



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Autoriteit Persoonsgegevens
t.a.v. Aleid Wolfsen
Postbus 93374
2509 AJ Den Haag

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering
Politiebestel, Bevoegdheden
en Informatiefunctie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 2024
Betreft Reactie op uw informatie uitvraag m.b.t. het thema Vrijheid
en Veiligheid

Geachte heer Wolfsen,

Ik dank u voor de brief van 25 april 2024 die ik van u heb ontvangen over het thema vrijheid en veiligheid, waarin u uw zorgen uit ten aanzien van de inzet van innovatieve technologieën en nieuwe mogelijkheden om grote hoeveelheden (persoonlijke) data te analyseren door politie en justitiële diensten.

U doet daarin een uitvraag voor informatie over de vraag of, en zo ja hoe en op welke termijn een specifieke wettelijke grondslag wordt voorzien 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.

Ik constateer met de Autoriteit Persoonsgegevens dat in de afgelopen jaren de technologische mogelijkheden om informatie te verzamelen in het publieke domein enorm zijn toegenomen, en dat die mogelijkheden de komende periode alleen nog maar groter zullen worden. De politie en justitiële diensten voelen daarbij niet alleen de behoefte om innovatieve technologieën toe te passen, zij worden daartoe ook genoodzaakt. Onder andere omdat de maatschappij zich ook gedeeltelijk verplaatst naar de digitale wereld. Het is daarbij te allen tijde van belang dat er een goede balans blijft bestaan tussen vrijheid en veiligheid.

Voordat ik hieronder nader in ga op uw verzoek tot informatie, benadruk ik dat artikel 3 van de Politiewet 2012 de grondslag is voor het optreden van de politie voor al diens taken, dus de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Dat optreden kan worden gestoeld op artikel 3 van de Politiewet, mits daarmee slechts een geringe inbreuk op een grondrecht wordt gemaakt. Omdat artikel 3 Politiewet geldt voor de gehele politietaak, kan de rechterlijke toets op de toelaatbaarheid en de grens van artikel 3 Politiewet in geval van inzet bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ook worden toegepast voor andere politietaken. Daar waar het voor de uitvoering van een onderdeel van de politietaak noodzakelijk is om een expliciete grondslag te creëren (omdat de inzet van de betreffende technologie voor de bedoelde taak een meer dan geringe inbreuk maakt), kan ik als minister een wetgevingstraject starten om die grondslag voor te stellen. Dit licht ik in onderstaande paragrafen toe.

1. De inzet van technische surveillancemiddelen (zoals mobiele camera's)

Algemene toelichting mobiele camera's

Inzet van mobiele camera's gebeurt ter ondersteuning van de uitoefening van een politietaak, onder het betreffende gezag op de uitvoering van die taak. Ik merk daarbij op dat technische surveillancemiddelen of mobiele camera's brede begrippen zijn, die op veel manieren kunnen worden toegepast (op auto's (MCA's), in de uitrusting van de politieambtenaar (bodycams) en onder drones of helikopters). Voor al deze manieren van inzet gelden echter dezelfde grenzen: artikel 3 van de Politiewet biedt mogelijkheden voor de inzet, mits de inbreuk op de privacy gering is. Zou de inbreuk niet gering zijn, dan is een expliciete wettelijke grondslag nodig.

Datum
13 juni 2024

Ons kenmerk
5537977

Voor de gegevens die – bijvoorbeeld – met mobiele camera's worden vergaard geldt het volgende. De Wet politiegegevens¹ schrijft voor dat de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan een verwerking die waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen oplevert, een beoordeling uitvoert van het effect van deze verwerking op de bescherming van persoonsgegevens. In dit document worden risico's geïnventariseerd en beoordeeld. Vervolgens worden maatregelen voorgesteld om de geconstateerde risico's te beperken. De inzet van mobiele camera's die gedrag vastleggen van personen in de openbare ruimte is een verwerking die een hoog risico kan opleveren, in welk geval deze valt onder de verplichting om een beoordeling uit te voeren. Bij de beoordeling worden de mitigerende maatregelen in ogenschouw genomen. Die mitigerende maatregelen kunnen zien op beperking van de hoeveelheid te verkrijgen gegevens (dat kan bijvoorbeeld door de duur van de inzet te beperken) als op de verdere verwerking (dat kan bijvoorbeeld door de termijn waarbinnen gegevens vernietigd worden te beperken of door anonimisering van de beelden). Door middel van het toepassen van beperkingen kan de inbreuk op de privacy van individuen beperkt worden en blijven. De beperkingen kunnen worden vastgelegd in een inzetkader (of handelingskader). Indien de beperkingen uit het inzetkader worden nageleefd, blijft de inbreuk op de privacy daarmee in principe beperkt.

