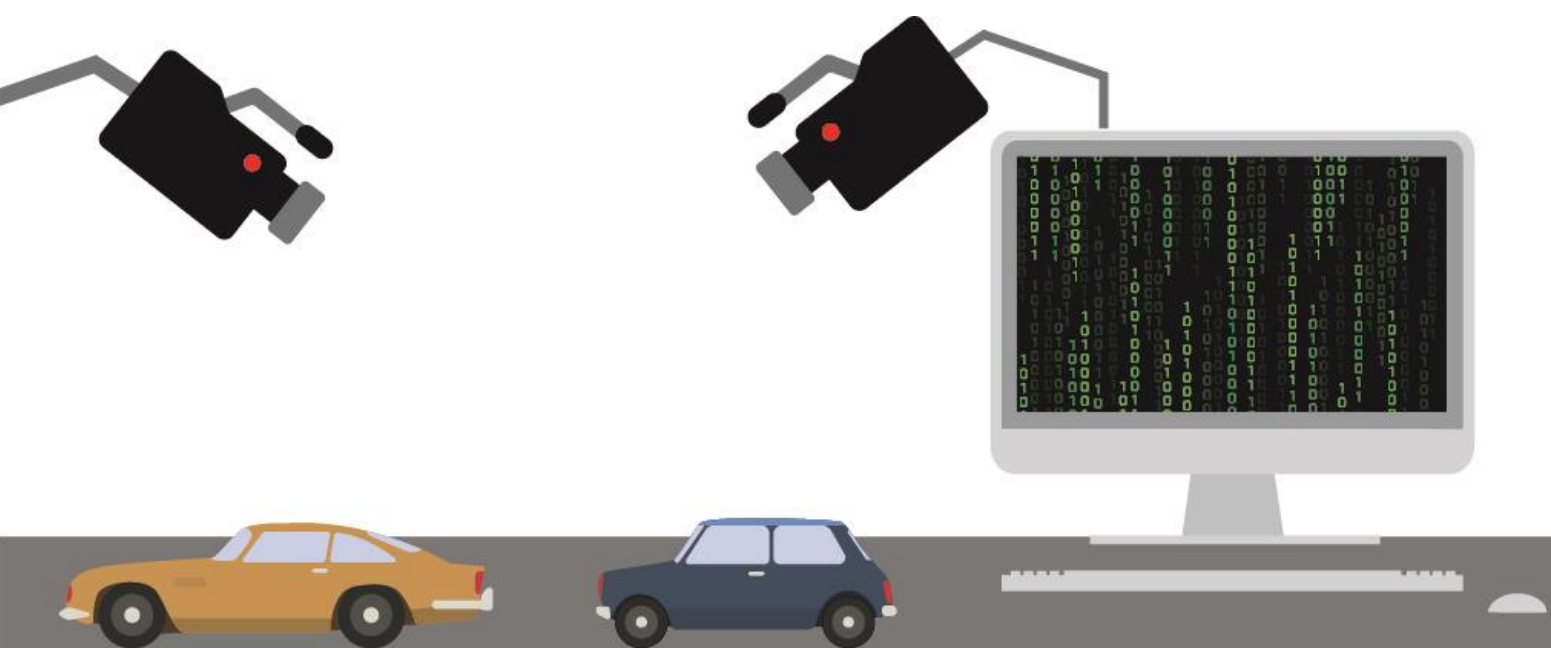


Sensoren, risicoscores en mensenrechten

Een onderzoek naar de mensenrechtenimplicaties van het predictive-policingproject Sensing Mobiel Banditisme in Roermond



V.E. Prins



Universiteit Utrecht

V.E. Prins
Studentnummer 3957691
Scriptie Legal Research Master
Begeleiders: dr. Nagy en prof. mr. Gerards
Utrecht, 21 juni 2020
Aantal woorden: 49,686

Omslagillustratie: J.N.I. van Rooij, Utrecht

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
1.1 DE OPKOMST VAN PREDICTIVE POLICING IN EUROPA EN DE VERENIGDE STATEN	4
1.2 ZORGEN OMTRENT PREDICTIVE POLICING	6
1.3 HET PROJECT SENSING MOBIEL BANDITISME IN PROEFTUIN ROERMOND	11
2. METHODE	14
2.1 ONDERZOEKSVRAAG	14
2.2 DOELEN	14
2.3 RELEVANTIE	14
2.4 OMVANG VAN HET ONDERZOEK EN BEPERKINGEN	15
2.5 METHODE	16
2.6 INTERVIEWS	19
2.6.1 SEMIGESTRUCTUREERDE DIEPTE-INTERVIEWS	19
2.6.2 BETROUWBAARHEID	20
2.6.3 VALIDITEIT	20
2.6.4 INHOUDELIJKE ANALYSE	21
2.6.5 ETHISCHE OVERWEGINGEN	22
2.7 VERANTWOORDING	22
3. HET PROJECT SENSING MOBIEL BANDITISME IN PROEFTUIN ROERMOND	23
3.1 SMB-PROJECT IN CONTEXT: DE INFORMATIEGESTUURDE POLITIE	23
3.2 MOBIEL BANDITISME	26
3.2.1 DEFINITIE EN PRIORITERING BINNEN DE POLITIE	26
3.2.2 DADERPROFIEL	29
3.2.3 WERKWIJZE	33
3.3 WERKING VAN HET SMB-PROJECT	34
3.3.1 VERZAMELING VAN GEGEVENS	34
3.3.2 VERWERKING VAN GEGEVENS IN EEN RISICOMODEL	36
3.3.3 GENEREREN VAN HITS	39
3.3.4 UITVOERING VAN INTERVENTIES OP BASIS VAN HITS	40
3.3.5 REGISTRATIE EN TERUGKOPPELING VAN INTERVENTIES	41
3.3.6 INFORMATIEVOORZIENING EN TOEZICHT	42
3.4 WETTELIJK KADER	43
3.4.1 WETTELIJKE GRONDSLAG VOOR DE VERZAMELING VAN GEGEVENS	43
3.4.2 NORMEN UIT DE WET POLITIEGEGEVENS	45
3.4.3 VERWERKEN VAN GEGEVENS VOOR OPERATIONELE DOELEINDEN	46
3.4.4 VERWERKEN VAN GEGEVENS VOOR ANALYSEDOELEINDEN	48
4. HET RECHT OP GEGEVENSBESCHERMING	50
4.1 RELEVANTIE VOOR PREDICTIVE-POLICINGPROGRAMMA'S	50
4.2 RECHT OP GEGEVENSBESCHERMING ONDER INTERNATIONAAL, EUROPEES EN EU-RECHT	50
4.3 REIKWIJDTE	53
4.3.1 ARTIKEL 8 EVRM	53
4.3.2 HET DATABESCHERMINGSVERDRAG	55
4.3.3 AANBEVELING 87(15) BETREFFENDE HET GEBRUIK VAN PERSOONSgegevens IN DE POLITIESECTOR	56

4.3.4	ARTIKEL 7 EN 8 HANDVEST	57
4.3.5	RICHTLIJN 2016/680	59
4.4	VERWERKINGSGROND, DOELVEREISTEN, NOODZAKELIJKHEID EN PROPORTIONALITEIT	59
4.4.1	VERWERKINGSGROND	60
4.4.2	DOELVEREISTEN, NOODZAKELIJKHEID EN PROPORTIONALITEIT	64
4.5	GEGEVENSWAARBORGEN	67
4.5.1	GEGEVENSMINIMALISATIE EN GEGEVENSBEVEILIGING	67
4.5.2	VORMGEVINGSWAARBORGEN	70
4.5.3	VERBOD OP GEAUTOMATISEERDE BESLUITVORMING	71
4.5.4	BIJZONDERE MAATREGELEN VOOR GEVOELIGE GEGEVENS	71
4.5.5	NOTIFICATIEPLICHT	73
4.6	RECHTEN VAN DE BETROKKENE	74
4.6.1	RECHT OP INZAGE	74
4.6.2	RECHT OP RECTIFICATIE EN VERWIJDERING VAN GEGEVENS	75
4.6.3	RECHT OP EEN EFFECTIEF RECHTSMIDDEL	76
4.6.4	BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN	76
4.7	TOEZICHT	77
5.	HET RECHT OP GELIJKE BEHANDELING EN NON-DISCRIMINATIE	79
5.1	RELEVANTIE VOOR PREDICTIVE-POLICINGPROGRAMMA'S	79
5.2	RECHT OP GELIJKHEID ONDER INTERNATIONAAL, EUROPEES EN EU-RECHT	80
5.3	REIKWIJDTE	83
5.3.1	ARTIKEL 14 EVRM	83
5.3.2	ARTIKEL 20 EN 21 HANDVEST	84
5.3.3	HET RASSENDISCRIMINATIEVERDRAG	84
5.4	BESCHERMDE GRONDEN	86
5.4.1	BESCHERMDE GRONDEN ONDER HET EVRM EN HET HANDVEST	86
5.4.2	ETNISCHE AFKOMST ALS BESCHERMDE GROND ONDER HET RASSENDISCRIMINATIEVERDRAG	90
5.4.3	HET OPNEMEN VAN BESCHERMDE GRONDEN IN RISICOMODELLEN	92
5.5	VASTSTELLEN VAN ONDERSCHIED	93
5.5.1	DIRECT ONDERSCHIED	94
5.5.2	INDIRECT ONDERSCHIED	96
5.6	RECHTVAARDIGING VAN ONDERSCHIED	99
6.	TOETSING VAN HET SMB-PROJECT AAN HET GEGEVENSBEZCHERMINGSRECHT	104
6.1	TOEPASSING VAN HET MENSENRECHTENKADER	104
6.2	RECHTSGROND EN DOELSPECIFICATIE	106
6.3	VORMGEVING	108
6.4	VERZAMELEN VAN GEGEVENS	109
6.4.1	GROOTSCHALIGE GEGEVENSVERZAMELING	110
6.4.2	KANS OP FOUTEN IN PERSOONSGEGEVENS	110
6.4.3	TOETSING NOODZAKELIJKHEID EN PROPORTIONALITEIT DOOR OFFICIER VAN JUSTITIE	111
6.5	VERWERKEN VAN GEGEVENS	112
6.5.1	KOPPELING VAN SYSTEMEN	112
6.5.2	VASTSTELLEN BEWEEGPATRONEN	113
6.5.3	OPSLAG EN BEWAARTERMIJNEN	114
6.5.4	BEVEILIGING VAN EN TOEGANG TOT GEGEVENS	115
6.6	CONTROLES OP BASIS VAN HITS	117
6.7	RECHTEN VAN BETROKKENEN	119

6.8	TOEZICHT	121
6.9	EVALUATIEMAATSTAVEN	123
7.	<u>TOETSING VAN HET SMB-PROJECT AAN HET VERBOD OP DISCRIMINATIE</u>	<u>125</u>
7.1	TOEPASSING VAN HET MENSENRECHTENKADER	125
7.2	VORMGEVING PROGRAMMA	127
7.2.1	NADELIGE BEHANDELING VAN BEPAALDE GROEPEN	127
7.2.2	GEBREK AAN RECHTVAARDIGING	130
7.3	HET GEBRUIK VAN EEN RISICOPROFIEL	132
7.3.1	PROFIELREGELS DIE ZIEN OP PERSOONLIJKE KENMERKEN	133
7.3.2	PROFIELREGELS DIE ZIEN OP NEUTRALE KENMERKEN	135
7.4	CONTROLES OP BASIS VAN HITS	136
7.5	EVALUATIEMAATSTAVEN	137
8.	<u>CRITERIA VOOR PREDICTIVE-POLICING-PROGRAMMA'S</u>	<u>140</u>
	<u>LITERATUUR</u>	<u>149</u>
	<u>REGELGEVING</u>	<u>168</u>
	<u>JURISPRUDENTIE</u>	<u>172</u>
	<u>BIJLAGE I: REACTIE OP WOB-VERZOEK</u>	<u>181</u>
	<u>BIJLAGE II: INTERVIEWVRAGEN 25 NOVEMBER 2019</u>	<u>183</u>
	<u>BIJLAGE III: INTERVIEWVRAGEN 10 JANUARI 2020</u>	<u>186</u>

