

TOEZICHT GEZOCHT: AMNESTY ROEPT OP TOT CONTROLE OP POLITIEDATABANKEN

Briefing maart 2025

1. INTRODUCTIE

In Nederland zet de politie een scala aan middelen in om persoonsgegevens van vreedzame demonstranten te verzamelen: van ID-controles, socialmediamonitoring, drones en videosurveillanceauto's tot infiltratie in groepsapps en onaangekondigde huisbezoeken. Onderzoek van Amnesty International toont aan dat dit leidt tot grootschalige verwerking van gevoelige persoonsgegevens in politiedatabanken, in strijd met mensenrechten.¹ Demonstranten ervaren surveillance als intimiderend, maken zich zorgen over wat er met hun gegevens gebeurt en voelen zich belemmerd in het uitoefenen van hun grondrecht: vreedzaam demonstreren.²

Als mensenrechten worden geschonden, vereist het internationale recht een effectief rechtsmiddel en adequate mogelijkheden voor verhaal.³ De Minister van Justitie en Veiligheid verwijst demonstranten hiervoor naar de klachtenprocedure van de politie.⁴ De afgelopen twee jaar ondersteunde Amnesty 31 demonstranten van verschillende bewegingen in klachtenprocedures, met het doel om onrechtmatige gegevensverwerkingen aan te kaarten, rechtsherstel te verkrijgen voor betrokkenen en de politie te bewegen tot verbeteringen in beleid en praktijk om herhaling te voorkomen.

De klachtenprocedure bleek echter geen effectief rechtsmiddel. Hoewel de politie in zes klachtenprocedures erkende dat de gegevensverwerking onrechtmatig was⁵ werden registraties niet verwijderd en blijven de instructies en werkwijze ongewijzigd. In deze briefing licht Amnesty de tekortkomingen in rechtsmiddelen toe en roept zij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Ombudsman op om het toezicht op politieregistraties te versterken.

2. GELEERDE LESSEN UIT KLACHTEN OVER ID-CONTROLES

De meeste signalen die Amnesty ontvangt over surveillance gaan over onrechtmatige ID-controles bij demonstraties. Al in mei 2021 oordeelde de politie Den Haag dat het enkele feit dat iemand vreedzaam demonstreert geen reden is voor een ID-controle. Dit is sindsdien in meerdere oordelen bevestigd.⁶ Desondanks ontvangt Amnesty nog regelmatig signalen dat de politie vreedzame demonstranten controleert.

In de periode januari 2023 t/m december 2024 benaderden 31 demonstranten Amnesty over politie-surveillance bij demonstraties. Van de 31 meldingen betroffen 28 klachten ID-controles, twee betroffen huisbezoeken en één melding ging over het fotograferen van demonstranten. In alle gevallen was de betrokkene een vreedzame demonstrant (of, in twee gevallen, een journalist) die niet verdacht werd van enig strafbaar feit.⁷ De meeste klachten (18) gingen over de politie Den Haag. Drie klachten betroffen Amsterdam, overige plaatsen (Rotterdam, Diemen, Wageningen, Eindhoven, Tilburg, Breda, Purmerend, Hoorn, Gouda, Maastricht) kwamen elk één keer voor.

Amnesty raadde demonstranten aan om een klacht in te dienen bij de politie en bood daarbij ondersteuning. In zes klachtoordelen in 2023 en 2024 bevestigde de politie dat deelname aan een vreedzaam protest geen reden is voor het verwerken van persoonsgegevens.⁸ Daarbij maakt het niet uit of het gaat om een demonstratie of een eenmensprotest.⁹ Ook de organisator van een demonstratie behoeft zich niet te legitimeren: het beleid dat een organisator beschikbaar moet zijn als aanspreekpunt, kan niet worden gezien als een noodzakelijke grond voor het vorderen van een identiteitsbewijs.¹⁰

Bovenstaande overwegingen van de politie zijn in lijn met mensenrechten. In het rapport Ongecontroleerde macht legt Amnesty uit dat een controle bij een demonstratie onder het internationale mensenrechtenkader alleen een gerechtvaardigde inbreuk kan zijn wanneer er sprake is van een verdenking van een voldoende ernstig strafbaar feit.¹¹