Indien met in acht neming van de mitigerende maatregelen de inbreuk op de privacy van individuen gering is, dan is het mogelijk om de mobiele camera in te zetten op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012. Er is mij geen verzoek bekend om inzet van technische surveillancemiddelen op een structurele basis met een dermate grote inbreuk mogelijk te maken dat hiertoe een specifieke wettelijke grondslag gerealiseerd moet worden. Ik zie dan ook geen redenen om een aanvullende wettelijke grondslag te realiseren voor de inzet van technische surveillancemiddelen zoals mobiele camera's.

Medio juni 2024 zend ik het eerste halfjaarbericht politie aan de Tweede Kamer, waarin ik rapporteer over de mogelijkheden die artikel 3 van de Politiewet biedt specifiek voor bodycams.

¹ Zie artikel 4c van de Wet politiegegevens (gegevensbeschermingseffectbeoordeling).

Verder vind ik het goed om op te merken dat voor diverse andere middelen wel een specifieke grondslag bestaat, men denke aan de grondslag in artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering voor de inzet van ANPR in de opsporing, en een grondslag voor de inzet van gemeentecamera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in artikel 151c van de Gemeentewet. Ook op deze onderwerpen zie ik geen redenen tot aanvullende wettelijke grondslagen.

2. De inzet van gezichtsherkenningstechnologie (zoals Catch en Facefinder)

De politie toetst voorgenomen inzet van gezichtsherkenningstechnologie aan het eigen Inzetkader gezichtsherkenningstechnologie politie. In dit Inzetkader wordt – zoals u terecht benoemt – gesteld dat er geen expliciete grondslag bestaat voor gezichtsherkenningstechnologie. Daarmee wordt bedoeld dat de inzet van geautomatiseerde gezichtsvergelijking niet expliciet in de wet staat opgenomen. Dat is overigens niet ongebruikelijk, ook in het Wetboek van Strafvordering staat in veel gevallen niet expliciet benoemd welke specifieke technologie voor een bevoegdheid mag worden gebruikt. In veel gevallen wordt technologie-neutraal omschreven welke bevoegdheden er zijn tot de vergaring en verwerking van gegevens. In deze context is het Inzetkader ontwikkeld. Na een positieve toetsing en een besluit van de korpsleiding over de inzet, is het vervolgens uiteindelijk aan het gezag of de technologie daadwerkelijk wordt ingezet.

Algemene toelichting Catch

Het gaat hier specifiek om het systeem Catch Strafrecht (hierna te noemen Catch). Veel politiebureaus beschikken over een zogenaamde identificatiezuil waarmee onder andere een foto van het gezicht kan worden gemaakt. De bevoegdheid (en ook verplichting) om deze gelaatsfoto's te nemen van verdachten is neergelegd in artikel 55c, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. In artikel 55c, vierde lid van het Wetboek van Strafvordering is vervolgens de bevoegdheid neergelegd om deze foto's te verwerken voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een lijk. De bij de identificatiezuil gemaakte foto wordt automatisch (gelijktijdig) zowel naar de Justitiële Informatiedienst als naar Catch gestuurd.

Ten behoeve van de Foto Confrontatie Module (FCM) worden er (in sommige gevallen) naast de frontale foto ook gelaatsfoto's vanuit verschillende hoeken gemaakt. De FCM-foto's worden toegevoegd aan de set foto's in Catch. De FCM is al langer in gebruik dan de identificatiezuilen.

In het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (Bivv) zijn de bewaartermijnen voor foto's die worden bewaard in de Strafrechtketendatabank (SKDB) vastgelegd. De termijn varieert van 20 tot 80 jaar. De termijn voor het bewaren van politiegegevens is geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg).

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering
Politiebestel, Bevoegdheden
en Informatiefunctie

Datum
13 juni 2024

Ons kenmerk
5537977

Als de politie beschikt over een foto van een verdachte, waarvan de identiteit niet bekend is, dan kan die foto, nadat de biometrische kenmerken zijn geëxtraheerd², automatisch worden vergeleken met de foto's in Catch.³ Catch genereert op basis van biometrische waarden een kandidaatlijst met gezichtsopnames die technisch gezien overeenkomst vertonen met de gezochte gelaatsafbeelding van de verdachte. Een biometrie-expert beoordeelt vervolgens deze kandidaten. Constateert de expert een mogelijk gelijkende kandidaat met de gelaatsafbeelding van de verdachte dan wordt deze voorgedragen voor zogenaamd 1-op-1 onderzoek. In dit 1-op-1 onderzoek wordt dan door twee andere biometrie-experts na een morfologische analyse een geconsolideerde conclusie vastgesteld. Een geconsolideerde conclusie betekent dat de twee conclusies bij elkaar worden opgeteld.