1. Inleiding

1.1 De opkomst van predictive policing in Europa en de Verenigde Staten

De afgelopen jaren zijn politieteams in Europa en in de Verenigde Staten in toenemende mate gebruik gaan maken van analysetechnologieën die het mogelijk moeten maken om criminaliteit te voorspellen. Deze werkwijze wordt ook wel *predictive policing* genoemd: voorspellend politiewerk.¹ Bij predictive-policingprogramma's worden analytische technieken toegepast – in het bijzonder kwalitatieve technieken – om te voorspellen waar en wanneer een misdaad het meest waarschijnlijk zal plaatsvinden, of wie het meest waarschijnlijk deel zal nemen aan of slachtoffer zal worden van criminele activiteiten. Hiervoor maakt de politie gebruik van gegevens (bijvoorbeeld criminaliteitscijfers) voor het opstellen van risicobeoordelingen middels algoritmische analysetechnologieën. De gevonden risicoscores reflecteren de statistische waarschijnlijkheid dat op een bepaalde plaats criminaliteit zal plaatsvinden, of dat een bepaald persoon zal deelnemen aan criminele activiteiten.² Het voornaamste doel van predictive policing is om criminaliteit effectiever en efficiënter te bestrijden.³ De voorspellende systemen moeten het mogelijk maken om preventief misdaden op te sporen en potentiële misdadigers af te schrikken. Criminaliteit zou zo verhinderd kunnen worden. Op basis van de risicobeoordelingen worden waarschijnlijke doelen (plaatsen of personen) voor politie-interventie geïdentificeerd. De politie besluit bijvoorbeeld in bepaalde wijken te gaan surveilleren, of bepaalde personen te onderwerpen aan controles.⁴ De politie kan zo efficiënter omgaan met middelen.⁵ De aard van politiewerk verschuift hiermee van reactief naar proactief: autoriteiten hopen te kunnen ingrijpen *voordat* criminaliteit plaatsvindt. Het gebruik van gegevens in predictive-policingprogramma's verschilt daarmee van het traditionele politiewerk, waar gegevens worden verzameld en gebruikt voor reactieve of verklarende doeleinden.⁶

Binnen de politie lijkt er toenemende belangstelling te zijn voor een omslag naar meer gegevensgestuurd politiewerk. Met name in de Verenigde Staten en West- en Noord-Europa wordt geïnvesteerd in technologieën die dergelijke gegevensgestuurde besluitvorming mogelijk maken. In zowel Europese landen als in de Verenigde Staten worden in toenemende mate predictive-policingprogramma's opgezet. Men ziet voornamelijk een toename van nicheprogramma's en pilots, die ontwikkeld zijn voor en/of getest worden door specifieke politie-eenheden.⁷ Deze programma's en pilots kunnen worden onderscheiden in het maken van voorspellende kaarten (*predictive mapping* of *hot mapping*) en voorspellende identificatie (*predictive identification*).

¹ Jansen 2018.

² Zie o.a. Van Brakel 2016; Brayne 2017; Brayne et al 2015; Jansen 2018; Lum en Isaac 2016; Perry et al 2013.

³ Zie o.a. Mali et al 2017.

⁴ Zie o.a. Van Brakel 2016; Brayne 2017; Brayne et al 2015; Jansen 2018; Lum en Isaac 2016; Perry et al 2013.

⁵ Zie o.a. Brayne 2017, p. 981 – 982; Brayne et al 2015.

⁶ Zie o.a. Brayne 2017; Hardyns en Rummens 2018; Lum en Isaac 2016.

⁷ Liberty 2019; Jansen 2018, p. 1.

1. *Voorspellende kaarten.* In Europa wordt op verschillende wijzen geëxperimenteerd met voorspellende kaarten, die pogen te voorspellen *waar* criminaliteit zal plaatsvinden. Voorspellende kaarten richten zich dus op locaties. Er worden verschillende systemen ontwikkeld, die voornamelijk worden gebruikt om de locatie te voorspellen van misdaden met een hoge impact op het gevoel van veiligheid in de maatschappij (zogenoemde *high impact crimes*), zoals diefstal en inbraak. Om voorspellende kaarten op te stellen kan gebruik worden gemaakt van politiegegevens - zoals de tijd en locatie van eerdere misdrijven - en andere variabelen zoals weer, vakanties, evenementen en afstand tot snelwegen.⁸ Een voorbeeld van een predictive-policingprogramma waarbij gebruik wordt gemaakt van voorspellende kaarten is het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS). Dit Nederlandse predictive-policingsysteem voorspelt waar en wanneer misdrijven als straatroof en inbraak plaatsvinden. Het systeem werd in 2014 ontwikkeld in Amsterdam. Na een pilot in vier-politie-eenheden kondigde de politie in 2017 aan het systeem landelijk te gaan inzetten.⁹
2. *Voorspellende identificatie.* Voorspellende identificatiesystemen pogen te voorspellen *wie* het meest waarschijnlijk deel zal nemen aan of slachtoffer zal worden van criminaliteit. Deze systemen richten zich op individuen en worden ook wel omschreven als *person-based predictive policing*. De meeste voorspellende identificatiesystemen maken gebruik van risicomodellen, waarbij individuen worden geïdentificeerd en gerangschikt op basis van de waarschijnlijkheid dat zij zullen deelnemen aan criminele of gewelddadige activiteiten.¹⁰ Twee veelbesproken voorbeelden van voorspellende identificatie zijn de Londen Gang Matrix, een database van individuen die verdacht worden van deelname aan een bende,¹¹ en de Chicago Heat List, een database van individuen die waarschijnlijk betrokken zullen geraken bij schietpartijen.¹² In Nederland wordt voorspellende identificatie onder meer gebruikt voor de Top400 en Top600 van de Gemeente Amsterdam. De Top400 bestaat uit een lijst met risicovolle jongeren en jongvolwassenen. Een jongere of jongvolwassene komt op deze lijst terecht wanneer zij of hij verdacht is geweest van een misdrijf en daarnaast voldoet aan een aantal criteria, zoals het vaak wisselen van school, betrokkenheid bij een huiselijk geweldsincident of het hebben van bepaalde contacten.¹³ De Top600 bestaat uit een lijst met personen die verdacht zijn geweest van bepaalde high-impact delicten, zoals overvallen, straatroven, woninginbraken of drugs- of geweldsmisdrijven.¹⁴

⁸ Zie o.a. Hardyns en Rummens 2018; Ferguson 2017A; Lum en Isaac 2016.

⁹ Drenth en Van Steden 2017; Politie 2017.

¹⁰ Zie o.a. Jansen 2018, p. 8.

¹¹ Amnesty International United Kingdom Section 2018; Mayor of London 2018; MOPAC 2018; Stopwatch 2018; 2DOC 2019.

¹² Asher en Arthur 2017; Ferguson 2017B; Saunders et al 2016; 2DOC 2019.

¹³ Gemeente Amsterdam 2019A.

¹⁴ Gemeente Amsterdam 2019B.

De opkomst van predictive-policingprogramma's stuit op kritiek vanuit *civil society*, ofwel het maatschappelijk middenveld. Veel burgers, onderzoekers en maatschappelijke organisaties uiten zorgen omtrent de impact van dergelijke programma's op het leven van burgers. Zij wijzen op problematische aspecten in de gegevensverzameling en –opslag, analysetechnieken en de toepassing van uitkomsten. In recente literatuur wordt het gebruik van predictive policing veelal bekritiseerd, in sommige gevallen door middel van onderzoek naar een specifiek programma. De onderzoeken illustreren de schuring van predictive-policingprogramma's met verscheidene mensenrechten. Het juridisch kader voor predictive-policingprogramma's is echter vooralsnog onduidelijk. Dit onderzoek poogt handvatten te bieden voor de vormgeving en inzet van predictive-policingprogramma's door op basis van mensenrechtelijke normen specifieke kaders te formuleren waarbinnen predictive-policingprogramma's moeten blijven. Het onderzoek richt zich daarbij op een recent opgezet voorspellend identificatieprogramma in Nederland: het project Sensing Mobiel Banditisme in de proeftuin Roermond (hierna: het SMB-project). Het SMB-project zal als casus worden gebruikt om aan te tonen hoe verschillende mensenrechtelijke normen in de praktijk uitwerken en waar de kritiekpunten liggen. Voordat in wordt gegaan op het doel en de werking van het SMB-project, zal de volgende paragraaf ingaan op de algemene kritiekpunten op predictive policing die worden aangekaart in de huidige literatuur.

1.2 Zorgen omtrent predictive policing

De politie ziet predictive policing, dat ook wel wordt begrepen als 'informatiegestuurd' politiewerk, als een kans om effectief criminaliteit te voorkomen en te bestrijden.¹⁵ Onderzoekers en maatschappelijke organisaties uiten echter verschillende zorgen over de inzet van predictive-policingprogramma's. De meest voorkomende kritieken zien op vier mensenrechtelijke aspecten:

1. *Impact op de privacy en gegevensbescherming van burgers.* Voor predictive-policingsystemen zijn gegevens noodzakelijk. De toename in gegevensverzameling, gegevensopslag en gegevensgebruik die hierdoor gepaard gaat met predictive policing raakt aan de privacy en gegevensbescherming van burgers. De toename van predictive-policingprogramma's stuit regelmatig op verzet van onderzoekers en organisaties die zorgen uiten over de toename van het verzamelen, delen en opslaan van gegevens. Ook Nederlandse burgers zijn kritisch over het grootschalig verzamelen van gegevens in het kader van veiligheid.¹⁶ Mensenrechtengroepen, wetenschappers, technologen en journalisten betwisten de juridische basis, de proportionaliteit en de effectiviteit van predictive-policingprogramma's. Zij stellen dat er vaak geen duidelijke rechtsgrond is voor het verzamelen, verwerken en delen van gegevens voor predictive policing en dat de maatregelen die de politie neemt binnen predictive-policingprogramma's disproportioneel zijn aan het doel.¹⁷ Zij betwifelen bovendien of predictive-policingprogramma's wel werken: de gebruikte gegevens en algoritmes kunnen op

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Ernst et al 2019, p. 24; Politie 2017; Mali et al 2017.

¹⁶ Rathenau Instituut 2019B.