3. DEMONSTRANTEN ONBESCHERMD TEGEN SURVEILLANCE

3.1 Klachten worden niet grondig behandeld

Wanneer burgers een klacht indienen over politieoptreden, wordt de klacht regelmatig ten onrechte niet behandeld.¹² Van de 31 demonstranten die Amnesty ondersteunde, ontvingen slechts vijf een schriftelijk oordeel waarin hun klacht gegrond werd verklaard. In negen procedures werd de klacht niet in behandeling genomen en in twaalf procedures heeft de demonstrant (nog) geen schriftelijk oordeel ontvangen.¹³ Betrokkenen ontvingen geen reactie, of de politie ging na een korte (vaak telefonische) reactie ervanuit dat de klacht daarmee was afgedaan. De politie verwijst betrokkenen ook niet altijd naar de volgende stap in de procedure. Voor hen is onduidelijk in welke fase van de klachtenprocedure zij zitten en welke vervolgstappen er mogelijk zijn.¹⁴

Daarnaast toetst de politie haar handelen niet aan mensenrechten, zo blijkt uit de informatie die demonstranten met Amnesty deelden. De politie verwijst meestal wel naar een wettelijke basis (in geval van ID-controles bijvoorbeeld naar artikel 8 Politiewet en/of artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht), maar zij toetst niet of het inzetten daarvan in het specifieke geval een noodzakelijke en proportionele inmenging was op het recht op privacy en het demonstratierecht. Een aantal reacties die demonstranten met Amnesty deelden:

- Twee mensen riepen 'Free Palestine' als protestactie in een café waar een bijeenkomst over de verkiezingen plaatsvond. Later die avond werden zij op straat gecontroleerd door de politie. De politie nam hun klacht niet in behandeling, omdat de politieambtenaren gehandeld zouden hebben op basis van hun **'toegekende bevoegdheden'**.
- Een ouder en kind werden gecontroleerd bij een vreedzaam klimaatprotest. De politie meldde hun bij Veilig Thuis. Niet vanwege specifieke aanwijzingen van kindermishandeling of huiselijk geweld, maar vanwege de deelname van het kind aan de demonstratie.¹⁵ De klacht van de ouder werd niet behandeld, omdat deze volgens de politie niet ging over concrete gedragingen, maar **'vastgesteld beleid'**. Bovendien stelde de politie dat zij registraties over deelname aan een demonstratie niet ziet als persoonsgegevens rakend aan politieke overtuiging, maar enkel een 'weergave van redenen van wetenschap'. Dit is in strijd met internationale mensenrechtennormen, die informatie over deelname aan protest kwalificeren als gevoelige persoonsgegevens waarvoor extra bescherming geldt.¹⁶ Als reactie op een vergelijkbare klacht over een Veilig Thuis-melding stelde de politie **'protocol'** te hebben gevolgd.¹⁷ Een van de ouders heeft de Nationale ombudsman benaderd. Naar aanleiding van een brief van de Nationale ombudsman aan de politie, behandelt de politie nu toch de klacht.¹⁸
- Drie pro-Palestina-demonstranten werden door de politie gecontroleerd toen zij flyers uitdeelden in een winkelcentrum. In antwoord op vragen van de demonstranten over de vordering zei de politie bevoegd te zijn om van iedereen een ID te vorderen. Volgens de politie was **'het gewicht van de gedragingen dan wel het belang'** wat de demonstranten hadden bij de behandeling van de klacht **'dermate gering dat het nadere klachtbehandeling niet rechtvaardigt'**.
- Meerdere demonstranten moesten hun ID laten zien bij een demonstratie over huisvesting. Een van hen diende hierover een klacht in. De politie reageerde met het bericht dat zij de klacht niet in behandeling nam om de **privacy van de agent** over wie de klacht ging in bescherming te nemen. Daarnaast gaf de klachtbehandelaar aan dat de klager niet 'respectvol' zou zijn. De demonstrant schakelde de hulp van de Ombudsman in. De Ombudsman stelde dat de politie de klacht wel in behandeling moest nemen. De politie besloot alsnog de klacht af te sluiten, omdat **niet zou zijn gebleken dat de klager schade zou hebben opgelopen**. De betrokkene liet Amnesty weten de klachtenprocedure te staken, omdat het te veel energie kostte.