De verkrijgingsgrondslag voor de verdachtenfoto is artikel 3 Politiewet 2012 (bijvoorbeeld wanneer het gaat om beelden die met een bodycam zijn gemaakt), het Wetboek van Strafvordering (bijvoorbeeld artikel 126nd: gevorderd beeldmateriaal) of art. 151c Gemeentewet (gemeentelijk cameratoezicht). Ook kan het zo zijn dat beeldmateriaal door burgers of bedrijven aan de politie wordt verstrekt op grond van de AVG.

Naast Catch Strafrecht bestaat ook Catch-vreemdelingen. Op deze wijze van inzet van Catch-vreemdelingen ben ik uitgebreid ingegaan in de beantwoording van Kamervragen hierover.⁴

Algemene toelichting Facef1nder

Met Facef1nder kan de politie nagaan of een bepaald persoon voorkomt op al opgeslagen beelden die afkomstig zijn van bijvoorbeeld bewakingscamera's of op ander beeldmateriaal dat is gevorderd door de officier van justitie. De politie voert op dit moment een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit voor Facef1nder.

Beleid over de inzet van gezichtsherkenningstechnologie

Op 14 maart 2024 heeft het Europees Parlement de AI-Verordening goedgekeurd. In deze AI-Verordening zijn bepalingen opgenomen over gezichtsherkenningstechnologie, in de context van rechtshandhaving. Zo wordt een verbod ingesteld op de inzet van real time gezichtsherkenningstechnologie in de publieke ruimte door rechtshandhaving, en wordt de overige (*ex post*) gezichtsherkenningstechnologie door rechtshandhaving als hoog risico categorie geïdentificeerd die aan extra voorwaarden moet voldoen.

² Met het extraheren van biometrische kenmerken uit een gelaatsafbeelding worden gegevens gecreëerd die moeten worden aangemerkt als een bijzondere categorie van politiegegevens in de zin van art. 5 van de Wpg. Dergelijke politiegegevens mogen alleen worden verwerkt voor zover dat onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking en in aanvulling op andere politiegegevens. Dit vereist dan ook een extra zware noodzakelijkheidstoets.

³ Politiegegevens kunnen geautomatiseerd vergeleken worden op grond van art. 8, lid 2 en art. 11, lid 1 en 2 Wpg. Vergelijking van gelaatsafbeeldingen aan de hand van biometrische kenmerken is daarvan niet uitgesloten.

⁴ Kamerstukken II, 2022-2023, nr. 1943.

Het verbod op de real time gezichtsherkenning in de publieke ruimte is niet absoluut, er wordt een uitzonderingsmogelijkheid geboden in specifieke gevallen wanneer daartoe een specifieke grondslag voor bestaat in nationale wetgeving.

In het licht van deze bepaling in de AI-Verordening wordt op dit moment door mijn departement bezien in welke gevallen en onder welke voorwaarden er een noodzaak bestaat voor een dergelijke uitzondering die zou moeten worden vastgelegd in nationale wetgeving. Bij de gestelde voorwaarden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een strikte temporele en geografische begrenzing van de inzet van een realtime gezichtsherkenningssysteem, goedkeuring door een onafhankelijke autoriteit voorafgaand aan de inzet en transparantie met betrekking tot de werking van het systeem, voor zover dat mogelijk is.

Datum
13 juni 2024

Ons kenmerk
5537977

Gelet op de ernstige inbreuk die de inzet van gezichtsherkenningstechnologie kan maken, is het van belang dat de inzet van gezichtsherkenning goed wordt overwogen, waarbij onder meer de context en doeleinden van de inzet een belangrijke rol spelen. Door aandacht te besteden aan onder meer de proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van gezichtsherkenningstechnologie, kan een gerichte inschatting worden gegeven ten aanzien van de impact die gezichtsherkenningstechnologie heeft op grondrechten, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op non-discriminatie, het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming. Inzet van technologie die naar haar aard gemakkelijk inbreuk kan maken op grondrechten, waaronder ook gezichtsherkenning, vraagt nou eenmaal om strenge regels en strikte voorwaarden.⁵ Het uitgangspunt van het beleid is daarom niet voor niets dat de inzet van gezichtsherkenning in Nederland alleen wordt toegepast met strenge wettelijke afbakening en controle.

