



Aangetekend
De Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

Onderwerp
Thema Vrijheid en Veiligheid en informatie uitvraag

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Leven in een democratisch land betekent dat je de vrijheid hebt om zelf je leven in te richten, de vrijheid je eigen keuzes te maken, zonder dat deze onterecht worden bijgehouden en tegen je gebruikt. Tegelijkertijd betekent het ook dat je veilig over straat moet kunnen, wie je ook bent. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) benoemt ook dat als grondrecht. En dat niet het recht van de sterkste geldt. U heeft de bijzondere verantwoordelijkheid zowel deze vrijheid als deze veiligheid van mensen te beschermen. Beide zijn voor mensen van fundamenteel belang. Daarom letten we in 2024 in ons toezicht extra op een verdedigbare balans tussen vrijheid en veiligheid, een verdedigbare balans tussen beide grondrechten.

In dit kader willen wij middels deze brief onze zorgen met u delen ten aanzien van de inzet van innovatieve technologieën en nieuwe mogelijkheden om grote hoeveelheden (persoonlijke) data te analyseren door politie en justitiële diensten. De politie en justitiële diensten voelen de behoefte om deze nieuwe technieken steeds meer toe te passen om hun taken effectief en efficiënt uit te kunnen voeren. Zij baseren zich daarbij op bijzondere wetgeving en op bestaande algemene wetgeving om de inzet snel mogelijk te maken. Een voorbeeld van bestaande algemene wetgeving is artikel 3 van de Politiewet. Dit terwijl bijvoorbeeld artikel 3 van de Politiewet onvoldoende duidelijk en nauwkeurig is om als grondslag te dienen voor dit soort invasieve nieuwe verwerkingen.

U heeft aangegeven zich bewust te zijn van het feit dat algemene wetgeving onvoldoende grondslag biedt om bepaalde nieuwe ingrijpende verwerkingen op te kunnen baseren. Over het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) heeft u in uw brief aan de Tweede Kamer geschreven dat wetgeving nodig is om

¹ Verkenning bevoegdheden politie gegevensvergaring t.b.v. openbare orde en toezeggingen mondelinge vragenuur TOOI, 27 juni 2023.



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

bevoegdheden te verruimen, vooral waar het gaat om het vergaren van informatie in het online domein. Voor wat betreft gezichtsherkenningstechnologie stelt het inzetkader gezichtsherkenningstechnologie Politie terecht: *“voor het gebruik van GHT bestaat op dit moment geen expliciete wettelijke grondslag, zodat een specifiek juridisch ijkpunt voor GHT ontbreekt.”* Ten aanzien van het gebruik van de inzet van (mobiele) surveillancemiddelen voor de handhaving van de openbare orde heeft de AP eerder al gesteld dat artikel 3 van de Politiewet over het algemeen onvoldoende wettelijke basis biedt.

Ondanks het ook door u geconstateerde gebrek aan wetgeving is het voor ons onduidelijk welke initiatieven u in gang heeft gezet om het ontbreken van specifieke wetgeving aan te vullen met betrekking tot nieuwe technieken, zoals bijvoorbeeld gezichtsherkenning, voor die gevallen waarin de politie die zou willen inzetten en u die inzet in beginsel ook mogelijk zou willen maken door middel van wetgeving. Vandaar de volgende informatie uitvraag.

1. Informatie uitvraag

Zodra er sprake is van een meer dan beperkte inbreuk op artikel 7 en 8 van het Handvest, is een specifieke wettelijke grondslag vereist, met een duidelijke nauwkeurige omschrijving van de desbetreffende bevoegdheid, de reikwijdte daarvan en van de voorwaarden voor de inzet.