- Een Amnestymedewerker werd gestopt en gecontroleerd toen hij in de Amnesty-bus langs de Israelische ambassade reed en daar foto's maakte. Na het indienen van een klacht had hij het idee dat de politie druk op hem legde om in gesprek te gaan, terwijl een gesprek niet verplicht is. Uiteindelijk volgde een afspraak met een politiemedewerker die niet op de hoogte was van zijn klacht en slechts algemene uitleg gaf over de politietaken rondom een ambassade. De politie heeft voornamelijk niet schriftelijk gereageerd op de klacht.

3.2 Klachtenprocedures bieden geen rechtsherstel

De klachtbehandeling biedt demonstranten niet het rechtsherstel waar zij op hopen. In de optiek van de politie biedt een klachtenprocedure “de gelegenheid om met de betrokken politiemedewerker in gesprek te gaan” zodat deze kan “uitleggen waarom hij of zij op een bepaalde manier gehandeld heeft”.¹⁹ Bij het mensenrecht op een effectief rechtsmiddel staat een ander doel voorop, namelijk het nemen van maatregelen om de schade die is toegebracht te herstellen.²⁰ Demonstranten geven bij Amnesty aan dat zij een klacht indienen met (een van) de volgende doelen:

- Het krijgen van erkenning en verontschuldiging;
- Het krijgen van informatie over welke registraties de politie over hen gemaakt heeft;
- De politie bewegen tot maatregelen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen.

In de zes klachten die de politie gegrond achtte, bood zij excuses aan. De politie gaat echter niet in op vragen voor rechtsherstel wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in de politiesystemen en zij verwijdert de registraties niet. Als betrokkenen vragen welke registraties de politie heeft gemaakt naar aanleiding van de controle, en vraagt om onrechtmatige registraties te verwijderen, moeten zij volgens de klachtbehandelaar een inzageverzoek indienen bij een ander onderdeel van de politie. Ook inzageverzoeken kennen belemmeringen: deze bieden geen volledig beeld van gegevensverwerkingen, en om gegevens te rectificeren of verwijderen is opnieuw een nieuw verzoek vereist.²¹ Dit maakt het krijgen van rechtsherstel complex en tijdrovend.

Bovendien blijken de maatregelen die de politie neemt om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen niet effectief. In klachtoordelen stelt de politie dat zij leermomenten uit de klachten onder de aandacht zal brengen van betreffende teams om te bespreken, zodat herhaling in de toekomst voorkomen kan worden. Uit de signalen die Amnesty blijft ontvangen blijkt dat de lessen niet algemeen bekend zijn onder politieagenten. De politie heeft voor zover bij Amnesty bekend de instructies of werkwijze niet gewijzigd en gaat in de praktijk door met het monitoren van demonstranten.

Daar komt bij dat de politie over de uitkomsten van klachtenprocedures geen publieke verantwoording aflegt. Zo worden klachtbeoordelingen niet gepubliceerd, terwijl dat essentieel is voor het lerend vermogen van de politie en voor het afleggen van verantwoording richting het bredere publiek.

4. TOEZICHT SCHIET TEKORT

Toezicht op gegevensverwerkingen van vreedzame demonstranten lijkt te ontbreken. Sterk onafhankelijk toezicht is essentieel, omdat het kennishiaat tussen burger en politie groot is. De verwerking van persoonsgegevens van niet-verdachte mensen is nauwelijks gereguleerd: specifieke wettelijke kaders ontbreken, evenals duidelijkheid over het gezag - in theorie is de burgemeester het aangewezen gezag, maar in de praktijk wordt dit niet altijd door politie en burgemeester als zodanig herkend.²² Hierdoor is de praktijk voor burgers ondoorgrondelijk. In de in deze memo besproken zaken wist de betrokkene dat de politie diens persoonsgegevens verwerkte, maar niet welke gegevens het betrof en wat het doel hiervan was. Vaak is het kennishiaat tussen burger en politie nog groter, en weten betrokkenen helemaal niet dat de politie hun persoonsgegevens verwerkt.