¹⁷ Bits of Freedom 2019B; Bits of Freedom 2020; Jansen 2018, p. 4; Rathenau Instituut 2017; Privacy First 2018; Privacy First 2019A; Privacy First 2019B.

verschillende wijzen fouten bevatten, waardoor de uitkomsten onbetrouwbaar zullen zijn.¹⁸ Dit hangt samen met het risico op discriminatie, dat in het volgende punt wordt besproken. Ook zijn er zorgen over het ontbreken van goede waarborgen bij het verzamelen en verwerken van gegevens en over het groeiende aantal individuen dat wordt opgenomen in databases. Mensenrechten- en publiekebelangengroepen stellen dat de criteria voor het opnemen van individuen in databases vaak te breed gedefinieerd zijn ('terrorisme', 'gewelddadige misdrijven', 'bende-gelieerd'), waardoor veel onschuldige burgers worden meegenomen in dergelijke systemen.¹⁹ Burgers hebben vervolgens geen of weinig inzicht in databases en kunnen hun opgeslagen gegevens niet of nauwelijks corrigeren.²⁰ Vaak weten zij niet eens dat hun gegevens worden verwerkt.²¹ Ook het gebrek aan het verwijderen van 'oude' en mogelijk foutieve data problematisch geacht.²² Voorstanders van meer gegevensgestuurd politiewerk – zoals de Nederlandse politie – stellen vaak dat volledige transparantie over de inzet en werking van predictive-policingprogramma's niet kan worden gegeven, omdat dit de effectiviteit van criminaliteitsbestrijding kan belemmeren. Inzicht in de werking van programma's zou criminelen kunnen helpen om het toezicht te omzeilen.²³ Het gebrek aan transparantie wordt zo gerechtvaardigd met een beroep op criminaliteitspreventie en veiligheid. In recente literatuur is tevens veel aandacht voor de gevolgen van predictive-policingprogramma's voor het traditionele privacybegrip. Nieuwe technologieën maken het mogelijk om grote hoeveelheden gegevens te verzamelen in de publieke ruimte, deze te koppelen aan andere databases en geautomatiseerd te analyseren. Onderzoekers wijzen op de aantasting van publieke anonimiteit en de gevolgen hiervan voor de gerechtvaardigde verwachtingen van burgers omtrent privacy in de publieke ruimte.²⁴

2. *Gevaar van discriminatie.* Het gebruik van gegevens en gegevensanalyse wordt vaak objectief en rationeel geacht. Via data-analyses en inzet van technologie zouden computers, in vergelijking met mensen, beter in staat zijn om objectieve beslissingen te maken. Zo stelde de Nederlandse politie bij vragen over de stigmatisering van bepaalde groepen mensen bij het SMB-project dat het project 'onderbuikgevoelens juist buitenspel zet'.²⁵ Verschillende maatschappelijke organisaties en onderzoekers trekken de objectiviteit van predictive policing echter in twijfel. Zij stellen dat discriminerende aspecten naar voren kunnen komen in verschillende stadia. Zo kan de keuze voor een bepaald criminaliteitsprobleem als onderwerp voor een predictive-policingprogramma bevooroordeeld zijn: discriminatie kan ontstaan via de opvattingen van de politie

¹⁸ Van de Beld et al 2019; Bits of Freedom 2019A; Lum en Isaac 2016; Richardson et al 2019.

¹⁹ Amnesty International United Kingdom Section 2018; Monroy 2018.

²⁰ Amnesty International United Kingdom Section 2018; Bij Voorbaat Verdacht 2018.

²¹ Bits of Freedom 2019B.

²² Amnesty International United Kingdom Section 2018; Bij Voorbaat Verdacht 2018.

²³ Rathenau Instituut 2019A.

²⁴ The Economist 2018; Ferguson 2017A; Galic 2019; Liberty 2019; Newell 2018; Pouillet en Rouvroy 2009; Van Woerden 2018.

²⁵ Rathenau Instituut 2019A.

over het feit dat een bepaald probleem met prioriteit moet worden aangepakt.²⁶ Onderzoekers stellen dat predictive-policingprogramma's zich vaak richten op lichte vergrijpen of op gebieden met een hoog misdaadniveau – vaak arme buurten.²⁷ Vooringenomenheid kan ook ontstaan via de conceptie van een bepaald probleem door de politie, bijvoorbeeld wanneer de conceptie van een 'bende' wordt gedefinieerd rond een enkele bevolkingsgroep.²⁸ Vervolgens kunnen ook ingevoerde gegevens vooroordelen bevatten. Deze vooroordelen zullen doorwerken in de risicoscores.²⁹ Predictive-policingprogramma's werken bijvoorbeeld vaak met criminaliteitscijfers, waarvan de objectiviteit wordt betwist. Criminologisch onderzoek suggereert dat vooroordelen en stereotypen een rol spelen in de beslissingen van politieagenten om bepaalde personen wel of niet te controleren.³⁰ Hierdoor zijn de criminaliteitscijfers geen betrouwbare weergave van de werkelijke criminaliteit. De door de politie verzamelde gegevens weergeven niet de daadwerkelijke criminaliteit in een bepaald gebied, maar een beeld van hoe de politie op criminaliteit reageerde.³¹ Predictive-policingprogramma's kunnen bevooroordeelde gegevens zelfs versterken door een *feedback loop*, waarbij de resultaten worden verwerkt in het voorspellende systeem. Wanneer vanwege de invoering van bevooroordeelde gegevens een bepaalde groep vaker voorkomt in de resultaten, zullen deelnemers uit deze groep vaker gecontroleerd worden. Als resultaat zullen zij vaker voorkomen in criminaliteitscijfers. Deze gegevens worden ingevoerd in het systeem, waardoor de bevooroordeelingen worden versterkt. Dit creëert een *selffulfilling prophecy*: de verwachting van de politie criminaliteit bij een bepaalde groep te vinden, zal uitkomen doordat voornamelijk deze groep gecontroleerd wordt.³² Predictive-policingprogramma's kunnen zo discriminerende politiepraktijken voortzetten onder een dekmantel van 'onpartijdig' statistisch bewijs, zo stelt de burgerrechtenorganisatie Liberty.³³

3. *Negatieve sociaaleconomische gevolgen.* Predictive-policingprogramma's kunnen negatieve sociaaleconomische gevolgen hebben voor de geïdentificeerde 'risicovolle' individuen. Predictive-policingprogramma's leiden vaak tot preventieve controles, die volgens onderzoekers het zelfvertrouwen en de gezondheid van de geselecteerde personen kan belemmeren – in het bijzonder wanneer zij de ervaring hebben vaak geselecteerd te worden door de politie voor controle.³⁴ Predictive-policingprogramma's kunnen ook andere maatregelen bevatten die de sociaaleconomische positie van personen beïnvloeden. Dit speelt met name wanneer de politie gegevens vanuit predictive-policingprogramma's

²⁶ Babuta en Oswald 2019.

²⁷ Lum en Isaac 2016; O'Neil 2016.

²⁸ Babuta en Oswald 2019.

²⁹ Bits of Freedom 2019A; Rathenau Instituut 2017.

³⁰ Amnesty International Afdeling Nederland 2013; Çankaya 2012; Holmberg 2003; Landman en Kleijer-Kool 2016; Mijatovic 2019; Rollins en Wiggins 2017; Weijters et al 2016.

³¹ Liberty 2019, p. 15.

³² Babuta en Oswald 2019; Bits of Freedom 2019A; Lum en Isaac 2016; Rathenau Instituut 2017.

³³ Liberty 2019, p. 15.

³⁴ Bradfort et al 2009; Dai et al 2011; Geller et al 2014; Prasad 2011; Tyler et al 2014.

deelt met andere instellingen. Zo deelt de politie in Amsterdam de gegevens van de Top400 en Top600 met een regisseur (die wordt toegewezen om te helpen bij het vinden van een opleiding, stage, baan en/of onderdak) en met de gemeente en jeugdbescherming, die de geselecteerde individuen extra aandacht moeten geven. In het geval van de Top600 kunnen instellingen besluiten om ook contact op te nemen met broertjes, zusjes of minderjarige kinderen om te voorkomen dat zij ook overlast gaan veroorzaken of crimineel gedrag gaan vertonen.³⁵ Hoewel dit gedaan wordt met het oog op criminaliteitspreventie en een positieve verandering in de sociaaleconomische positie van de geselecteerde individuen, kunnen dergelijke praktijken leiden tot stigmatisering. Instellingen kunnen op basis van de gedeelde informatie en risicoscores beslissingen nemen die de geselecteerde individuen benadeelt. Een onderzoek naar de Londen Gang Matrix illustreert dit probleem.³⁶ Uit het onderzoek bleek dat de gegevens van de Gang Matrix werden gedeeld met woningaanbieders, onderwijsinstellingen, arbeidsbureaus, de gezondheidszorg en rijbewijsautoriteiten. Individen op de Gang Matrix liepen hierdoor het risico dat zij anders behandeld werden door deze instellingen. Zo zagen woningaanbieders individuen op de Gang Matrix als potentieel risico en wilden zij hen liever niet als huurders.³⁷ Een vergelijkbaar risico speelde bij het uitwisselen van informatie met onderwijsinstellingen: individuen op de Gang Matrix liepen het risico dat zij anders behandeld werden op school, of zelfs werden uitgesloten van onderwijs.³⁸ Op dezelfde wijze kon informatie van de Gang Matrix leiden tot stigmatisering in interactie met arbeidsbureaus en werkgevers.³⁹ Ook ontvingen individuen op de Gang Matrix brieven van rijbewijsautoriteiten dat zij ongeschikt werden geacht om te autorijden. Sommigen werden verzocht hun rijbewijs per direct in te leveren, anderen moesten informatie verschaffen over hun drugsgeschiedenis en drugstesten ondergaan.⁴⁰ Ten slotte namen in dit project ook politieagenten beslissingen die konden leiden tot sociaaleconomische gevolgen: zij oefenden druk uit op de familie van een individu op de Gang Matrix door onder andere het versturen van brieven waarin bedreigd werd met huisuitzetting.⁴¹

4. *Het bij voorbaat verdenken van burgers en het nemen van preventieve maatregelen.* Onderzoekers en journalisten wijzen erop dat de inzet van predictive-policingprogramma's de aard van het politiewerk verandert. Zoals al even benoemd vindt een verschuiving plaats van reactief naar proactief politiewerk: de politie poogt in te grijpen voordat criminaliteit plaatsvindt, en dus voordat mensen daadwerkelijk iets verkeerd hebben gedaan. Onderzoekers wijzen op het gevaar dat argwaan het uitgangspunt wordt in de houding van de politie ten opzichte van

³⁵ Gemeente Amsterdam 2019A; Gemeente Amsterdam 2019B.

³⁶ De Gangs Matrix wordt momenteel herzien naar aanleiding van een in december 2018 gepubliceerd rapport met verschillende aanbevelingen. Zie Mayor of London 2018.

³⁷ Amnesty International United Kingdom Section 2018, p. 23-24.

³⁸ Ibid. p. 24.

³⁹ Ibid. p. 25-26.

⁴⁰ Scott 2019.

⁴¹ Amnesty International United Kingdom Section 2018, p. 25.

burgers.⁴² In andere woorden: iedereen is bij voorbaat verdacht.⁴³ Onderzoekers wijzen daarbij op het gevaar dat de grens van strafbaarheid verschuift richting een 'intentiestrafrecht'.⁴⁴ De onderzoekers vragen zich af of deze ontwikkelingen wel zo wenselijk zijn.⁴⁵

Ook Nederlandse politici hebben zich bij de discussie gevoegd. Recentelijk bekritiseerden enkele Kamerleden het gebrek aan transparantie over predictive-policingprogramma's, die door de Nederlandse politie vaak worden vormgegeven in zogenaamde 'proeftuinen'. Uit onderzoek van Keken en Kuijpers bleek dat de overheid binnen proeftuinen samenwerkt met de private veiligheidsbranche op grond van een convenant uit 2016. Dit convenant is destijds niet gedeeld met de Tweede Kamer.⁴⁶ Naar aanleiding van dit onderzoek van Keken en Kuijpers stelden Kamerleden vragen aan de Minister van Justitie en Veiligheid over predictive-policingprogramma's en publiek-private samenwerking.⁴⁷ Kamerleden bekritiseren daarbij het gebrek aan informatie over dergelijke projecten. Zo stelden Kamerleden Van Dam en Azarkan dat zij enkel per toeval op het SMB-project in de proeftuin Roermond stuitte. Azarkan stelde vervolgens vragen aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de werking van het programma. Van Dam benadrukte dat dergelijke projecten erg gevoelig zijn en dat het ministerie de Tweede Kamer daarom over zulke projecten dient te informeren.⁴⁸ Deze kritiek past in een bredere maatschappelijke discussie over het gebruik van algoritmes en risicoscores door autoriteiten. Zo uitten Tweede Kamerleden de afgelopen jaren kritiek op gebrek aan informatie over het Systeem Risico Indicatie (SyRI), waarmee gemeentes door middel van gegevens en risicoanalyse poogden fraudeurs op te sporen.⁴⁹ Naar aanleiding hiervan stemde in 2018 een meerderheid van de Tweede Kamer voor een meldplicht voor de inzet van algoritmes.⁵⁰ Dit jaar moest ook de rechtspraak zich buigen over het gebruik van algoritmes en risicosystemen door de overheid.⁵¹ Een aantal maatschappelijke organisaties en twee burgers hadden een procedure aangespannen tegen het gebruik van het SyRI-systeem. Zij bepleitten dat de overheid met de inzet van SyRI een ontoelaatbare inbreuk maakt op mensenrechten.⁵² De rechtbank stelde hen in het gelijk en oordeelde de nationale wetgeving die de inzet van SyRI regelt in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁵³ De rechtbank benadrukte dat de Nederlandse staat op grond van artikel 8 EVRM een bijzondere verantwoordelijkheid

⁴² Bouma 2016.