Graag ontvang ik van u binnen vier weken een voorstel of (de noodzaak moet in casu wel zijn aangetoond), en zo ja hoe en op welke termijn deze wettelijke grondslag wordt gerealiseerd tenminste voor:

1. De inzet van technische surveillancemiddelen (zoals mobiele camera's);
2. De inzet van gezichtsherkenningstechnologie (zoals Catch en Facefinder);
3. De bevoegdheden van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) in het online domein (zoals a) het volgen van (twitter/X) profielen; b) het volgen van besloten onlinegroepen en c) het opvragen van gegevens bij providers om de identiteit van een pseudoniem online account te achterhalen.

Hierna wordt de achtergrond van de bovenstaande uitvraag in meer detail toegelicht.

2. Duidelijke en nauwkeurige wetgeving bij een inbreuk op rechten en vrijheden van burgers

Artikel 7 van het Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van kortgezegd zijn privéleven. Daarnaast bepaalt artikel 8 van het Handvest dat eenieder recht heeft op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens. Het Handvest bepaalt dat beperkingen op daarin neergelegde rechten bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Beperkingen kunnen alleen worden gesteld indien deze noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het Handvest bepaalt het kader waarbinnen beoordeeld moet worden of bepaald optreden aanvaardbaar is of niet. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (RGR), die in Nederland is geïmplementeerd in onder meer de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), de Politiewet en het Wetboek van



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

strafvordering zijn een uitwerking van de in het Handvest neergelegde beginselen en dienen daarmee in lijn uitgelegd te worden. Dat betekent niet alleen dat er nationale wetgeving moet zijn die een basis biedt voor de verwerkingen. Een belangrijke 'standaardformule' (als één van de elementen van het evenredigheidsbeginsel) is ook dat een rechtsgrond of wetgevingsmaatregel voor de verwerking van persoonsgegevens (en dus een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonsgegevens) 'voldoende duidelijk en nauwkeurig moet zijn, en dat toepassing daarvan in de praktijk voorspelbaar moet zijn voor degenen op wie deze van toepassing is'. De inbreuk moet dus berusten op een naar behoren bekend gemaakt wettelijk voorschrift waaruit de burger met voldoende precisie kan opmaken welke persoonsgegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt.

Dat betekent dat de inbreuk ook moet worden beoordeeld in het licht van de vraag of de bewoordingen van de desbetreffende wettelijke bepaling voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn. Een beperkte inbreuk is mogelijk op grond van een meer algemene wettelijke bepaling. Maar als sprake is van een meer dan beperkte inbreuk is een specifieke, wettelijke grondslag vereist met een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de desbetreffende bevoegdheid, van de reikwijdte daarvan, en van de voorwaarden voor de inzet.

3. De AP als toezichthouder

Wanneer de politie of justitiële diensten persoonsgegevens verwerken zijn zij gehouden om geldende gegevensbeschermingswetten en hiermee samenhangende beginselen in acht te nemen. De AP is de aangewezen toezichthouder waar het gaat om het Handvest, de AVG, RGR en hieruit voortvloeiende nationale gegevensbeschermingswetten. Wanneer de AP als toezichthouder toetst of de politie en justitiële diensten zich bij het verwerken van persoonsgegevens houden aan de gegevensbeschermingswetten, dan is een belangrijk onderdeel hiervan of er voor de betreffende verwerking een voldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke grondslag bestaat.

Volledigheidshalve merken we op dat het baseren op een voldoende duidelijke en specifieke wetgeving een basisvereiste is bij het verwerken van persoonsgegevens. Even belangrijk is het voor de politie en justitiële diensten dat de democratisch tot stand gekomen waarborgen om burgers te beschermen worden nageleefd indien een bepaalde inbreuk op rechten en vrijheden is toegestaan. Ook hier heeft de AP nadrukkelijke aandacht voor bij het toezichthouden op de politie en justitiële diensten.