Recentelijk benadrukte de Ombudsman ook het belang van sterk toezicht in een onderzoek naar de impact van politieregistraties. De Ombudsman stelde dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid goed omgaat met hun gegevens, belangen en rechten en dat onafhankelijk en structureel toezicht daarvoor een belangrijke voorwaarde is. Dat is “des te belangrijker als burgers geen weet hebben van de verwerking van hun gegevens”.²³

Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt in reactie op deze signalen aan een handreiking voor burgers, waarin wordt uitgelegd hoe zij inzage kunnen krijgen en hoe ze daartegen in bezwaar kunnen.²⁴ Dit biedt geen oplossing voor de problemen waar betrokkenen tegenaanlopen. Procedures moeten niet duidelijker, maar vooral laagdrempelig en effectief worden. Bovendien zijn structurele oplossingen nodig: verbetering van praktijk en beleid, zodat onrechtmatige surveillance bij demonstraties stopt. Want de praktijk laat zien dat het terugdraaien van onrechtmatige gegevensverwerkingen bijzonder complex is.

Hier ligt een belangrijke rol voor de toezichthouders. Burgers kunnen aankloppen bij de Ombudsman of Autoriteit Persoonsgegevens wanneer zij ontevreden zijn over de klachtbehandeling, maar deze mogelijkheden worden binnen de klachtenprocedure vaak niet genoemd. Bovendien vraagt dit van de betrokkenen om naar een nieuw loket te stappen, terwijl zij de klachtenprocedure vaak al als complex en tijdrovend ervaren.

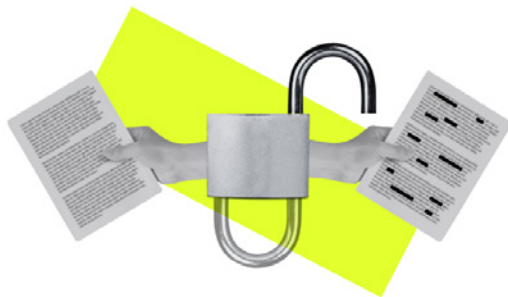
In vier gevallen werd de Nationale ombudsman betrokken bij een klacht, maar ook dit leidde niet tot structurele verbetering. In november 2023 stuurden twintig maatschappelijke organisaties en sociale bewegingen (waaronder Amnesty) daarom een oproep naar de Autoriteit Persoonsgegevens om onderzoek te doen naar politiedatabanken en onrechtmatige gegevensverwerkingen te stoppen.²⁵ Voor zover bij Amnesty bekend hebben de toezichthouders vooralsnog geen onderzoek uitgevoerd, noch andere structurele maatregelen genomen.

5. AANBEVELINGEN

Aan de Nationale Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens:

1. Rechtsherstel

Onderzoek, met oog voor het perspectief van burgers, op welke wijze de politie haar beleid en praktijk rondom gegevensverwerkingen bij demonstraties in lijn kan brengen met privacywetgeving. Adviseer de politie over het bieden van rechtsherstel bij klachtbehandeling, hoe zij onrechtmatige registraties uit systemen kan verwijderen en welke stappen nodig zijn om herhaling te voorkomen. Maak de uitkomsten van het onderzoek publiek.



2. Één laagdrempelig loket

Onderzoek, met inbreng van de politie en betrokkenen, de mogelijkheid om de toegankelijkheid en effectiviteit van gegevensbeschermingsrechten (inzage, rectificatie en verwijdering) en klachtenprocedures te verbeteren door middel van het inrichten van één laagdrempelig loket.

3. Delen en evalueren

Onderzoek, samen met de Gemeentelijke Ombudsmannen en de politie, mogelijkheden om klachten op nationaal niveau te delen en te evalueren, en adviseer over het actief openbaren van (geanonimiseerde) klachtoordelen en evaluaties.



BRONNEN

¹ Amnesty International, Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, 31 mei 2023, beschikbaar in Nederlands en Engels via: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/6650/2023/en/>

Amnesty International, In beeld bij de politie: camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland, 16 oktober 2024, beschikbaar in Nederlands en Engels via: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/8469/2024/en/>

² Ibid, zie ook Storbeck et al, 'Surveillance experiences of extinction rebellion activists and police: Unpacking the technologization of Dutch protest policing', Big Data & Society, 21 januari 2025.

³ Amnesty International, Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, 31 mei 2023, hoofdstuk 5.

