

Aanpak online fraude heeft duidelijke definities en stevige waarborgen nodig

Onze wereld digitaliseert gigantisch snel. En criminelen digitaliseren even hard mee. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de onafhankelijke toezichthouder op de bescherming van persoonsgegevens, ziet dat het voor mensen in Nederland belangrijk is dat fraude effectiever wordt aangepakt. Wij vragen de Tweede Kamer om erop toe te zien dat maatregelen in wet- en regelgeving in verhouding staan tot de (meestal) grote inbreuk op de privacyrechten van mensen bij de bestrijding van fraude. Ook vragen we om duidelijke definities van online fraude om ervoor te zorgen dat het bestrijden ervan effectief en proportioneel is. In dit paper lichten we deze punten graag toe.

De AP pleit bij de aanpak van online fraude voor:

- **Duidelijke definities en stevige waarborgen** die de grondrechten van mensen respecteren.
- **Oplossingen die mogelijk zijn binnen het huidige wettelijke kader**, want bestaande wetgeving kan misschien al uitkomsten bieden. Dit neemt natuurlijk niet weg dat als je een wet nodig hebt om zaken goed te regelen, dat ook moet kunnen.

Iedereen kan te maken krijgen met online fraude

“Digitale criminaliteit raakt ons allemaal. Elk jaar zijn miljoenen Nederlanders en Nederlandse bedrijven slachtoffer van online fraude”, zo stelt het ministerie van Justitie en Veiligheid.¹ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft het erover dat 9 procent van de 15-plussers werd geraakt door online fraude in 2024.² Dat zijn schrikbarende cijfers, vindt ook de AP. De impact van dit soort online fraude kan enorm zijn. Denk aan ouderen van wie spaargeld wordt weggesluisd, maar ook jongeren die gekochte producten niet ontvangen.

Omdat onze wereld tegenwoordig zó gedigitaliseerd is, hebben mensen vaak geen andere keuze dan hun zaken online te regelen. Dit geldt ook voor overheidszaken of geldzaken bij de bank. Mensen krijgen hierdoor te maken met allerlei risico's. Voor je het weet heb je online met een crimineel te maken. En dat is schrijnend, zeker als je bijna geen andere keuze hebt dan je zaken online te regelen.

Zorg voor duidelijke definities en stevige waarborgen bij de aanpak van online fraude

Het kabinet wil aan dat probleem begrijpelijkerwijs wat doen en overweegt stevige maatregelen. Daarbij horen uiteraard ook zeer stevige waarborgen en een duidelijke definitie van het probleem. De noodzaak van dit laatste leest de AP al in de eerste zin van het 'Actieplan 2025 Integrale aanpak online fraude' dat zowel spreekt over de aanpak van “digitale criminaliteit” als “online fraude”. Dit impliceert dat de twee hetzelfde zijn. Hoewel hacken bijvoorbeeld wel een vorm van digitale criminaliteit is, kunnen we dit volgens de definitie van het CBS niet onder “online oplichting en fraude” scharen.³ Kortom, wat online fraude behelst en welke maatregelen daarvoor proportioneel, doeltreffend en rechtmatig zijn, moet goed

¹ Actieplan 2025 Integrale aanpak online fraude.

² CBS: Meer mensen slachtoffer van online criminaliteit in 2024.

³ Idem.

worden gedefinieerd om te voorkomen dat daar over enkele jaren allerlei andere zaken onder worden geschaard. De AP pleit er daarom voor dat een kraakheldere definitie wordt vastgelegd van de fraudevormen die binnen dit actieplan worden aangepakt.

In het actieplan staat dat het kabinet met onderzoek van TNO inzicht wil krijgen in het fenomeen online fraude, vooruitlopend op eventuele wetgeving. De AP volgt deze verkenning nauwgezet. Dergelijk onderzoek kan namelijk voorkomen dat er bij nieuwe wetten onvoldoende wordt stilgestaan bij de noodzaak om persoonsgegevens te verwerken. Het komt nog steeds voor dat wetgeving onvoldoende precies is of leidt tot verwerking van te veel persoonsgegevens. Dat het kabinet, TNO en de andere betrokken partijen de AP vroeg betrekken bij hun plannen voor dit onderzoek geeft ons het vertrouwen dat zij de nodige aandacht hebben voor privacyrechten.

Met de uitkomsten van het TNO-onderzoek kunnen fraudevormen mogelijk beter worden opgemerkt, wat kan zorgen voor een gerichtere aanpak van online fraude, eventueel met wetgeving. De AP begrijpt het maatschappelijke belang van effectievere fraudebestrijding volledig. Dit neemt niet weg dat de AP altijd zal toetsen of de voorgenomen wetgeving in verhouding staat tot de (meestal) grote inbreuk op de privacyrechten van mensen.⁴ Dit is belangrijk voor slachtoffers, maar ook voor mensen die verdacht worden van fraude. De AP hoopt dan ook dat het onderzoek ook daarover nieuwe inzichten kan bieden. Bijvoorbeeld hoe binnen het bestaande wettelijke kader de mogelijkheden voor effectieve aanpak van online fraude kunnen worden uitgebreid. De AP benadrukt dat fraude – of het nu online of offline is – altijd wordt veroorzaakt door mensen die bewust bestaande wetten en regels omzeilen. Het moet niet *by default* zo zijn dat we dit oplossen met nieuwe wetten en regels als bestaand wet- en regelgeving misschien al uitkomsten biedt. Als je echter een wet nodig hebt om ervoor te zorgen dat zaken goed en netjes geregeld zijn, moet dit kunnen zolang de noodzaak wordt aangetoond.

Verder benadrukt de AP dat de inperking van individuele privacyrechten van mensen alleen gerechtvaardigd kan zijn als de fraude-aanpak in verhouding staat tot het grondrecht op privacy van de mensen die geraakt zullen worden door nieuwe wetgeving of de nieuwe opsporingsmogelijkheden binnen het huidige wettelijke kader. De AP blijft er scherp op letten dat de aanpak van online fraude proportioneel en effectief is.

Belangrijke rol voor u als leden van de Tweede Kamer

De AP signaleert een belangrijke taak voor u als leden van de Tweede Kamer. Als wetgever en controleur kunt u ervoor zorgen dat bij de bestrijding van online fraude geen onevenredige inbreuk op grondrechten wordt gedaan. En dat risico's voor mensen, soms zeer vergaand, daarmee afgewend kunnen worden. Zo kunnen we voorkomen dat (groepen) mensen onbedoeld en onterecht gediscrimineerd worden. Of dat mensen die nergens van verdacht worden toch intensief worden gevolgd in hun financiële doen en laten.

U kunt ervoor zorgen dat onze digitale wereld een plek is waar iedereen veilig kan zijn en blijven. Vanzelfsprekend is de AP altijd bereid om hierover met u mee te denken.

⁴ In de bijlage van dit paper staat het toetsingskader van de AP. Het toetsingskader laat zien waar wetgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens aan moet voldoen.

Toetsingskader AP

De AP beziet in haar wetgevingstoetsen of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (geschiktheid);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (subsidiariteit);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (proportionaliteit);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (rechtszekerheid);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (inhoudelijke en procedurele waarborgen) en 6. het concept verbindend is naar nationaal recht (verbindendheid naar nationaal recht).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen rechtmatig, behoorlijk en transparant moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinden; en
- (c) verwerkingen toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is.