⁴³ Zie o.a. Bij Voorbaat Verdacht 2018; Van Brakel 2015; Das en Schuilenburg 2018; Schuilenburg 2016.

⁴⁴ Zie o.a. Bij Voorbaat Verdacht 2018; Van Brakel 2015; Das en Schuilenburg 2018; Noyon en Trapman 2017; Schuilenburg 2016.

⁴⁵ Bouma 2016; Van Brakel 2015; Das en Schuilenburg 2018; Noyon en Trapman 2017; Schuilenburg 2016.

⁴⁶ Keken en Kuijpers 2020.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 2020Z06848.

⁴⁸ Keken en Kuijpers 2020.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2017/18, 32761, nr. 118.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 26643, nr. 632.

⁵¹ Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

⁵² Ibid. r.o. 5.1 – 5.2 en 6.1.

⁵³ Ibid. r.o. 6.7.

heeft bij de toepassing van nieuwe technologieën. De overheid moet de juiste balans zien te vinden tussen de voordelen van het gebruik van dergelijke technologieën en het recht op respect voor het privéleven.⁵⁴ De SyRI-wetgeving voldoet volgens de rechtbank niet aan deze ‘fair balance’: de wetgeving voldoet niet aan fundamentele beginselen van het recht op gegevensbescherming en werd door de rechtbank onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar geacht.⁵⁵ De rechtbank verklaarde de SyRI-wetgeving daarom onverbindend wegens strijd met artikel 8 lid 2 EVRM.⁵⁶ De Staatssecretaris van Sociale Zaken liet weten dat de Nederlandse Staat niet in hoger beroep zal gaan tegen de uitspraak.⁵⁷ De Staatssecretaris stelde in een brief aan de Tweede Kamer dat zij breder wil gaan kijken naar het gebruik van risicomodellen binnen de sociale zekerheid en in het bijzonder naar waarborgen binnen dergelijke instrumenten. De overheid wenst risicosystemen wel te blijven gebruiken.⁵⁸

De opkomst van predictive-policingprogramma’s brengt zo verschillende zorgen en vragen met zich voor verschillende partijen. De politie acht het wenselijk om gegevens zo effectief mogelijk te gebruiken voor criminaliteitsbestrijding, terwijl burgers, maatschappelijke organisaties en de volksvertegenwoordiging zorgen uiten over het gebrek aan transparantie en informatie over predictive-policingprogramma’s en de (onbedoelde) effecten van predictive policing op het leven van burgers. Gezien de impact van predictive policing op de privacy, gegevensbescherming en sociaaleconomische rechten van individuen is het van belang om kritisch te kijken naar de vormgeving en werking van deze programma’s. Dit onderzoek zoomt in op het SMB-project, dat in de volgende paragraaf nader wordt toegelicht.

1.3 Het project Sensing Mobiel Banditisme in proeftuin Roermond

Op 11 juli 2018 kondigde de politie het SMB-project aan als een proef met data-correlatie.⁵⁹ Het SMB-project valt binnen het Sensingprogramma van de politie. Sensing bestaat volgens het programmaplan uit ‘het digitaal waarnemen of verzamelen van informatie met betrekking tot een object of persoon met een technisch hulpmiddel (de sensor)’.⁶⁰ Sensoren zijn bijvoorbeeld camera’s of bewegingssensoren. Het Sensingprogramma omvat meerdere projecten. Het SMB-project startte in januari 2019 en richt zich op het bestrijden van mobiel banditisme in Roermond.⁶¹ Het project wordt vormgegeven in samenwerking met de Technische Universiteit Eindhoven (TU/e). Het richt zich op internationaal rondtrekkende criminele groepen (ook wel internationale

⁵⁴ Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.4 – 6.6.

⁵⁵ Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.7.

⁵⁶ Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.7.

⁵⁷ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 23 april 2020, 2020-0000052759.

⁵⁸ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 23 april 2020, 2020-0000052759. Zie in dit kader bijvoorbeeld ook het wetsvoorstel dat beoogt publieke en private partijen persoonsgegevens te laten delen om gezamenlijk zaken als fraude en criminaliteit te bestrijden: Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, *Kamerstukken* 2019-20, 35 447, 2.

⁵⁹ Politie 2018; Eindhoven University of Technology 2018.

⁶⁰ Politie 2019C, document nr. [083, ‘Nota rechtmatigheid OPTR en GPV’](#), p. 1-2.

⁶¹ De software voor het project was in januari 2019 gereed. De politie is toen het profiel gaan testen. Interview politie 2019.

bendes of mobiele bandieten genoemd) die zich schuldig maken aan verschillende economische misdrijven, zoals zakkenrollen, winkeldiefstal en woninginbraken. De politie stelt dat gekozen is voor Roermond als proeftuin, omdat in deze stad veel overlast wordt veroorzaakt door mobiele bandieten. De stad ligt dicht bij de grens en heeft een groot winkelcentrum dat jaarlijks meer dan tien miljoen bezoekers trekt (de Designer Outlet, hierna ook outletcentrum). Vanwege de ligging en het grote aantallen bezoekers is het winkelcentrum aantrekkelijk voor internationale groepen winkeldieven en zakkenrollers.⁶²

Binnen het SMB-project worden gegevens verwerkt in een risicomodel om verdachte auto's te identificeren. De politie heeft hiervoor een risicoprofiel opgesteld van mobiel bandieten op basis van een literatuurstudie naar mobiel banditisme in Europa, de operationele bevindingen van de politie op staat en de analyse van criminaliteitsgegevens. Het risicoprofiel bevat kenmerken van daders. Relevante factoren zijn onder meer het soort auto waarin zij rijden, hun land van afkomst en de tijdstippen waarop zij actief zijn. Zo stelt de politie dat personen die zich schuldig maken aan mobiel banditisme vaak afkomstig zijn uit Bulgarije, Polen en Roemenië. Dit concludeert de politie op basis van een analyse van het aangiftepatroon.⁶³ Binnen het SMB-project hoopt de politie het afwijkende gedrag van mobiel bandieten sneller te herkennen door beschikbare gegevens te combineren en data-analysetechnieken toe te passen. Op basis van de uitkomsten van die analyses kan de politie eerder ingrijpen en criminaliteit voorkomen.⁶⁴ De politie maakt voor de analyses gebruik van verschillende gegevens, waaronder ANPR-camera's⁶⁵ en merk-model-kleurherkenning-camera's.⁶⁶ De gegevens worden verwerkt in een 'puntensysteem', ofwel een risicomodel. De sensoren zijn zo geprogrammeerd dat ze observaties in het straatbeeld koppelen aan het risicoprofiel. Iedere profielregel krijgt op basis van een sensormatch een bepaalde waarde toegekend. De optelsom van die scores bepaalt het risico. Vanaf een bepaalde score wordt de situatie 'verdacht'.⁶⁷ Wanneer er sprake is van een verdachte situatie, komt er automatisch een melding binnen bij een operationeel centrum, waar de aansturing plaatsvindt.⁶⁸ Zo zouden mobiele bandieten vaak in een witte auto rijden van Duitse makelij. Rijdt zo'n auto richting het outletcentrum, dan levert dat punten op. Ook een Roemeens kenteken en meerdere passagiers leveren punten op. Hoe hoger het puntenaantal, hoe verdachter de auto.⁶⁹ Het politieteam op straat in Roermond moet vervolgens kijken of ze daadwerkelijk

⁶² Politie 2018; Eindhoven University of Technology 2018.

⁶³ Rathenau Instituut 2019A.

⁶⁴ Politie 2018; Eindhoven University of Technology 2018.

⁶⁵ Door middel van ANPR (*Automatic NumberPlate Recognition*) kan een camera kentekens van voorbijrijdende voertuigen scannen. De gelezen kentekens worden vergeleken met een referentiebestand in een computersysteem. Een referentiebestand bestaat uit een lijst met kentekens die op naam staan van personen die worden gezocht, boetes open hebben staan of om andere redenen bij de politie bekend zijn. Zie Politie 2020A.

⁶⁶ Interview politie 2019; Interview politie 2020.

⁶⁷ Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019; Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A.

⁶⁸ Rathenau Instituut 2019A.

⁶⁹ NOS 2018.

aantreffen wat technisch is vastgesteld. De agenten zullen proberen de verdachte auto te onderscheppen en contact pogen te maken met de inzittenden. De politie stelt dat kwaadwillende personen na zo'n controle vaak meteen vertrekken uit Roermond. Zo worden misdrijven voorkomen: precies waar het de politie om gaat in de proef.⁷⁰ De politie benadrukt dat het experiment moet worden gezien als een 'dynamisch systeem dat constant wordt doorontwikkeld'. Afhankelijk van de ervaringen en gegevensanalyses kan het puntensysteem worden aangepast.⁷¹

Het SMB-project was een van elf voorgenomen proeftuinen binnen het Sensingprogramma.⁷² Volgens de NOS was het project de eerste proeftuin.⁷³ Bij de bekendmaking gaf de politie aan dat zij de analysetechnieken die ontwikkeld worden binnen het project ook in wilde gaan zetten in andere proeftuinen. Daarbij werd bijvoorbeeld gedacht aan het inzetten van gegevensanalyse ter voorkoming van ram- en plofkraken. Door middel van geluidsdetectie zouden auto's die deze criminelen gebruiken herkend kunnen worden. Een ander mogelijk project ziet op het herkennen van afwijkend gedrag in de scheepvaart om drugssmokkel tegen te gaan. Hiervoor zou gebruik kunnen worden gemaakt van gegevens gewichten van ladingen, bewegingen van boten voor de kust en gegevens van auto's die de haven in en uit rijden. Ook zou slimme technologie kunnen worden ingezet voor veiligere wijken. Verkeerslichten kunnen bijvoorbeeld detecteren welke auto's vaak langsrijden om zo mogelijke inbrekers die de buurt verkennen te herkennen.⁷⁴ Na de start van de proeftuin Roermond zijn slechts twee nieuwe Sensingprojecten bekend gemaakt: een proeftuin voor drones in Limburg⁷⁵ en een criminele kaart in de gemeente Etten-Leur.⁷⁶ Het Sensingprogramma is echter in een jaar tijd enorm uitgebreid: in oktober 2019 deelt een politiemedewerker mee dat er op dat moment zo'n 350 projecten onder het Sensingprogramma vallen.⁷⁷

⁷⁰ Rathenau Instituut 2019A.

⁷¹ Interview politie 2019; Interview politie 2020; NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A; Teeffelen 2018.

⁷² Politie 2019C, document nr. [031](#), 'Projectplan 2SC'.

⁷³ NOS 2018.

⁷⁴ NOS 2018; Politie 2018.

⁷⁵ Politie 2019A.

⁷⁶ Politie 2019B.

⁷⁷ Telefoongesprek met Wob-coördinator van de Nationale Politie op 24 oktober 2019.

2. Methode

2.1 Onderzoeksvraag

Tegen de achtergrond van de problematiek rondom predictive policing en het SMB-project, zoals hiervoor omschreven, richt deze studie zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

Welke criteria kunnen op basis van het recht op de bescherming van persoonsgegevens en het non-discriminatiebeginsel worden geformuleerd voor de opzet en vormgeving van predictive-policingprogramma's, in het bijzonder voor het Sensing Mobiel Banditisme project in Roermond?