4. Artikel 3 van de Politiewet als grondslag

Een juiste balans tussen vrijheid en veiligheid houdt dus in dat verwerkingen door de politie en justitiële diensten altijd gebaseerd dienen te zijn op heldere en concrete wetgeving. Zoals eerder opgemerkt zien we dat de politie zich beroept op artikel 3 van de Politiewet om de inzet van nieuwe technologieën snel mogelijk te maken. Echter, nu artikel 3 beoogt de gehele politietaak te omvatten en daardoor een ongewoon algemene en ruime reikwijdte heeft, is de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van deze bepaling als gevolg daarvan inherent beperkt. Dat stelt daarmee ook beperkingen aan de op grond daarvan



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

toegestane inbreuken. Anders gezegd, inzet die is gebaseerd op artikel 3 Politiewet mag niet te ingrijpend zijn omdat dan inbreuk op artikel 7 en 8 van het Handvest dreigt.

In uw brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2023 stelt u dat de Politie werkt aan een vernieuwd handelingskader voor het online vergaren van informatie en dat dit kader in 2023 gereed zou zijn. Dit zou leiden tot meer duidelijkheid over bestaande bevoegdheden. Tot op heden is naar ons weten nog geen handelingskader vastgesteld. Volledigheidshalve benadrukken wij bovendien dat het creëren van eigen inzet- en handelingskaders door politie en justitie wel kunnen bijdragen aan de naleving van de wetgeving, maar ze kunnen niet zelf een (specifieke) wettelijke basis zijn en daarvoor in de plaats komen.

5. Gebruik van nieuwe technologieën

De maatschappij en dus ook de politie en justitiële diensten worden in hoog tempo geconfronteerd met nieuwe technologieën en mogelijkheden om grote hoeveelheden (persoonlijke) informatie te verzamelen en te analyseren. Met name opsporings- en inlichtingendiensten willen dergelijke nieuw beschikbare technologieën begrijpelijk snel inzetten om hun taken efficiënter en effectiever uit te voeren. Echter, zeker wanneer dergelijke technologieën een grote impact hebben of kunnen hebben op de vrijheden en rechten van burgers, is het van belang zorgvuldigheid te betrachten. Zoals hiervoor toegelicht kan de inzet van deze technologieën pas plaatsvinden als sprake is van een voldoende duidelijk en specifiek wettelijk kader.

Dat wij hierover zorgen hebben, wordt hierna aan de hand van enkele concrete voorbeelden toegelicht.

Inzet van surveillancemiddelen in het kader van de handhaving van de openbare orde

De AP heeft in 2021 onderzoek gedaan naar het gebruik van mobiele camera-auto's ("MCA's") door de gemeente Rotterdam en de politie.² De MCA's werden gebruikt voor de monitoring en handhaving van de naleving van de coronamaatregelen, zoals de verplichting om anderhalve meter afstand te houden. De MCA's werden volgens de gemeente Rotterdam en de politie ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet.

De AP constateerde destijds echter dat dit een te ruime uitleg is van artikel 3 van de Politiewet en dat de camerabeelden onrechtmatig waren verkregen omdat de inzet van het cameratoezicht met behulp van de mobiele camera auto's niet als kortstondig of incidenteel was aan te merken. In een naschrift heeft de AP aangegeven het onrechtmatig te achten dat de politie gebruik maakt van een structurelere inzet van technische surveillancemiddelen zonder een duidelijke en democratisch gelegitimeerde basis. De AP heeft in haar naschrift toegezegd een nadere uitleg te geven over de reikwijdte en betekenis van artikel 3 van de Politiewet bij de inzet van technische surveillancemiddelen, heeft hierover contact gehad met de politie zal deze gesprekken komende periode voortzetten.

Voor wat betreft specifiek technische surveillancemiddelen die op grond van dit artikel worden ingezet willen wij het volgende opmerken. Dergelijke middelen (bijvoorbeeld MCA's) mogen slechts worden gebruikt in geval van een concrete aanleiding in de vorm van een daadwerkelijke concrete verstoring van

² Autoriteit Persoonsgegevens, "Onderzoeksrapport verwerking van politiegegevens door de inzet van mobiele camera auto's in gemeente Rotterdam" d.d. 26 november 2021.



