

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

166

Vragen van de leden **Sneller** en **Van Ginneken** (beiden D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het bericht dat de politie zonder wettelijke basis automobilisten en bestuurders heeft gefotografeerd voor opsporing* (ingezonden 9 augustus 2021).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 5 oktober 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 3766.

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het bericht dat de politie de afgelopen vijf jaar zonder wettelijke basis het gezicht van automobilisten en bestuurders heeft gefotografeerd voor opsporingsdoeleinden en strafrechtelijke onderzoeken?¹

Antwoord 1

Ja.

Voordat ik over ga tot de beantwoording van de vragen wil ik benadrukken dat de bewering in het NRC-artikel dat de politie zonder wettelijke basis het gezicht van automobilisten en bestuurders heeft gefotografeerd niet juist is. De door u gestelde vragen borduren voort op deze onjuiste voorstelling van zaken. Ik hecht er daarom aan eerst een korte toelichting te geven op de wijze waarop de politie kentekengegevens verkrijgt en verwerkt.

ANPR-camera's zijn primair gericht op het maken van foto's van kentekenplaten. Met een ANPR-camera worden overzichtsfoto's gemaakt. Dit zijn foto's waarop het voertuig te zien is plus een klein deel van de omgeving. Op een aantal van die overzichtsfoto's is de bestuurder in beeld. Voor het maken en gebruiken van de ANPR-foto's zijn verschillende wettelijke grondslagen, die ik hierna toe zal lichten. Kort gezegd bestond er tussen deze grondslagen een verschil ten aanzien van het gebruik van de foto's, waardoor langs de ene grondslag ongeblurde foto's wel en langs de andere grondslag ongeblurde foto's niet gebruikt mochten worden. Om deze disbalans te beëindigen hebben OM en politie besloten alleen geblurde foto's te gebruiken.

Ter toelichting schets ik hieronder de verschillende wettelijke grondslagen voor het maken en gebruiken van ANPR-foto's.

Er zijn twee wettelijke grondslagen voor het *maken* van ANPR-foto's door de politie:

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/03/cameras-scanden-ook-gezicht-a4053582>.

Artikel 3 Politiewet 2012 (Pw). Met deze grondslag worden ANPR-foto's gemaakt door gebruikmaking van referentielijsten. Referentielijsten bevatten kentekens van auto's die worden gezocht door de politie, bijvoorbeeld omdat een auto is gestolen of omdat iemand een openstaande boete heeft. Er is sprake van een hit wanneer een voertuig met een kenteken dat op een referentielijst staat langs een ANPR-camera rijdt. Alleen dan – in het geval van een hit – wordt de foto opgeslagen. Een hit wordt «real-time» gegenereerd, waardoor de politie direct kan overgaan tot opvolging.

Artikel 126jj Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze grondslag geeft de politie de bevoegdheid om ANPR-foto's te maken van alle voertuigen die een ANPR-camera passeren en deze op te slaan voor een periode van maximaal 28 dagen. Deze gegevens kunnen gedurende deze periode worden opgevraagd ten behoeve van de opsporing van een misdrijf of van voortvluchtige personen. Het opvragen van deze gegevens vindt altijd achteraf plaats. Na 28 dagen worden deze ANPR-foto's automatisch verwijderd.

Het NRC-artikel gaat over het *gebruik* van ANPR-foto's waarop personen herkenbaar voorkomen. Daarin verschillen de twee grondslagen: Op ANPR-foto's die zijn gemaakt met artikel 126jj Sv als grondslag moeten personen die herkenbaar voorkomen onherkenbaar worden gemaakt (blurren).²

Op ANPR-foto's die zijn gemaakt met artikel 3 Pw als grondslag rust geen verplichting om personen onherkenbaar te maken.

Het OM en de politie hebben geoordeeld dat een potentiële disbalans kan worden waargenomen tussen de beide grondslagen ten aanzien van het gebruik. Dit heeft ertoe geleid dat zij gezamenlijk de beslissing hebben genomen om – voor de zekerheid – de wettelijke lijn van artikel 126jj Sv voor het gebruik door te trekken naar de artikel-3-foto's. Hiermee is het gebruik van ANPR-foto's waarop personen herkenbaar voorkomen op dit moment in het geheel niet mogelijk: deels door wat de wet daarover zegt, deels door een eigen beleidsbeslissing van het openbaar ministerie. Politie en OM hebben deze beslissing op 12 augustus jl. gepubliceerd.³

Vraag 2

Sinds wanneer bent u hiervan op de hoogte? Door wie bent u hierover geïnformeerd en hoe?

Antwoord 2

De bewering dat er zonder wettelijke basis gezichten van automobilisten en rijders zijn gefotografeerd is onjuist. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vraag 1.