2.2 Doelen

Dit onderzoek poogt handvatten te bieden voor de inzet en vormgeving van predictive-policingprogramma's door op basis van mensenrechtelijke normen specifieke kaders te formuleren waarbinnen predictive-policingprogramma's moeten blijven. Het SMB-project wordt als casus gebruikt om aan te tonen hoe verschillende mensenrechtelijke normen in de praktijk uitwerken. Daarbij wordt aandacht besteed aan zowel de visie op predictive policing vanuit handhaving (de politie) als de invalshoek vanuit *civil society* (onderzoekers en maatschappelijke organisaties). Op basis van de bevindingen van het onderzoek naar het SMB-project, de algemene kritiekpunten op predictive-policingprogramma's en de mensenrechtelijke normen worden vervolgens aandachtspunten uiteengezet. Het doel is om op basis van de mensenrechtelijke normen een overzicht te bieden van eisen en criteria waar de inrichting van predictive-policingprogramma's aan moet voldoen. Daarin worden de overwegingen vanuit handhaving en *civil society* meegenomen.

2.3 Relevantie

Zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, kan de inzet van predictive-policingprogramma's verschillende mensenrechtenimplicaties met zich meebrengen, onder meer op het gebied van privacy, discriminatie en sociaaleconomische positie. De toename van predictive policing en de vele zorgen die met de inzet daarvan gepaard gaan maakt nader onderzoek naar de werking van predictive-policingprogramma's noodzakelijk. Dit onderzoek naar een specifieke casus verheldert een aantal van deze zorgen en illustreert daarmee de potentiële impact van predictive policing op het leven van burgers. Door de specifieke juridische kaders waarbinnen dergelijke programma's moeten blijven uit een te zetten wordt duidelijkheid geboden aan burgers, die onder predictive policing kunnen worden onderworpen. Ook de politie heeft baat bij aanvullende handvatten voor het opzetten van dergelijke programma's. Uit de huidige discussies omtrent de toelaatbaarheid van gegevensverwerkingen en risicoanalyses blijkt dat het juridisch kader voor predictive-policingprogramma's vooralsnog onduidelijk is. Mensenrechten zijn vooralsnog nog niet specifiek toegespitst op predictive policing, waardoor onbekend is hoe de politie mensenrechtelijke normen toe dient te passen bij de vormgeving en inzet van predictive-policing. Dit onderzoek poogt deze lacune op te vullen door verscheidene mensenrechtenimplicaties te illustreren middels de Sensingcasus en vervolgens te voorzien in criteria voor het inrichten van predictive-policingprogramma's in overeenstemming met internationale, mensenrechtelijke normen.

2.4 Omvang van het onderzoek en beperkingen

De omvang van het onderzoek wordt bepaald door de focus op het SMB-project en de twee gekozen mensenrechten: het recht op bescherming van persoonsgegevens en non-discriminatie. De keuze voor deze twee mensenrechten als toetsingskader sluit aan op een aantal veelvoorkomende kritiekpunten op predictive policing. Het SMB-project is daarbij om twee redenen geschikt als casus:

1. De grootschalige verzameling van gegevens door verschillende sensoren en het gebrek aan helderheid rondom de verzameling, de opslag en het gebruik van deze gegevens brengt verschillende vragen met zich mee die kunnen worden gezien vanuit het recht op gegevensbescherming.
2. De koppeling van mobiel banditisme aan bepaalde nationaliteiten (met name Oost-Europese nationaliteiten) en een bepaalde etniciteit (Roma) brengt vragen met zich mee die kunnen worden gezien vanuit het non-discriminatiebeginsel.

Een analyse van het SMB-project is daarom ook relevant voor andere predictive-policingprogramma's. De zorgen die spelen bij het SMB-project komen immers ook naar voren in andere predictive-policingprojecten, zowel bij voorspellende identificatie als bij voorspellende kaarten. De mate waarin en de wijze waarop het recht op gegevensbescherming en non-discriminatie worden geraakt door predictive policing zal per programma verschillen. Vanuit de analyse van het SMB-project en algemene kritiekpunten op predictive policing worden de criteria voor predictive policing opgezet. De focus op het SMB-project en de twee gekozen mensenrechten brengt twee beperkingen met zich mee:

1. Het bleek lastig om alle aspecten van de werking van het SMB-project eenduidig uiteen te zetten, vanwege het gebrek aan transparantie over predictive-policingprogramma's in het algemeen en de beperkte vrijgegeven informatie over de werking van het SMB-project in het bijzonder. Uit de openbaargemaakte documenten volgde bijvoorbeeld dat de politie in het SMB-project gebruik maakt van verschillende sensoren. Informatie omtrent sensoren anders dan ANPR was echter onleesbaar gemaakt, waardoor niet duidelijk was op welke wijzen gegevens worden verzameld.⁷⁸ Middels interviews is gepoogd zo veel mogelijk aanvullende informatie te verkrijgen. Ook hier zijn echter bepaalde aspecten – zoals de exacte profielregels – onduidelijk gebleven. Het onderzoek zal, in de gevallen waar onzekerheid bestaat, aankaarten waar mogelijke mensenrechtenimplicaties liggen. In die gevallen zal het onderzoek uitgaan van een aantal scenario's.
2. De focus op het recht op gegevensbescherming en het non-discriminatiebeginsel betekent dat andere, mogelijk ook relevante, mensenrechten buiten beschouwing blijven. Uit paragraaf 1.2 volgt dat predictive-policingprogramma's in algemene zin ook een inbreuk kunnen vormen op andere grondrechten, zoals sociaaleconomische rechten. Een inbreuk op dergelijke rechten binnen het SMB-project is echter minder evident en een bespreking van alle relevante mensenrechten valt daarmee buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁷⁸ Politie 2019C, document nrs. [007, 'Projectopdracht OFL Roermond'](#), [031, 'Projectplan 2SC'](#) en [127, 'Visualisatie proeftuinen met TUE'](#).

2.5 Methode

De onderzoeksvraag wordt in zes hoofdstukken beantwoord:

- I. *Inleiding*
- II. *Methode*
- III. Het project Sensing Mobiel Banditisme in proeftuin Roermond
- IV. Het recht op persoonsgegevensbescherming
- V. Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie
- VI. Toetsing van het SMB-project aan het gegevensbeschermingsrecht
- VII. Toetsing van het SMB-project aan het verbod op discriminatie
- VIII. Criteria voor predictive-policingprogramma's

In hoofdstuk 3 wordt het SMB-project uiteengezet. Dit hoofdstuk is beschrijvend en analytisch.⁷⁹ Het omschrijft het fenomeen mobiel banditisme en het SMB-project vanuit de visie van de politie en reflecteert op deze visie middels de kritieken op predictive-policingprogramma's. In het hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek naar het SMB-project gekoppeld aan de bredere sociale context van het veranderingsproces binnen de politie, waarbij steeds meer gebruik wordt gemaakt van gegevens en technologie. Het hoofdstuk poogt inzicht te geven in de denkwereld van de politie en haar motieven en gedragingen als rechtshandhaver en hoe deze zich verhouden tot de problemen die worden aangekaart door *civil society*. Relevante vragen zijn: wat houdt mobiel banditisme in? Hoe is het daderprofiel vormgegeven? Welke overwegingen spelen hierbij een rol? Wat is het doel en wat zijn de verwachtingen van het project? Hoe kiest de politie welke gegevens worden gebruikt en op welke wijze deze worden verzameld? Hoe is het risicoprofiel vormgegeven? Op welke wijze geeft de politie uitvoering aan de gevonden uitkomsten? Om deze vragen te beantwoorden worden de verschillende onderdelen van het SMB-project geanalyseerd. De vragen worden beantwoord op basis van onderzoek naar openbare bronnen (ook wel *open source investigation* genoemd) en twee groepsinterviews.⁸⁰ Relevante openbare bronnen zijn de nieuwsberichten over het project, de reeds openbaargemaakte interne documenten en publiekelijk toegankelijke rapporten van de politie.⁸¹ De interne documenten bevatten onder andere de criminaliteitscijfers van Roermond en de vormgeving van het daderprofiel. Ook volgt uit de interne documenten en de interviews het wettelijke kader waarop de politie haar bevoegdheid tot gegevensverzameling en gegevensverwerking voor het SMB-project baseert.⁸² Het hoofdstuk besteedt in het bijzonder aandacht aan de rol van nationaliteit en etniciteit binnen het daderprofiel, gezien de latere toetsing op non-discriminatie in hoofdstuk 7. Daarnaast is gepoogd om door middel van een Wob-verzoek te achterhalen

⁷⁹ Zie over 'beschrijven' als onderzoeksfunctie Tijssen 2009, p. 58.

⁸⁰ *Open source investigation* is bekend geworden door het Bellingcat-netwerk. Onderzoekers maken gebruik van publiekelijk toegankelijke informatie op onder andere sociale media.

⁸¹ Naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is een grote hoeveelheid interne documenten toegankelijk gemaakt door de politie. Zie Politie 2019C.

⁸² Politie 2019C, documenten nrs. [4070, 'Besluit'](#), [050, 'Criteria referentiebestanden en het opslaan'](#), [056, 'Document industrieterreinen'](#), [059, 'Verslag Juridisch Overleg'](#), [068, 'Notitie privacy OPT Roermond'](#), [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#), en [097, 'Getekende versie brondocument'](#).

of de politie een gegevensbeschermingseffectbeoordeling heeft uitgevoerd, en zo ja, wat deze inhoud.⁸³ Bij het verrichten van een GEB dient de politie het effect van de beoogde gegevensverwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens te beoordelen. In de reactie op het Wob-verzoek deelde de Wob-coördinator van de Nationale Politie mee dat er in het kader van het Sensingprogramma nog geen GEBs waren uitgevoerd.⁸⁴ De Wob-coördinator adviseerde om contact op te nemen met Hugo Groen (programmamanager Sensing). Hugo Groen was bereid om meer informatie over het project te verschaffen in een groepsinterview. Naar aanleiding van een aantal onbeantwoord gebleven vragen in het eerste interview is vervolgens een tweede groepsinterview afgenomen. De methode van de interviews wordt nader besproken in paragraaf 6.

Hoofdstuk 4 en 5 zetten het mensenrechtelijk toetsingskader uiteen. Deze hoofdstukken zijn tevens beschrijvend en analytisch. De methode bestaat uit een analyse van de normen uit internationale en Europese mensenrechtenverdragen, jurisprudentie en literatuur. De hoofdstukken zetten uiteen welke normen vanuit het recht op bescherming van persoonsgegevens en non-discriminatie relevant zijn voor predictive-policingprogramma's. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel positieve en negatieve verplichtingen voortvloeiend uit de mensenrechten. De hoofdstukken richten zich met name op bepalingen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), die op grond van artikel 94 van de Nederlandse Grondwet directe werking hebben in Nederland. De mensenrechten uit het EVRM en het Handvest zijn uitgewerkt in jurisprudentie van respectievelijk het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie (HvJ), waarnaar ook regelmatig verwezen wordt in Nederlandse jurisprudentie.⁸⁵ Hoofdstuk 4 zet het recht op bescherming van persoonsgegevens uiteen op basis van een analyse van artikel 8 EVRM en artikel 7 en 8 Handvest. Het recht op gegevensbescherming uit artikel 8 EVRM is nader uitgewerkt in het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens 1981 (ook wel het Verdrag van Straatsburg, het Databeschermingsverdrag of Conventie 108 genoemd)⁸⁶ en de Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.⁸⁷ Binnen de EU voorziet Richtlijn 2016/680 in specifieke normen voor het verwerken van

⁸³ Een GEB is verplicht onder Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 27 'wanneer een soort [gegevens]verwerking in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de reikwijdte, de context of de doeleinden daarvan, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert'.

⁸⁴ Telefoongesprek met Wob-coördinator van de Nationale Politie op 24 oktober 2019; bevestigd in een officiële reactie op het Wob-verzoek d.d. 16 december 2019 (zie bijlage I).

⁸⁵ Art. 12 UVRM en art. 17 IVBPR omvatten tevens het recht op privacy. Het recht op gegevensbescherming is echter uitgebreider uitgewerkt onder het EVRM en het Handvest. In de Nederlandse rechtspraak wordt ook niet tot nauwelijks gerefereerd aan het UVRM en IVBPR.

