vraagt zich af of met de voorgestelde bepaling het beoogde doel in voldoende mate wordt bereikt. De in de bepaling genoemde begrippen ('min of meer', 'bepaalde aspecten') roepen vanwege hun vaagheid de nodige vragen op. De toelichting legt in dat verband niet uit in hoeverre het onderzoek naar publiek toegankelijke bronnen zich op dit punt onderscheidt van de andere activiteiten die onder het wetsvoorstel vallen en of de NCTV in dat kader met de van andere overheidsinstanties ontvangen gegevens⁴⁸ onder omstandigheden niet ook een 'min of meer volledig beeld' van het persoonlijk leven van een betrokkene kan worden verkregen. Bovendien kan door in het voorgestelde artikel 4, vierde lid, de parallel te trekken met de begrenzing van 'stelselmatische' verwerking in het opsporingsdomein, waarin het onderzoek wél op personen is gericht, de indruk worden gewekt dat op dezelfde schaal en met dezelfde intensiteit als in het kader van het opsporingsonderzoek persoonsgegevens worden

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 131, p. 9-10.

⁴⁶ Voorgesteld artikel 4, eerste en derde lid en artikel 7.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 (Verwerking van (persoons)gegevens). Een bevoegdheid tot stelselmatische observatie in verband met verdenking van een misdrijf door een opsporingsambtenaar kan thans worden gevorderd door een officier van justitie op grond van artikel 126g Wetboek van Strafvordering. Ook de AIVD mag gegevens verzamelen die afkomstig zijn uit voor een ieder toegankelijke informatiebronnen, waaronder informatie op openbaar toegankelijke delen van het internet (zoals Facebook en Twitter). Zie artikel 25, eerste lid, Wiv en Memorie van Toelichting op de Wiv, Kamerstukken II 2016/17, 34588, nr. 3, paragraaf 3.3.2.1 (De informatiebronnen van de diensten).

⁴⁸ Voorgesteld artikel 4, derde lid onder b en artikel 5.

verwerkt. Dat is gelet op het beperkte mandaat van de NCTV klaarblijkelijk, afgaande op de toelichting, niet beoogd.

Als het niet bedoeling is om op personen gericht onderzoek te doen en het, zo blijkt uit de toelichting, uitsluitend gaat om de verwerking van uitingen van personen, rijst dan ook de vraag of uitvoering van de analysetaak überhaupt wel tot 'een min of meer volledig beeld' als bedoeld in artikel 4, vierde lid, kan leiden. Daarbij merkt de Afdeling op dat voor zover dat in een concrete situatie als gevolg van de toepassing van een digitale zoekfunctie onbedoeld toch het geval mocht zijn en er meer gegevens worden verzameld dan beoogd werd, de betreffende gegevens gelet op het specifieke doel van de verwerking door de NCTV, zo snel mogelijk moeten worden vernietigd. De AVG schrijft immers voor dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking.⁴⁹ De vraag is hoe het voorgestelde artikel 4, vierde lid, zich tot dit alles verhoudt en in het licht daarvan niet tot nadere overweging moet leiden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en daarbij in het bijzonder nader aandacht te besteden aan de methodiek en omvang van de gegevensverwerking in het kader van de analysetaak. Zij adviseert in het licht van het voorgaande het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Bewaartermijn

Mede in verband met het voorgaande is de vraag of de voorgestelde bewaartermijn van vijf jaar in alle gevallen passend is.⁵⁰ De Afdeling heeft er begrip voor dat, zoals in de toelichting wordt uitgelegd, het noodzakelijk wordt geacht om ontwikkelingen van recente aard te kunnen duiden, over een langere tijd terug te kunnen kijken naar eerdere ontwikkelingen binnen een bepaald fenomeen, zodat er een beter historisch en contextueel beeld ontstaat.⁵¹ Daarbij geldt doordat, zo stelt de toelichting, in bepaalde gevallen personen zodanig verbonden zijn aan een fenomeen, juist hun uitingen ertoe doen en bepalend zijn voor de ontwikkeling van het fenomeen. In die zin kan er begrip voor bestaan dat gegevens over een langere periode worden bewaard.

Omdat het (ook) om persoonsgegevens stelt de Afdeling niettemin vast dat een bewaartermijn van maximaal vijf jaar relatief lang is. Onduidelijk is hoe deze bewaartermijn zich precies verhoudt tot de bewaartermijnen die gelden voor andere overheidsdiensten die vergelijkbare soorten persoonsgegevens verzamelen en bewaren zoals voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁵² De toelichting gaat hier niet op in.

Voorts is de vraag of in het kader van het onderzoek naar publiek toegankelijke bronnen (zie ook hiervoor punt 4) niet nu al kan worden vastgesteld dat de termijn van vijf jaar te lang is. Zeker in het geval in een dergelijk onderzoek door toepassing van een digitale zoekfunctie meer persoonsgegevens worden verzameld dan beoogd en

⁴⁹ Artikel 5, eerste lid, onder d en e AVG.

⁵⁰ Voorgesteld artikel 4, zesde lid.

⁵¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (De AVG en het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens).