In augustus 2020 ben ik er schriftelijk van op de hoogte gebracht dat er een ongeblurde ANPR-foto is verstrekt die op grond van artikel 126jj Sv is gemaakt. Dit gebeurde in het kader van het verschijnen van het eerste WODC-monitorrapport. In augustus 2021 ben ik geïnformeerd over twee andere verstrekkingen van dergelijke, op basis van art. 126jj Sv gemaakte, ongeblurde foto's. Dit gebeurde in het kader van het verschijnen van het tweede WODC-monitorrapport. In mijn antwoord op vraag 3 ga ik hier verder op in.

Vraag 3

Als u dit al voor publicatie wist, waarom heeft u de Kamer hier niet over geïnformeerd? Zo nee, waar is het dan misgegaan in de verantwoording aan u? In welke rapportages en overleggen moet de politie verslag doen van dergelijk gebruik van opsporingsmiddelen?

Antwoord 3

In mijn antwoord op vraag 2 heb ik reeds aangegeven dat ik in het kader van het eerste WODC-monitorrapport ben geïnformeerd over de verstrekking van een ongeblurde ANPR-foto, die was gemaakt op grond van artikel 126jj Sv. In dit eerste monitorrapport wordt één zaak beschreven waarin het OM vanwege de ernst van de zaak (een levensdelict) een ongeblurde ANPR-foto

² Staatsblad 2018, 472.

³ https://www.om.nl/binaries/om/documenten/publicaties/2021/08/12/anpr-gebruik/Document_20210815_ANPR.pdf.

vorderde. Aan deze vordering ging een uitvoerige juridische discussie vooraf, waarbij de verschillende rechtsplichten tegen elkaar zijn afgewogen. Dit monitrorrapport heb ik op 3 september 2020 aangeboden aan uw Kamer.⁴

De politie is verplicht om op verschillende manieren verslag te doen van de uitvoeringspraktijk:

De politie is verplicht om periodiek een interne privacy-audit uit te voeren op onderdelen van de Wpg.⁵ De politie heeft mij een afschrift van de controleresultaten van de privacy-audits gestuurd.

Daarnaast is de politie gehouden om een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit te voeren ten aanzien van (voorgenomen) hoog-risico-verwerkingen.⁶ Door middel van een GEB worden de risico's van de betreffende verwerking voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart gebracht en dienen maatregelen te worden geformuleerd om deze risico's te mitigeren. Er is voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 126jj Sv een wetgevings-GEB uitgevoerd. De politie heeft geen aanvullende GEB uitgevoerd op de toepassing van de nieuwe bevoegdheid. De reden daarvoor is dat ANPR geen nieuwe toepassing of technologie is bij de politie.

Artikel 126jj Sv bevat een evaluatiebepaling. De politie en het OM hebben informatie aangeleverd ten behoeve van dit evaluatieonderzoek. Deze evaluatiebepaling houdt in dat de Minister van Justitie en Veiligheid binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk stuurt. Het evaluatieonderzoek omvat twee (eerdergenoemde) monitrorrondes. Het eindrapport zal ik, samen met een beleidsreactie, dit najaar aanbieden aan uw Kamer. Het verslag van de tweede monitroronde over het jaar 2020 verschijnt gelijktijdig met het eindrapport.

Vraag 4

Welke toezichthouders houden toezicht op het vervaardigen en gebruiken van beeldmateriaal voor opsporingsdoeleinden en strafrechtelijke onderzoeken?

Antwoord 4

Ik interpreteer «beeldmateriaal» in deze vraag als beeldmateriaal waarop personen herkenbaar zijn afgebeeld. Dergelijk beeldmateriaal is juridisch gezien een persoonsgegeven. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de politietaak is geregeld in de Wet Politiegegevens (Wpg). Het uitvoeringsbesluit dat is gebaseerd op artikel 126jj Sv stelt aanvullende eisen aan de verwerking van de ANPR-afbeeldingen.⁷

De AP houdt toezicht op de Wpg. Bij een gegevensverwerking met een hoog privacy-risico stelt de Wpg een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) verplicht.⁸ Als de dataverwerking een hoog risico betreft en het lukt niet om maatregelen te vinden om dit risico te beperken, dan is voorafgaande raadpleging van de AP verplicht. Tijdens periodieke evaluaties moet de aard en de omvang van alle risico's die in de GEB zijn benoemd worden doorge-licht.