⁸⁶ Databeschermingsverdrag (1981).

⁸⁷ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987). Een evaluatie in 2010 toonde aan dat de principes uit de Aanbeveling nog steeds een relevante basis zijn voor de uitwerking van regels op nationaal niveau. Zie Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018).

persoonsgegevens door de politie met het doel om strafbare feiten te voorkomen. De bepalingen van Richtlijn 2016/680 zijn geïmplementeerd in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële gegevens.⁸⁸ Hoofdstuk 5 zet het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie uiteen op basis van een analyse van artikel 14 EVRM, artikel 1 Protocol 12 EVRM en artikel 20 en 21 lid 1 Handvest. Daarnaast wordt, vanwege de associatie van mobiel banditisme met bepaalde nationaliteiten en/of etniciteit, aandacht besteed aan het Rassendiscriminatieverdrag, dat specifieke normen bevat betreffende discriminatie op grond van ras. Ook gaat hoofdstuk 5 in op specifieke non-discriminatiebepalingen vanuit het gegevensbeschermingsrecht.

Hoofdstuk 6 en 7 zijn vervolgens evaluerend. Zij passen het mensenrechtelijk kader uit hoofdstuk 4 en 5 toe op het SMB-project zoals omschreven in hoofdstuk 3.⁸⁹ In hoofdstuk 6 en 7 wordt geanalyseerd in hoeverre het SMB-project voldoet aan de mensenrechtennormen. In hoeverre worden de mensenrechtennormen in acht genomen in de Nederlandse wet en praktijk? Hoofdstuk 6 toetst de wettelijke grondslag, de beschikbare gegevensbeschermingswaarborgen en de noodzaak en de proportionaliteit van het SMB-project aan de normen uit het gegevensbeschermingsrecht. In hoofdstuk 7 wordt geanalyseerd in hoeverre de wijze waarop nationaliteit en etniciteit een rol speelt in het SMB-project verenigbaar is met het recht op gelijkheid. In beide hoofdstukken wordt een probleemsituatie geëvalueerd: verwacht wordt dat bepaalde aspecten van het SMB-project wrijving met mensenrechtennormen zullen opleveren en dat aan bepaalde normen niet wordt voldaan. Voor het volgende hoofdstuk is het relevant om de redenen of oorzaken van de potentiële veronachtzaming van bepaalde normen te verklaren.⁹⁰ Waarom wordt niet aan bepaalde normen voldaan? Wat zijn de oorzaken, waar is de veronachtzaming een gevolg van, welke redenen zijn er? Op basis van de informatie uit hoofdstuk 3 wordt gepoogd antwoord te geven op deze vragen. Wellicht blijkt uit het hoofdstuk 3 dat de politie geen kennis had van bepaalde normen, dat bepaalde normen anders worden geïnterpreteerd of dat bepaalde normen minder of niet relevant worden geacht dan andere, strijdige belangen. De toepassing van het mensenrechtelijk kader op het SMB-project verduidelijkt aan welke normen in de praktijk wordt voldaan – en op welke wijze – en welke normen in de praktijk problemen opleveren.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 uiteengezet welke criteria en aandachtspunten uit het voorgaande kunnen worden geformuleerd voor het opzetten en toetsen van predictive-policingprogramma's. Dit hoofdstuk is design-gericht. Het doel is om criteria te ontwerpen die helpen predictive-policingprogramma's in lijn te brengen met mensenrechten.⁹¹ Hierbij wordt op twee manieren gebruik gemaakt van de toetsing van het SMB-project. Allereerst kunnen criteria worden afgeleid uit de mate waarin het SMB-project slaagt in het toepassen van mensenrechtennormen. Het SMB-project kan

⁸⁸ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, *Stb.* 2018, 401.

⁸⁹ Zie over 'evalueren' als onderzoeksfunctie Tijssen 2009, p. 58.

⁹⁰ Zie over 'verklaren' als onderzoeksfunctie Tijssen 2009, p. 58.

⁹¹ Zie over 'ontwerpen' als onderzoeksfunctie Tijssen 2009, p. 58.

zogenaamde *good practices* bevatten. Vervolgens wordt wat betreft de gevonden probleempunten – de normen waaraan niet wordt voldaan – geanalyseerd wat geschikte maatregelen zouden zijn. Hoe kan een predictive-policingprogramma zo worden vormgegeven, dat wel aan de normen wordt voldaan?

2.6 Interviews

2.6.1 Semigestructureerde diepte-interviews

Het eerste interview is afgenomen op 25 november 2019. Om zoveel mogelijk gedetailleerde informatie te vergaren is gebruik gemaakt van een semigestructureerd diepte-interview van anderhalf uur. Voor het interview is een vragenlijst opgesteld met zowel algemene als meer specifieke vragen.⁹² Op verzoek van Hugo Groen waren naast hemzelf Peter Driessen (Programma Sensing - coördinator operationele proeftuinen) en Kim Vermeulen (privacy-jurist) aanwezig. Het doel van het interview was om (a) informatie te verkrijgen over de feitelijke vormgeving van het SMB-project en de analyse van de informatie uit de openbare bronnen te toetsen en (b) een beeld te krijgen van de opvattingen van de respondenten over de vormgeving en het belang van het project. De opvattingen van de gekozen respondenten zijn van belang, omdat deze van invloed zijn geweest op de vormgeving van het SMB-project. De respondenten waren namelijk betrokken bij de vormgeving en coördinatie van het project, evenals bij het vaststellen van de wettelijke kaders. Om praktische criteria voor predictive-policingprogramma's te kunnen opstellen is het belangrijk de visie van de politie mee te nemen.

Door te beginnen met algemene vragen is gepoogd om de respondenten op hun gemak te stellen en hen zo veel en zo vrij mogelijk te laten praten. Bij deze vragen gingen de respondenten uit zichzelf al (indirect) in op verschillende mensenrechtennormen. De volgorde van de vragen heb ik tijdens het interview aangepast aan de hand van de antwoorden van de respondenten. Daarbij gebruikte ik meer specifieke vragen wanneer een opmerking tegenstrijdig leek met een mensenrechtelijke norm, wanneer opmerkingen onduidelijk waren of wanneer bepaalde mensenrechtenaspecten niet ter sprake werden gebracht. Tijdens het eerste interview gaven de respondenten aan dat zij een aantal vragen over het gebruik van nationaliteit en etniciteit binnen het daderprofiel niet konden beantwoorden en dat deze beter beantwoord konden worden door politiemedewerkers uit Roermond. Daarop is een tweede interview ingepland, dat zich met name richtte op het daderprofiel en non-discriminatie waarborgen.

Het tweede interview is afgenomen op 10 januari 2020. In dit interview is tevens gebruikgemaakt van een semigestructureerd diepte-interview, ditmaal van twee uur vanwege het hogere aantal respondenten. De respondenten werden opnieuw aangedragen door Hugo Groen, die zelf niet aanwezig kon zijn. Respondenten waren Peter Driessen, Kim Vermeulen (voorgenoemd), Emma Gerrits (coördinator evaluatie, onderzoek & benefits van het Sensingprogramma) en Mat Hendriks (operationeel I-Expert, DRIO Limburg). Voor aanvang van het tweede interview is, op aanvraag van de respondenten, hen een globale vragenlijst toegestuurd.⁹³ Tijdens het interview gaven de

⁹² Opgenomen in Bijlage II, p. 191.

⁹³ Opgenomen in Bijlage III, p. 194.

respondenten aan de vragen graag op volgorde te doorlopen. Ook hier gebruikte ik specifieke vragen ter controle en opvolging.

Bij beide interviews bepaalden de respondenten de locatie. Het eerste gesprek vond plaats op het bureau van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie in Driebergen. Het tweede gesprek vond plaats op de TU/e.

2.6.2 Betrouwbaarheid

De vragen voor de interviews zijn geformuleerd aan de hand van veelvoorkomende kritiekpunten uit bestaand juridisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek (zoals uiteengezet in hoofdstuk 1) die relateren aan de gekozen mensenrechten. Het theoretisch kader vormde zo de vragen. Onder ideale omstandigheden waren de respondenten afzonderlijk geïnterviewd, omdat individuele interviews beter reproduceerbaar zijn. Toekomstige onderzoeken kunnen dan uitkomsten vergelijken. In dit geval hebben de interviews plaatsgevonden in groepsverband, waar respondenten met verschillende functies deelnamen. Het is onwaarschijnlijk dat een dergelijke opstelling te reproduceren is. Bovendien was de tweede respondentengroep niet gelijk aan de eerste respondentengroep. De interviews zijn op deze wijze afgenomen, omdat de politie daar een voorkeur voor uitsprak. Groepsinterviews kunnen tevens bevorderlijk zijn voor de validiteit, waar de volgende paragraaf op ingaat.

2.6.3 Validiteit

De interviews leverden veel aanvullende informatie op. De vormgeving van de interviews in groepsverband heeft hier mogelijk aan bijgedragen. Deelnemers voelen zich vaak comfortabeler bij anderen, omdat ze gewend zijn om in groepen te praten in het echte leven. Groepsinterviews zijn daardoor natuurlijker.⁹⁴ In beide interviews vulden de respondenten elkaar aan en corrigeerden zij elkaar. Dit versterkt de validiteit van de uitkomsten van de interviews.

Op twee punten waren de respondenten terughoudend met het delen van informatie. Ten eerste specificerden zij niet welke profielregels precies worden gebruikt, waarschijnlijk vanuit de gedachte dat openheid de werking van het project kan ondermijnen.⁹⁵ Op basis van enkele voorbeelden die genoemd werden in het interview en informatie uit de open bronnen zet hoofdstuk 3 de mogelijke profielregels uiteen. Ten tweede gingen de respondenten niet uitgebreid in op de rol van nationaliteit en etniciteit binnen het SMB-project. Dit onderzoek gaat daarom wat betreft de rol van nationaliteit en etniciteit grotendeels uit van een politierapport, waarvan de validiteit door de respondenten werd bevestigd.⁹⁶ Een mogelijke verklaring voor de terughoudendheid van de respondenten is de mensenrechtelijke ofwel ethische insteek van het onderzoek, die ertoe geleid kan hebben dat de respondenten probeerden sociaal wenselijke antwoorden te geven. Zij waren mogelijk terughoudender in hun antwoorden en/of stemden hun antwoorden af op elkaar en het bredere politiebeleid. Dit fenomeen staat bekend als *social desirability*

⁹⁴ McLeod 2014.

⁹⁵ Inzicht in de werking van programma's zou criminelen kunnen helpen om het toezicht te omzeilen. Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

⁹⁶ Politie 2019C, document nr. [002, 'Mobiele bendes aan het Roer'](#).

bias.⁹⁷ Dit geldt in het bijzonder voor het tweede interview, waarbij een medewerker van Amnesty International aanschoof die tevens een aantal vragen stelde.⁹⁸ Bovendien ging dit interview voornamelijk over discriminatie en racisme – een gevoelige onderwerp waarbij het risico op sociaal wenselijke antwoorden groter is.⁹⁹ De respondenten hadden ook de mogelijkheid om hun antwoorden beter voor te breiden, omdat op hun verzoek een globale vragenlijst was gedeeld voorafgaand aan het interview. Deze omstandigheden kunnen de validiteit van de uitkomsten hebben geschaad. Het vertrouwen in de validiteit van de verkregen gegevens wordt echter versterkt door het feit dat de informatie uit beide interviews grotendeels overeenkwam en aansluit op nieuwsberichten en interne documenten.

Een lacune in dit onderzoek is het gebrek aan informatie over de opvolging van risicoscores in de praktijk. Tijdens de interviews bleek dat de respondenten als beleidsmedewerkers minder kennis hadden over de praktische opvolging van risicoscores door politieagenten. Hierover was geen informatie beschikbaar. Zulke informatie was relevant geweest, omdat ook in de opvolging discriminatie kan plaatsvinden. Daarnaast maakt het gebrek aan informatie over de opvolging het lastig om de effectiviteit van het SMB-project te beoordelen. Deze aandachtspunten worden toegelicht in het onderzoek. Om hierover meer informatie te verkrijgen zou met de uitvoerende politieagenten moeten worden gesproken.