Nu er op deze wijze wordt gekeken naar een (zeer beperkte, en onder zware waarborgen) grondslag in nationale wetgeving voor real time gezichtsherkenning in de publieke ruimte door rechtshandhaving voor specifieke gevallen vind ik het verstandig om ook een specifieke grondslag voor de inzet van gezichtsherkenningstechnologie buiten deze context door de politie uit te werken. Daarmee kan het wettelijk kader zoals dat reeds bestaat worden verduidelijkt en worden de waarborgen voor *ex post* gezichtsherkenning (achteraf) eenduidig vastgelegd. Tot de eventuele inwerkingtreding van deze nieuwe wettelijke grondslag blijft de eerder gecommuniceerde werkwijze voor gezichtsherkenning van kracht.

Tijdljn

De definitieve tekst van de AI Verordening is pas recentelijk vast komen te staan. In de Verordening staan eisen en technische standaarden waar gezichtsherkenningstechnologie aan moet voldoen. Deze eisen worden verder uitgewerkt door de Europese Commissie. De uitwerking verwacht ik in de komende maanden. Ondertussen wordt in mijn departement gewerkt aan een uitwerking in nationale wetgeving voor de bepalingen omtrent gezichtsherkenningstechnologie.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 198.

De uitwerking in nationale wetgeving voor deze bepalingen wordt met grote urgentie opgepakt binnen mijn departement, maar vergt wel een zorgvuldige exercitie, waarbij de eisen vanuit de AI Verordening die recentelijk zijn komen vast te staan en nog invulling krijgen vanuit de uitwerking door de Europese Commissie, moeten worden meegenomen. Ik zal de Tweede Kamer informeren wanneer er volgende stappen worden gezet in dit proces.

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.

Algemene toelichting over bevoegdheden van TOOI in het online domein

Zoals aangegeven in het halfjaarbericht politie⁶ van juni 2023 kunnen de huidige werkzaamheden van TOOI worden verricht op de algemene grondslag van artikel 3 Politiewet 2012. Ook als deze plaatsvinden in het online domein. Hierbij kan worden gedacht aan het voor een korte periode volgen van discussie op publiek toegankelijke fora om een beeld te vormen van maatschappelijke ontwikkelingen die kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde. Deze werkzaamheden vallen onder de handhaving van de openbare orde, hetgeen niet alleen is voorbehouden aan TOOI. Binnen de gehele politieorganisatie mogen online gegevens worden vergaard, mits daarbij niet een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Daarvan is sprake wanneer een min of meer volledig beeld verkregen wordt van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven. De wijze waarop hier uitvoering aan wordt gegeven vindt plaats aan de hand van strikte afwegingen welke uitgezet zijn in interne beleidslijnen en ook zijn beschreven in de rapportage van de Commissie Koops.

Beleid op het gebied van bevoegdheden in het online domein

Binnen mijn departement wordt beleid ontwikkeld waarbij het verkrijgen en behouden van een goede informatiepositie ten aanzien van de openbare orde centraal staat, en waarbij voldoende waarborgen worden gesteld voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit zowel publiek toegankelijke als besloten bronnen in de online omgeving en opvragen van gegevens bij derden maken onderdeel uit van deze beleidsontwikkeling. Bij het ontwikkelen van dit beleid moeten meerdere vraagstukken goed worden uitgewerkt. Zo moet bij een nieuwe bevoegdheid ook helder worden op welke manier hier het gezag betrokken moet worden. Daarnaast moet worden uitgewerkt op welke manier deze gegevens (verder) mogen worden verwerkt en wanneer een dergelijke bevoegdheid mag worden ingezet. In tegenstelling tot bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering is er voor de openbare orde geen bestaand kader voorhanden waarbij aansluiting kan worden gezocht. Dit betekent dat het ontwikkelen van beleid en wetgeving op dit gebied meer tijd kost. De reden waarom u nog geen adviesaanvraag op nieuwe wetgeving van ons ontvangen heeft, is gelegen in het feit dat er nog geen voorstel ligt dat al voldoende rijp is om aan u voor te leggen voor advies.

⁶ Verwijzing naar kamerbrief opnemen

Tijdslijn

In het eerste halfjaarbericht politie 2024 zullen wij de Tweede Kamer informeren over de voortgang op de beleidsontwikkeling en voorbereiding van nieuwe wetgeving voor de nieuwe bevoegdheden. De beleidsontwikkeling en voorbereiding voor de nieuwe bevoegdheden is een complexe exercitie waarbij veel partijen betrokken zijn. Hier wordt met urgentie aan gewerkt binnen mijn departement. Ik informeer de Tweede Kamer over de voortgang op dit proces.

Met vriendelijke groet,
De Minister van Justitie en Veiligheid,

Dilan Yesilgöz-Zegerius

**Directoraat-Generaal
Politie en
Veiligheidsregio's**
Portefeuille Politieel Beleid en
Taakuitvoering
Politiebestel, Bevoegdheden
en Informatiefunctie

Datum
13 juni 2024

Ons kenmerk
5537977