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

de openbare orde of een dreiging daarvan. Daarbij mogen er op basis van artikel 3 van de Politiewet slechts incidenteel korte en noodzakelijke (beeld)opnamen worden gemaakt. Juist in de openbare ruimte, waar burgers zich niet aan het toezicht door middel van camera's kunnen onttrekken, is het van uiterst belang dat deze middelen niet bovenmatig en/of zonder concrete aanleiding worden ingezet. Voor burgers in de openbare ruimte moet daarbij ook helder zijn of mobiele camera's aanstaan of niet. Maar ook als mobiele camera's niet aanstaan kan er een 'chilling' effect uitgaan van de aanwezigheid van deze camera's in het publieke domein als duidelijk is dat deze elk moment aangezet kunnen worden. Hoewel er op dat moment de facto dan geen persoonsgegevens verwerkt worden zodat artikel 8 van het Handvest strikt genomen niet aan de orde is, bestaat er wel een risico dat de politie een inbreuk maakt op het bredere recht op privacy van artikel 7 van het Handvest en/of artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Mocht de politie technische surveillancemiddelen onder andere voorwaarden willen inzetten voor het handhaven van de openbare orde dan hiervoor beschreven, dan dient daarvoor nieuwe en specifieke wetgeving te worden gecreëerd. Het is zoals gezegd aan het parlement om dergelijke inbreuken op de rechten en vrijheden van personen af te wegen tegen het belang om de openbare orde te handhaven via dergelijke invasieve technieken.

TOOI

Het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) wint informatie in met als doel om (potentiele) ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen of repressief de orde te herstellen. Ook dat is buiten iedere twijfel belangrijk werk. In dat kader verwerkt het TOOI waarschijnlijk ook gevoelige persoonsgegevens van burgers. In uw brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2023 stelt u zelf dat wetgeving nodig is voor het verruimen van de bevoegdheden van de politie om in het online domein informatie te gaan vergaren. U beschrijft daarbij drie voorbeelden³ van informatievergaring waarvoor de huidige wettelijke taakstelling van artikel 3 Politiewet geen voldoende specifieke grondslag biedt. Tot op heden heeft de AP echter nog wetgevingsinitiatieven voorbij zien komen die invulling geven aan deze (gewenste) aanvullende bevoegdheden.

De Tweede Kamer heeft op 30 januari jongstleden een motie aangenomen waarin zij de AP verzoekt nader onderzoek te doen naar de activiteiten van het TOOI. Per brief van 17 april heeft de Tweede Kamer advies gevraagd aan de AP inzake TOOI. In haar advies aanvraag vraagt de Tweede Kamer dat de AP zich daarbij onder meer richt op de vraag of het TOOI met hun activiteiten binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving zijn gebleven en in het bijzonder artikel 3 van de Politiewet.

De motie en de adviesaanvraag van de Tweede Kamer sluiten nauw aan bij de in deze brief door de AP geuite zorgen en laten zien dat deze zorgen breed leven.

Gezichtsherkenningstechnologie

³ Kort gezegd (1) het volgen van twitterprofielen, (2) het volgen van besloten onlinegroepen en (3) het opvragen van gegevens bij providers om de identiteit van een pseudoniem online account te achterhalen.



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

In de systemen HAVANK4/CATCH2 worden door de politie biometrische gegevens verwerkt om middels vergelijking een identiteit vast te kunnen stellen. Het gaat hierbij om databases met onder meer gelaatsafbeeldingen van meer dan 1,5 miljoen⁴ verdachte of veroordeelde personen en vreemdelingen. Of de grondslag voor deze verwerkingen rechtmatig is weten wij nog niet omdat de AP dit nog niet heeft onderzocht. Voorts leeft de wens bij de politie om middels FaceFinder de mogelijkheden om via gezichtsherkenningstechnologie de identiteit van personen vast te stellen verder te kunnen vergroten.