2.6.4 Inhoudelijke analyse

Tijdens beide interviews is met toestemming van de respondenten een geluidsopname gemaakt. De geluidsopnames zijn getranscribeerd in Word. De transcripten zijn handmatig gecategoriseerd naar verklaringen over a) mobiel banditisme, b) de werking van het project en c) het wettelijk kader. De informatie over de werking van het project (b) is verder gecategoriseerd aan de hand van de gegevensverwerkingsstadia (verzameling, verwerking, genereren van hits, registratie en terugkoppeling en informatievoorziening en toezicht). De categorieën zijn voorafgaand aan de interviews bepaald aan de hand van de onderzoeksvraag en de opzet voor hoofdstuk 3:

- *Categorie a* omvat de beweegredenen van de politie voor de opzet van het SMB-project, die vanwege de koppeling aan nationaliteit en etniciteit relevant zijn voor de toetsing van het project aan non-discriminatie.
- *Categorie b* biedt de benodigde informatie voor een toetsing aan het gegevensbeschermingsrecht. Categorie b biedt tevens aanvullende informatie voor de toetsing aan het non-discriminatie beginsel, met name waar het de profielregels en terugkoppeling van hits betreft.
- *Categorie c* biedt tevens informatie voor een toetsing aan het gegevensbeschermingsrecht, omdat het gegevensbeschermingsrecht eisen stelt aan de wettelijke basis waarop de gegevensverwerking wordt gebaseerd.

Naar aanleiding van de interviews is een categorie toegevoegd over de visie van de politie op predictive policing, omdat de respondenten aangaven het project niet als predictive

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld Krumpal 2011.

⁹⁸ Zie paragraaf 7.

⁹⁹ Krumpal 2011.

policing te beschouwen. In de analyse van de interviews is onderzocht in hoeverre de informatie uit de interviews overeenkomt met de informatie uit de open bronnen en welke algemene kritiekpunten op predictive-policing naar voren komen in het SMB-project.

2.6.5 Ethische overwegingen

De respondenten werden voorafgaand aan de interviews op de hoogte gesteld van de onderzoeksvraag en van het feit dat dit onderzoek werd uitgevoerd in het kader van een masterscriptie. De respondenten namen vrijwillig deel aan de interviews en gaven toestemming voor de geluidsopnames. De transcripten zijn goedgekeurd door de respondenten op voorwaarde dat deze enkel werden gebruikt ter informatie voor dit onderzoek en niet worden gepubliceerd. De respondenten hebben een overzicht ontvangen van de gebruikte verwijzingen, evenals een conceptversie van het gehele onderzoek. De namen van de respondenten zijn geanonimiseerd.

2.7 Verantwoording

Dit onderzoek is onafhankelijk vormgegeven als onderdeel van de Legal Research Master, Universiteit Utrecht. Gedurende mijn scriptie was ik twee dagen per week werkzaam als vrijwilliger bij Amnesty International Nederland, waar ik tevens onderzoek deed naar predictive policing en mensenrechten. Op het kantoor in Amsterdam besprak ik mijn onderzoeksbevindingen met medewerkers met een expertise op het gebied van technologie en mensenrechten en/of profilering door de politie. Een van mijn begeleiders gedurende mijn vrijwilligerswerk was Merel Keizer, senior-beleidsmedewerker technologie en mensenrechten. Vanuit Amnesty's interesse in het SMB-project was zij aanwezig bij het tweede interview met de politie.

3. Het project Sensing Mobiel Banditisme in proeftuin Roermond

Dit hoofdstuk zet het SMB-project uiteen. Voordat wordt ingegaan op het doel, de werking en het wettelijk kader van het project, wordt stilgestaan bij twee aspecten van het huidige politiewerk die zichtbaar zijn binnen het SMB-project en die van belang zijn voor het mensenrechtenkader dat in de volgende hoofdstukken zal worden besproken. Het betreft de ontwikkeling naar een 'informatiegestuurde politie' en de benadering van het fenomeen 'mobiel banditisme'. Deze aspecten zijn van belang om het SMB-project vanuit de visie van de politie beter te begrijpen en om het project te duiden in de context van de kritieken op predictive policing.

3.1 SMB-project in context: de informatiegestuurde politie

De Nederlandse politie is in de afgelopen jaren de nadruk gaan leggen op een ontwikkeling naar een 'informatiegestuurde politie'. Dit houdt in dat het politiebeleid zich meer is gaan richten op het verkrijgen en gebruiken van informatie door middel van gegevens en technologie. De politie denkt hierbij voornamelijk vanuit een criminaliteitsbestrijdingsperspectief. Zij ziet het gebruik van gegevens en technologie als een middel om haar efficiëntie en effectiviteit te verbeteren.¹⁰⁰ Dit hangt samen met de preventieve (ook wel: proactieve) aanpak waarop politieorganisaties zich in toenemende mate zijn gaan oriënteren: de politie wenst criminaliteit te voorkomen, in plaats van achteraf (reactief) te reageren.¹⁰¹ In het licht van deze ontwikkelingen is predictive policing een logische stap.¹⁰² Binnen predictive-policingprogramma's kan de politie informatiegestuurd en proactief te werk gaan. Het SMB-project is hier een voorbeeld van: de politie stelt zichzelf tot doel om middels sensoren, gegevens en analysetechnieken verdacht gedrag vroegtijdig te herkennen en zo criminaliteit te voorkomen.¹⁰³

De ontwikkeling naar een informatiegestuurde politie en de focus op een proactieve aanpak staan op gespannen voet met twee veelgehoorde kritieken op predictive-policingprogramma's: de aantasting van privacy en gegevensbescherming en het bij voorbaat verdacht stellen van onschuldige burgers. Ook kunnen deze ontwikkelingen gepaard gaan met risico's op discriminatie.¹⁰⁴ Een informatiegestuurde politie verzamelt namelijk meer gegevens en een proactieve aanpak vereist een focus op individuen die (nog) geen strafbaar feit hebben gepleegd. De politie acht het echter voor een effectieve

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Ernst et al 2019, p. 23-24; Mali et al 2017; Politie 2017; Politie 2019C, document nr. [031, 'Projectplan 2SC'](#).

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² De politie associeert de term 'informatiegestuurde politie' niet altijd met predictive-policing. In interviews over het SMB-project leek de politie zich van de term predictive policing te willen distantiëren. Groen en Driessen stellen dat het SMB-project geen predictive-policingprogramma is en dat de politie zich in algemene zin niet met predictive policing bezighoudt, omdat criminaliteit niet te voorspellen is [Hugo Groen (programmamanager Sensing) en Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020]. In andere gevallen wordt de term wel door de politie gebruikt [zie bijvoorbeeld Politie 2017; Mali et al 2017].

¹⁰³ NOS 2018.

¹⁰⁴ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1 en 4, p. 6-10.

en efficiënte criminaliteitsbestrijding noodzakelijk om gebruik te maken van gegevens en technologie.¹⁰⁵ Tegelijkertijd blijkt uit evaluaties niet dat predictive-policingprogramma's leiden tot minder criminaliteit.¹⁰⁶ Wat betreft discriminatierisico's stelt Willems, datawetenschapper bij de Nederlandse politie, dat hoewel discriminatie kan voorkomen in predictive-policingsystemen, het niet noodzakelijkerwijs onderdeel is van voorspellend politiewerk. Hij legt uit dat het gaat om het soort misdrijf dat wordt voorspeld. Bij een type misdrijf dat in het algemeen wordt geregistreerd door iemand op heterdaad te betrappen (zoals drugsverkoop of zakkenrollerij) kan een feedbackloop ontstaan. De voorspellingen beschrijven dan reeds bestaand surveillancegedrag, dat mogelijk bevooroordeeld is. Willems stelt dat datawetenschappers de politieteams aanmoedigen om prioriteit te geven aan soorten misdrijven die worden geregistreerd door aangiften van het slachtoffer (bijvoorbeeld inbraken en berovingen). In dat geval zullen er minder snel feedbackloops ontstaan.¹⁰⁷

De politie stelt dat burgers ook van de politie verwachten dat zij gebruik maakt van gegevens en technologie. Zij verwijst daarbij naar een onderzoek naar de mening van burgers over de inzet van sensoren door de politie, dat op aanvraag van de politie werd uitgevoerd door het Rathenau Instituut.¹⁰⁸ De politie concludeert op basis van de uitkomsten dat burgers verwachten en accepteren dat de politie gebruik maakt van sensoren op drukke, openbare plaatsen en in onveilige situaties.¹⁰⁹ Een recent rapport van de Politieacademie verwijst eveneens naar de verwachtingen van de burger omtrent technologiegebruik door de politie. Het rapport stelt dat de politie technologie moet gebruiken om haar professionaliteit en legitimiteit te waarborgen. In het volgende citaat wordt het veronderstelde positieve effect van de inzet van technologie op de professionaliteit en legitimiteit van de politie uitgelegd:

'Professionaliteit en de legitimiteit van de politieorganisatie zijn een (...) belangrijke drijfveer om technologie in te zetten. Het gebruik van technologie om haar prestaties te verbeteren, draagt ook bij aan het verhogen van de professionele status en organisatorische legitimiteit van de politieorganisatie (...) Een effectieve en efficiënte organisatie die in staat is haar taken uit te voeren zoals de burger verwacht, zal meer vertrouwen en waardering ontvangen. (...) Hierbij kan de inzet van nieuwe vormen van technologie bijdragen aan een hogere professionele status en het gezag dat de politie in de samenleving heeft. Een factor die hierbij meespeelt, is de overtuiging dat wanneer niet aangehaakt wordt bij de nieuwste technologische trends, de politie op achterstand staat bij de aanpak van criminelen en het beschermen van burgers (...) Technologie past ook in een

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Ernst et al 2019, p. 23-24; Politie 2017; Mali et al 2017.

¹⁰⁶ Zie De Koning 2020; Mali et al 2017, p. 41.

¹⁰⁷ Dick Willems (data scientist) tijdens een expert-rondetafelbijeenkomst over predictive policing op 10 februari 2020, georganiseerd door Universiteit Utrecht. Willems stelde dit in antwoord op mijn vraag: hoe kan de politie discriminatie binnen predictive-policingsystemen voorkomen?

¹⁰⁸ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020 met verwijzing naar Rathenau Instituut 2019B. Zie ook Politie 2019D.