⁵² Zo moeten de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzamelde gegevens die nog niet beoordeeld zijn op relevantie binnen een jaar vernietigen, artikel 27 Wiv 2017.

dan nodig is voor de uitvoering van de analysetaak, kan, hoewel het om een *maximale* termijn gaat, niet met alleen een algemene bepaling worden volstaan. De Afdeling geeft in overweging om voor die gevallen een aanvullende vernietigingsplicht in de wet op te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Toezicht

Op de verwerking van persoonsgegevens door de NCTV namens de minister is de AVG van toepassing. Dit betekent dat het toezicht daarop ligt bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In aanvulling op hierop wordt voorgesteld om, indien blijkt dat door toepassing van de bevoegdheid tot verwerking van gegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen, een min of meer volledig beeld is ontstaan van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van een betrokkene, de minister daarvan melding doet aan de AP (zie hiervoor punt 4).⁵³ Daarnaast wordt voorgesteld om in het geval de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid om de rechten van betrokkene (zoals bijv. het inzagerecht) te beperken, een afschrift van de daartoe strekkende mededeling met bijbehorende onderbouwing aan de AP wordt gezonden.⁵⁴

De Afdeling onderschrijft dat juist met het oog op het noodzakelijke onderscheid tussen de NCTV en andere overheidsdiensten (in het bijzonder de AIVD), het toezicht volgens de reguliere regeling van de AVG in handen is gelegd van de AP en niet bij een andere bestaande of nieuw op te richten toezichthouder. Tegelijkertijd rijst de vraag of gelet op de aard van de gegevensverwerking (incl. de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens) de huidige regeling geheel toereikend is. Het melden van een bepaalde situatie of beslissing is, hoewel daardoor op papier de AP beter in staat kan worden geacht om toezicht te houden⁵⁵, op zichzelf nog geen garantie dat in de praktijk passend toezicht wordt gehouden. In de toelichting wordt niet ingegaan op hoe het AP zijn wettelijke toezichtstaak in dit geval gaat uitoefenen en in hoeverre daarover nadere afspraken (bijvoorbeeld over noodzakelijke capaciteit en expertise, frequentie van het toezicht) nodig of gewenst zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

7. Verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens

Volgens de toelichting is de voorgestelde grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens voor de uitoefening van de coördinatietaak als de analysetaak nodig “vanwege het doel van dit wetsvoorstel en de ervaringen uit de praktijk”.⁵⁶ Voor verwerking van dergelijke gegevens geldt gelet op hun gevoelige aard op grond van de AVG een zware rechtvaardigingsgrond.⁵⁷

⁵³ Voorgesteld artikel 4, vierde lid.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 8, tweede lid.

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5 (Advies en consultatie)

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 (Verwerking van (persoons)gegevens)

⁵⁷ Artikel 9 en 10 AVG

Hoewel de Afdeling begrijpt dat verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens voor de taken van de NCTV in bepaalde situaties noodzakelijk is, dient de toelichting aan de noodzaak en de evenredigheid daarvan zelfstandig aandacht te besteden. Dat is nu nog niet het geval. In de toelichting wordt alleen opgemerkt dat het voor het duiden van fenomenen onder meer nodig is om het maatschappelijke discours te volgen, oftewel om “uitingen van ideologische of politieke aard op internetfora en (social) media te monitoren en te duiden”.⁵⁸ De vraag dient zich in dat licht bezien aan waarom de grondslag tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het voorstel niet beperkt is tot de verwerking van gegevens waaruit in het bijzonder de religieuze, politieke of levensbeschouwelijke opvatting van betrokkenen blijkt. Daarnaast is nog niet voldoende concreet toegelicht welke beperkingen de NCTV bij het verwerken van strafrechtelijke gegevens in acht heeft te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de noodzaak en evenredigheid van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens en het voorstel daarop aan te passen.

8. Delegatie

In het voorstel wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot te nemen technische, personele en organisatorische maatregelen. Daaronder vallen in elk geval regels over functiescheiding, autorisatie voor het gebruik van bepaalde systemen, opslag en periodieke monitoring. Deze regels kunnen verschillen waar het gaat om de oorsprong van de gegevens. Zo is denkbaar, zo vermeldt de toelichting, dat er strengere eisen worden gesteld ten aanzien van persoonsgegevens afkomstig van publieke bronnen.⁵⁹

De Afdeling erkent dat in de amvb, mede gelet op de aard van de gegevens die in het geding kunnen zijn, belangrijke waarborgen zullen worden opgenomen. In dat licht bezien is de vraag of overwogen is om meer dan nu het geval is in de wet zelf te regelen. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan een verbod om systemen te gebruiken die automatisch profileren. Blijkens de toelichting is het uitdrukkelijk niet de bedoeling om dergelijke systemen in deze context te gebruiken. Verder wordt in de toelichting niet gemotiveerd waarom het wetsvoorstel het mogelijk maakt (door de formulering ‘bij of krachtens’) de bevoegdheid van de regering tot het stellen van deze regels door te delegeren aan de minister. Gelet op het belang van de amvb met het oog op de noodzaak van nadere waarborgen ligt dat niet voor de hand.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

9. Toepasselijkheid op het Caribisch deel van Nederland

Op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt een regeling alleen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, indien

⁵⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

⁵⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (De AVG en het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens).

dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift volgt.

In het voorstel is niets bepaald over de toepasselijkheid in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het voorstel geldt daarmee uitsluitend voor het Europese deel van Nederland. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze keuze.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de keuze om het voorstel niet toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,