⁴ Beleidsreactie rapport 'In beeld bij de politie: camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland', 13 december 2024.

⁵ Waarvan vijf schriftelijk en één mondeling. Beschikbaar onder 'Bekijk hieronder vijf gegronde klachtoordelen' via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

⁶ Politie Den Haag, mei 2021, beschikbaar onder 'Bekijk hieronder vijf gegronde klachtoordelen' via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

⁷ Het werk van journalisten valt ook onder de bescherming van het demonstratierecht en overheden moeten hun bescherming zien als onderdeel van een goede facilitering van het demonstratierecht. Het recht om demonstraties waar te nemen en daarover te rapporteren is afgeleid van het recht op informatie. Zie voor meer: Amnesty International Nederland, Demonstratierecht onder druk: regels en praktijk in Nederland moeten beter, november 2022, hoofdstuk 7.1.

⁸ Waarvan vijf schriftelijk en één mondeling. Beschikbaar onder 'Bekijk hieronder vijf gegronde klachtoordelen' via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

⁹ Politie Den Haag, december 2023, beschikbaar onder 'Bekijk hieronder vijf gegronde klachtoordelen' via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

¹⁰ Politie Den Haag, september 2023, beschikbaar onder 'Bekijk hieronder vijf gegronde klachtoordelen' via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

¹¹ Amnesty International, Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, 31 mei 2023, beschikbaar in Nederlands en Engels via: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/6650/2023/en/>

¹² Zie ook Nationale ombudsman, Professionele klachtbehandeling door de politie: een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie, 19 januari 2021.

¹³ In één geval heeft de betrokkene de klacht pas recent ingediend. Van de resterende vier gevallen is bij Amnesty onbekend wat de stand van zaken is.

¹⁴ Voor nadere toelichting over de klachtenprocedure, zie de folder over klachtenregeling Nederlandse politie, 'Niet tevreden over de politie? Samen komen we er wel uit', via: <https://www.politie.nl/informatie/zo-dient-u-een-klacht-in-over-de-politie.html>

¹⁵ Zie ook Amnesty International, 'Zorgen Amnesty over Veilig Thuis-meldingen na demonstraties', februari 2024, via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>

¹⁶ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 6; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 10; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 4 juli 2023 (Glukhin t. Rusland), nr. 11519/20, par. 76.

¹⁷ De politie stelde na de meldingen in september 2023 een Handelingskader voor VT-meldingen op, zie: Politie, 'Document inzake meldingen VT nav minderjarigen bij demonstraties en voetbalwedstrijden', 21 november 2023, <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-meldingen-aan-veilig-thuis-n.a.v.-minderjarigen-bij-demonstraties-en-voetbalwedstrijden.html>

¹⁸ Ook uit eerdere publicaties van de Nationale ombudsman blijkt dat een klacht over een gedane zorgmelding door de politie bij Veilig Thuis voor klachtbehandeling in aanmerking komt. Zie bijvoorbeeld: Nationale ombudsman, 'Politie Den Haag behandelt klachten vrouw rondom Veilig Thuis-melding onrecht niet', 22 november 2021, nummer 2021/172, <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/brieven/2021172>

¹⁹ Nederlandse politie, 'Niet tevreden over de politie? Samen komen we er wel uit', via: <https://www.politie.nl/informatie/zo-dient-u-een-klacht-in-over-de-politie.html>

²⁰ Amnesty International, Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, 31 mei 2023, hoofdstuk 5.1: Rechtsmiddelen bij ID-controles.

²¹ Amnesty International, Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland, 31 mei 2023, hoofdstuk 5.2: Gebrek aan transparantie over onrechtmatige gegevensverwerking.

²² Zie ook Landman en Groothuis, Politiewerk op het web: een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie, 2022, p. 129 en 135.

²³ Ombudsman, Blind vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registraties en de impact ervan op het leven van burgers, 12 november 2024.

²⁴ Ombudsman, Blind vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registraties en de impact ervan op het leven van burgers, 12 november 2024, p. 27.

²⁵ Oproep van maatschappelijke organisaties en sociale bewegingen om onrechtmatige databanken te stoppen, 16 november 2023, beschikbaar via: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten/surveillance-bij-demonstraties>