Het vervaardigen en gebruiken van beeldmateriaal voor opsporingsdoeleinden en strafrechtelijk onderzoek vindt plaats onder gezag van de Officier van Justitie.⁹ Indien tijdens een strafrechtelijk onderzoek onregelmatigheden met betrekking tot het vervaardigen en gebruiken van beeldmateriaal aan het licht zouden komen, is het oordeel daarover in een concrete strafzaak uiteindelijk aan de strafrechter.¹⁰

Naast de AP en de rol van de Officier van Justitie is er een intern stelsel van toezicht. Elke politie-eenheid heeft een privacyfunctionaris die zich bezighoudt met advies en toezicht.¹¹ Daarnaast is er een functionaris voor gegevensbescherming die de interne onafhankelijk toezichthouder is.¹² De eerder genoemde interne auditfunctie is ondergebracht bij de afdeling Concernaudit

⁴ Kamerstuk 33 542, nr. 44.

⁵ Artikel 33 Wpg.

⁶ Artikel 4c Wpg.

⁷ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0041691&z=2019-01-01&g=2019-01-01>.

⁸ Artikel 33b Wpg.

⁹ Artikel 12 Pw.

¹⁰ Artikel 359a Sv.

¹¹ Artikel 34 Wpg.

¹² Artikel 36 Wpg.

van de politie. De Gegevensautoriteit bewaakt de strategische kaders en monitort het beleid.

Vraag 5

Hadden de betreffende toezichthouders van deze onrechtmatige surveillance op de hoogte kunnen zijn? Zo nee, waarom niet? Welke *checks and balances* hebben hier volgens u gefaald?

Antwoord 5

Ten aanzien van de vraagstelling wil ik benadrukken dat geenszins sprake is van onrechtmatige surveillance. Waar wel sprake van is, is dat er in drie zaken een op basis van artikel 126jj Sv vervaardigde ongeblurde ANPR-foto is verstrekt aan een onderzoeksteam, terwijl de wettelijke regeling dat niet toestaat.

Ten aanzien van uw vraag over de informatiepositie van de toezichthouders het volgende: uit een GEB kan voortvloeien dat voorafgaande raadpleging van de AP moet plaatsvinden. In mijn antwoord op vraag 3 gaf ik aan dat de politie afgezien van de wetgevings-GEB geen GEB heeft uitgevoerd. Er is daarom ook geen voorafgaande raadpleging van de AP geweest.

Verder voert het WODC het evaluatieonderzoek naar artikel 126jj Sv uit. Dat evaluatieonderzoek omvat twee tussentijdse monitors. De politie en het OM zijn verplicht alle informatie te verstrekken die nodig is voor dat onderzoek. De Gegevensautoriteit of de Functionaris voor gegevensbescherming kijken niet dagelijks mee bij de werkzaamheden van de politie, dat past niet bij hun rol van toezichthouder. De toepassing van ANPR kan wel onderwerp van een toezichtactie zijn indien de privacyfunctionaris of de Functionaris voor gegevensbescherming daar aanleiding toe ziet.

Vraag 6

Beschikt de Autoriteit Persoonsgegevens in uw optiek over voldoende middelen om goed toezicht te houden op dergelijke privacyschendingen door de overheid? Kunt u in uw antwoord ingaan op het feit dat alleen al dit jaar bleek dat de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) onrechtmatig heimelijk burgers volgde, de politie onrechtmatig burgers hackte, defensie onrechtmatig burgers volgde en diverse gemeenten dit ook doen?¹³

Antwoord 6

De Autoriteit Persoonsgegevens is een zelfstandig bestuursorgaan en kan haar capaciteit naar eigen inzicht verdelen over haar verschillende taken. In een onderzoek dat door KPMG is uitgevoerd naar de capaciteit en de financiële middelen van de AP is geconcludeerd dat er nog te veel onzekerheden aanwezig zijn om voor de AP tot een eenduidige, meerjarige, vooruitkijkende capaciteitsraming te komen. De Minister voor Rechtsbescherming heeft uw Kamer daar in april 2021 over geïnformeerd.¹⁴

De verschillende AVG-gerelateerde gebeurtenissen bij overheidsinstanties in het afgelopen jaar onderstrepen het belang van voldoende capaciteit bij de AP.

Vraag 7

Deelt u de mening dat de basis van onze rechtsstaat is, dat alles wat de overheid doet gebaseerd moet zijn op democratisch gelegitimeerde wet- en regelgeving? Hoe weegt u in dit licht de consequente overschrijding van de grenzen van de eigen bevoegdheden en de consequente schending van de privacyrechten van burgers door de overheid?