Het inzetkader gezichtsherkenningstechnologie Politie stelt dat *“voor het gebruik van GHT bestaat op dit moment geen expliciete wettelijke grondslag, zodat een specifiek juridisch ijkpunt voor GHT ontbreekt.”* We nemen vooralsnog aan dat deze analyse juist is. De AP ziet echter wel dat gezichtsherkenningstechnologie wordt ingezet en dat men voornemens is om mogelijkheden tot verificatie via deze technologie verder uit te breiden. Echter, de AP heeft nog geen aanvullende wetgeving gezien gelijksoortig aan specifieke wetgeving die al bestaat voor het gebruik van bijvoorbeeld vingerafdrukken en DNA-materiaal.

Zoals gezegd heeft de AP serieuze zorgen over deze ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid dat risico's voor burgers bij de inzet van deze gezichtsherkenningssystemen in de dagelijkse praktijk onvoldoende zijn ondervangen. Het gaat daarbij niet alleen om zorgen over het bestaan van een voldoende specifieke grondslag (en daardoor zorgen over rechtmatigheid) voor de verwerking van grote hoeveelheden biometrische gegevens en het toepassen van gezichtsherkenning. Zorgen zien ook op de vraag of er (als er wel een grondslag is voor één of meer van deze verwerkingen) voldoende waarborgen en maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat personen onterecht in deze database zijn opgenomen.

Wij hebben uw antwoorden op vragen van het kamerlid Sneller⁵ over inzet van Catch en FaceFinder gelezen. Kort gezegd stelt u in uw brief dat alle gegevensverwerkingen rechtmatig zijn en dat de politie bij de inzet van dergelijke nieuwe technologieën binnen de grenzen van wetgeving handelt en daarbij haar eigen ontwikkelde inzetkader doorloopt. Zoals gezegd is de AP vooralsnog bepaald niet gerustgesteld dat voldaan is aan de eisen die worden gesteld aan wet- en regelgeving voor de (voorgenomen) verwerking van biometrische gegevens en grondrechtelijke kaders zoals het Handvest. Wij sluiten daarom niet uit een onderzoek te starten naar de verwerkingen in het kader van Catch en Facefinder.

6. Tot slot

In deze brief hebben wij aangegeven dat de AP in 2024 extra aandacht heeft voor een verdedigbare balans tussen vrijheid en veiligheid. Wij hebben in deze brief onze zorgen geuit dat de inzet van (voorgenomen) nieuwe technologieën door de politie en justitiële diensten in gevallen plaats lijkt te gaan vinden zonder dat hiervoor voldoende duidelijke en nauwkeurige geformuleerde wetgeving bestaat.

⁴ Zie de door de politie gepubliceerde jaarcijfers 2022 met betrekking tot Catch.

⁵ Brief van Minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met antwoorden op Kamervragen over het bericht dat de politie experimenteert met gezichtsherkenning, maar wetgeving ontbreekt, 11 maart 2024.



Datum
25 april 2024

Kenmerk
2024-29-AWO-CLI

De AP heeft u in deze brief gevraagd om in dit kader op in ieder geval drie hiermee samenhangende onderwerpen aan te geven of en, zo ja, welke wetgeving in de maak is en wat de planning daarvan is. Wij vragen u de gevraagde informatie te verstrekken niet later dan **4 weken** na dagtekening van deze brief.

De AP zal in 2024 verschillende activiteiten uitvoeren in het kader van het thema Vrijheid en Veiligheid. Denk hierbij aan het doen van onderzoek, het geven van voorlichting, het aangaan van gesprekken, het geven van guidance en het toetsen van voorgestelde wetgeving. Maar ook het behandelen van klachten indien burgers bij ons klagen over de rechtmatigheid van de verwerking van hun persoonsgegevens door de politie en justitiële diensten is één van werkzaamheden van de AP.

De AP zal deze brief openbaar maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl uiterlijk een week na het versturen van deze brief.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,



Aleid Wolfsen
voorzitter