¹³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/09/nctv-volgt-heimelijk-burgers-op-sociale-media-a4039223>; <https://www.nu.nl/tech/6142488/politie-hackte-vorig-jaar-niet-altijd-volgens-de-regels.html>; <https://nos.nl/artikel/2382430-excuses-minister-bijleveld-voor-informatieverzameling-burgers-door-defensie>; <https://www.nu.nl/tech/6137228/gemeenten-blijven-nepaccounts-gebruiken-om-burgers-online-te-volgen.html>.

¹⁴ Kamerstuk nr. 2226.

Antwoord 7

Ja. Ik hecht eraan hieraan toe te voegen dat in het onderhavige geval van een consequente overschrijding van de eigen bevoegdheden evenwel geen sprake is. Zie daarvoor mijn antwoord op vraag 5.

Aan de beschreven verstrekkingen met artikel 126jj Sv als grondslag ging een uitvoerige juridische discussie vooraf, waarbij de verschillende rechtsplechten tegen elkaar zijn afgewogen.

Deze uitvoerige juridische discussie leidde ook tot het eerdergenoemde besluit dat het gebruik van ANPR-foto's waarop personen herkenbaar voorkomen in het geheel niet meer toestaat.

Vraag 8

Welke grondslagen en bijbehorende vereisten zijn er voor het vervaardigen en gebruiken van beeldmateriaal voor opsporingsdoeleinden en strafrechtelijke onderzoeken? Aan welke vereisten is in dit geval, nog los van het ontbreken van een wettelijke grondslag, niet voldaan?

Antwoord 8

De algemene taakstelling van de politie is af te leiden uit artikel 3 Pw. Het artikel beschrijft wat de politietaak is. Dit betekent dat het artikel niet met zoveel woorden bevoegdheden toekent, maar algemeen wordt aangenomen dat opsporingsambtenaren aan artikel 3 Pw bevoegdheden kunnen ontleen die nodig zijn om de gestelde taak uit te oefenen – inclusief in voorkomende gevallen het vervaardigen en gebruiken van beeldmateriaal – mits de uitoefening van zo'n bevoegdheid niet een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen maakt.

Voor het maken van een meer dan geringe inbreuk is een specifieke wettelijke regeling nodig. Daarin is onder meer voorzien door de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. In het algemeen geldt dat de Officier van Justitie beslist over de inzet van meer ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor de inzet van zeer ingrijpende opsporingsbevoegdheden is daarnaast een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris vereist.

Voor het tweede deel van de vraag verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen 1, 5 en 7.

Vraag 9

Hoe en wanneer wordt de tijdelijke bevoegdheid voor 28 dagen foto's van kentekens op te mogen slaan in een database, genaamd Argus, geëvalueerd? Kunt u garanderen dat deze foto's en de onrechtmatige foto's van de gezichten van automobilisten en bestuurders steeds na 28 dagen zijn en worden vernietigd? Welke controle vindt daarop plaats?

Antwoord 9

Art 126jj Sv is op 1 januari 2019 in werking getreden. Deze wet bevat een evaluatie- en horizonbepaling (zie mijn antwoord op vraag 3) en is in beginsel voor drie jaar van kracht, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt besloten. Het WODC heeft in 2021 de wet geëvalueerd. Het eindrapport is klaar. Mede op basis van die evaluatie wordt bepaald of de bevoegdheid wordt gehandhaafd. Het evaluatierapport heb ik samen met mijn reactie op 1 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden.¹⁵

Na 28 dagen worden de gegevens in de Argusdatabase automatisch verwijderd. Deze automatische handeling is in de privacy-audit gecontroleerd en vastgesteld. In 2019 was er nog een back-up aanwezig van Argus, die een week bewaard bleef voor het geval gegevens ongewild verloren gaan, bijvoorbeeld door een storing. Vanaf 2020 is geen back-up meer gemaakt, om te voorkomen dat gegevens langer bewaard blijven dan wettelijk toegestaan. Hier wordt in het eerste WODC-monitorrapport melding van gemaakt.

¹⁵ Kamerstuk 2020–2021, kenmerk 2021Z16978. Evaluatie ANPR-wetgeving 126jj Wetboek van Strafvordering | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Vraag 10

Welke juridische implicatie kan het onrechtmatig en onwettelijk gebruik van de foto's hebben voor strafzaken waarin deze zijn gebruikt voor opsporingsdoeleinden of ter bewijs?

Antwoord 10

Ten aanzien van deze vraagstelling verwijs ik u allereerst naar mijn antwoord op vraag 5. Wanneer een rechter in strafzaken oordeelt dat er sprake is van informatie die niet conform de heersende rechtsregels is vergaard of verwerkt staat de rechter het instrumentarium ter beschikking zoals beschreven in artikel 359a Sv. Het is aan de rechter om daaraan in het individuele geval de consequenties te verbinden die passend worden geacht.