¹⁰⁹ Ibid.

continu proces van professionaliseren en specialiseren en heeft een ander, niet praktisch, voordeel: technologie straalt moderniteit uit.’¹¹⁰

Het rapport van het Rathenau Instituut schept echter een genuanceerder beeld van de verwachtingen van burgers omtrent technologiegebruik door de politie. Het rapport stelt dat burgers het gebruik van sensoren in de openbare ruimte en onveilige situaties eerder accepteren, maar dat zij hier wel bepaalde voorwaarden aan stellen. In het rapport wordt niet gesteld dat burgers sensorgebruik in bepaalde situaties verwachten. Uit het rapport blijkt dat de mening van burgers over een bepaalde sensortoepassing afhankelijk is van meerdere factoren, zoals de eigenschappen van de technologie, de sociale praktijk waarbinnen sensoren worden toegepast en de maatschappelijke en institutionele context waarin die sociale praktijk zich bevindt.¹¹¹ In zowel de privéruimte als de openbare ruimte willen burgers liever niet via sensoren ‘bekeken worden’, aangezien dit ten koste kan gaan van persoonlijke vrijheid.¹¹² Burgers bleken bereid om kleine ongemakken (zoals kortdurend lawaai) en relatief lichte vergrijpen (zoals straatafval) te accepteren om hun persoonlijke vrijheid te waarborgen.¹¹³ Wanneer burgers sensorgebruik acceptabel achtten, stellen zij hier vervolgens voorwaarden aan. Burgers stellen dat sensorgebruik slechts geaccepteerd is wanneer het de veiligheid en leefbaarheid duidelijk verhoogt en wanneer wordt voldaan aan belangrijke randvoorwaarden zoals privacy, transparantie en non-discriminatie.¹¹⁴ De burger verwacht onder meer dat de politie zich houdt aan de regels van de rechtsstaat, moderne technologie effectief inzet en op een nette manier omgaat met de privacy van burgers.¹¹⁵ Burgers zijn dus kritisch over het gebruik van sensoren. Het gebruik hiervan lijkt dan ook niet onomstotelijk bij te dragen aan de legitimiteit van de politie – enkel wanneer dit op rechtvaardige wijze gebeurt. In dit kader benoemt de Politieacademie ook een andere functie van het gebruik van technologie naar voren, die in lijn is met de vraag van burgers naar transparantie en zo kan bijdragen aan de legitimiteit van de politie:

“Technologie kan de politie ook ondersteunen bij het transparant zijn over haar optreden en de wijze waarop zij haar werk uitvoert en verantwoording aflegt aan de maatschappij die zij dient.’¹¹⁶

Deze functie van het gebruik van technologie krijgt echter minder aandacht en wordt door de politie niet naar voren gebracht binnen het SMB-project. Tenslotte blijkt uit het onderzoek van Rathenau dat burgers het ook juist belangrijk vinden dat politiewerk niet te technologisch wordt. Politiewerk wordt gezien als mensenwerk en burgers willen het contact met politieagenten en de aanwezigheid van agenten op straat niet kwijtraken.¹¹⁷

¹¹⁰ Ernst et al 2019, p. 24.

¹¹¹ Rathenau Instituut 2019B, p. 92.

¹¹² Ibid. p. 95.

¹¹³ Ibid. p. 81.

¹¹⁴ Ibid. p. 12.

¹¹⁵ Ibid. p. 92.

¹¹⁶ Ernst et al 2019, p. 24.

¹¹⁷ Rathenau Instituut 2019B, p. 93.

3.2 Mobiel banditisme

3.2.1 Definitie en prioritering binnen de politie

Predictive-policingprogramma's richten zich in de regel op een bepaalde vorm van criminaliteit. De politie maakt hierin een keuze: welk probleem moet met prioriteit worden aangepakt? Het is belangrijk om aandacht te besteden aan deze keuze, aangezien de keuze voor een bepaald criminaliteitsprobleem als onderwerp voor een predictive-policingprogramma bevooroordeeld kan zijn en zo discriminatie tot gevolg kan hebben.¹¹⁸ Het SMB-project volgt op de keuze van de politie voor een bepaald criminaliteitsprobleem en een bepaalde stad. Het SMB-project richt zich immers niet op het voorkomen van alle soorten criminaliteit in Nederland, maar beperkt zich tot de aanpak van mobiel banditisme in Roermond. De aanpak van mobiel banditisme staat op nationaal niveau hoog op de prioriteitenlijst bij de politie. De politie rekent mobiel banditisme tot de *high impact crimes*.¹¹⁹ De Nationale Politie definieert mobiel banditisme als volgt:

*'De term mobiel banditisme wordt gebruikt voor internationaal rondtrekkende criminele groepen, die zich schuldig maken aan verschillende misdrijven als winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting en zakkenrollerij.'*¹²⁰

De politie stelt dat de afgelopen jaren grote bezorgdheid is gerezen over de toename van het aantal bendes. Diefstal uit supermarkten, winkels, woningen, bedrijven, auto's en diefstal middels oplichting, skimming en zakkenrollerij worden steeds vaker toegeschreven aan mobiele bendes.¹²¹ De politie wil mobiel banditisme een halt toeroepen en neemt daartoe verschillende maatregelen. Zo brengt de politie mobiele bendes in kaart, wisselt zij informatie uit met andere landen en verzamelt en analyseert zij informatie van onder andere EUROPOL en uit opsporingsonderzoeken. Ook worden opsporings- en handhavingsacties en verkeerscontroles uitgevoerd.¹²² Het Openbaar Ministerie (OM) stelt eveneens dat zij hard willen optreden tegen mobiel banditisme. Zij stelt dat mobiel banditisme een verschijningsvorm is van internationaal georganiseerde vermogenscriminaliteit, die grote gevolgen heeft voor de slachtoffers en grote economische schade veroorzaakt.¹²³ Het OM wil een sterk signaal afgeven tegen deze vorm van criminaliteit door hoge straffen te eisen. In principe worden geen voorwaardelijke- of werkstraffen geëist, maar onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.¹²⁴ Sinds mei 2019 past het OM een beleidsregel toe waarin de kwalificatie 'mobiel banditisme' wordt gebruikt als strafverzwarende omstandigheid. Voor deze kwalificatie dienen drie cumulatieve indicatoren:

1. Het betreft vermogens-, fraude- of oplichtingsdelicten;
2. Het betreft verhandelbare (lang houdbare) goederen die redelijkerwijs niet bestemd zijn voor eigen gebruik; en

¹¹⁸ Zie hoofdstuk 1.2, onder 2, p. 7-8.

¹¹⁹ Politie 2020B.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Politie 2019C, document nr. 002, 'Mobiele bendes aan het Roer', p. 9.

¹²² Politie 2020B.

¹²³ Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010).

¹²⁴ Openbaar ministerie 2020.

3. De verdachte heeft geen aantoonbare vaste of duurzame woon- of verblijfplaats in Nederland.

Daarnaast dient er sprake te zijn van een van de volgende indicatoren:

- a. Meerdere vermogens-, fraude- of oplichtingsdelicten in een relatief korte periode en/of een relatief grote hoeveelheid goederen; of
- b. Aanwezigheid van (internationale) justitiële en/of politieke informatie die direct dan wel indirect wijzen op plegen van vermogens-, fraude- of oplichtingsdelicten.

Het SMB-project sluit aan op de nationale prioritering van mobiel banditisme en volgt daarnaast op aanvraag van de Burgemeester van Roermond naar een aanpak van mobiel banditisme in deze specifieke stad. Driessen, coördinator operationele proeftuinen binnen het Sensingprogramma, geeft aan dat de burgemeester mobiel banditisme wil aanpakken, omdat mobiele bandieten overlast veroorzaken en imagoschade opleveren voor de stad. In de gemeente Roermond heerst namelijk het gevoel dat mobiel banditisme de laatste jaren is toegenomen.¹²⁵ De prioritering van mobiel banditisme lijkt gestoeld op de afnemende *subjectieve veiligheid* (de mate waarin criminaliteit wordt waargenomen en beleefd) in Roermond. Vanuit de objectieve veiligheid (het feitelijk niveau van criminaliteit) is de prioritering van mobiel banditisme niet direct evident.¹²⁶ Dit kan worden afgeleid uit een politierapport, genaamd 'Mobiele bendes aan het roer' (hierna: het politierapport) dat werd gepubliceerd in het kader van het SMB-project. Het rapport bestaat uit een 'exploratief onderzoek' naar de aard, omvang en aanpak van mobiel banditisme in de gemeente Roermond, uitgevoerd door de politie-eenheid Limburg. Het rapport zet de criminaliteitscijfers van Roermond uiteen en omschrijft ervaringen van politieagenten. Het onderzoek richt zich op de twee meest voorkomende delicten in Roermond: winkeldiefstal en zakkenrollerij.¹²⁷

Winkeldiefstal	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Aantal opgenomen aangiften	466	396	354	338	406	1.960
Aantal opgehelderde aangiften	338	295	256	240	279	1.408
Totaal aantal verdachten (totaal aantal)	430	351	309	298	352	1740
Verdachten met Nederlandse nationaliteit	295	223	186	172	166	1.042
Verdachten met niet-Nederlandse nationaliteit	135	129	123	126	186	699
Verdachte criteria mobiel banditisme	33	58	60	62	80	293

Tabel 1: Winkeldiefstal in Roermond.¹²⁸

¹²⁵ Interview politie 2020. Dit komt tevens terug in een brief van de burgemeester aan de politie: Politie 2019C, document nr. [003, 'Brief aan nieuwe Korpschef Nationale Politie in verband met project Sensing'](#).

¹²⁶ Zie voor meer over objectieve en subjectieve veiligheid bijvoorbeeld Vanderveen et al 2011.

¹²⁷ Politie 2019C, document nr. [002, 'Mobiele bendes aan het Roer'](#).

¹²⁸ Ibid. p. 37.

Zakkenrollerij	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Aangiften opgenomen	192	299	281	324	425	1.521
Aangiften opgehelderd	14	14	12	8	28	76
Verdachten	19	26	18	12	39	114
Verdachte met Nederlandse nationaliteit	13	24	11	7	9	64
Verdachten met niet-Nederlandse nationaliteit	6	2	7	5	30	50
Verdachte criteria mobiel banditisme	3	2	2	3	10	20

Tabel 2: Zakkenrollerij in Roermond.¹²⁹

Op basis van bovenstaande tabellen constateert de politie dat het aantal verdachte winkeldieven en zakkenrollers die voldoen aan de criteria van mobiel banditisme stijgt. Zo wordt vastgesteld dat het aantal verdachten van winkeldiefstal die voldoet aan de criteria van mobiel banditisme steeg in zowel absolute zin (van 33 naar 80 verdachten) als in relatieve zin (van 8% naar 23%).¹³⁰ Ook wat betreft het aantal aangehouden verdachten van zakkenrollerij ziet de politie een stijging van verdachten die voldoen aan de criteria van mobiel banditisme (van 3 naar 10 verdachten en van 16% naar 26%).¹³¹ Op de statistische analyse in het politierapport zijn twee aanmerkingen te maken:

1. Het valt op dat het merendeel van de onderzochte criminaliteit *niet* binnen de definitie van mobiel banditisme valt. Zo voldeed in 2014 23% van de verdachten van winkeldiefstal en 26% van de verdachten van zakkenrollerij aan de criteria van mobiel banditisme – zo'n 75% van de verdachten viel niet binnen de definitie.¹³² Het aantal verdachten van mobiel banditisme is behoorlijk klein en in de beperkte tijdspanne (vier jaar) is geen duidelijke, consistente toename te zien. De veranderingen in het aantal aangiften en verdachten over het verloop van vier jaar tijd zijn niet zodanig constant dat een patroon kan worden vastgesteld. Ook na 2014 schommelden de cijfers.¹³³ Vanwaar dan toch de focus op mobiel banditisme, in tegenstelling tot bijvoorbeeld winkeldiefstal en zakkenrollerij in brede zin? Wanneer ik deze vraag stel in een interview begin 2020 antwoordt Driessen dat mobiele bandieten veel economische schade aanrichten. Mobiele bandieten worden omschreven als dadergroepen die naar Nederland toekomen

¹²⁹ Ibid. p. 47.

¹³⁰ In de periode 2010-2014 was het aandeel verdachten van winkeldiefstal dat voldeed aan de criteria van mobiel banditisme ten opzichte van het totaal aantal verdachten als volgt: 7,7% (2010), 16,5% (2011), 19,4% (2012), 20,8% (2013) en 22,7% (2014).

¹³¹ In de periode 2010-2014 was het aandeel verdachten van zakkenrollerij dat voldeed aan de criteria van mobiel banditisme ten opzichte van het totaal aantal verdachten als volgt: 15,8% (2010), 7,7% (2011), 11,1% (2012), 25% (2013) en 25,6% (2014).

¹³² Het aandeel verdachten dat *niet* voldeed aan de criteria van mobiel banditisme ten opzichte van het totaal aantal verdachten was, wat betreft winkeldiefstal: 92,3% (2010), 83,5% (2011), 80,6% (2012), 79,2% (2013) en 77,3% (2014) en wat betreft zakkenrollerij 84,2% (2010), 92,3% (2011), 88,9% (2012), 75% (2013) en 74,4% (2014)

¹³³ Het aantal aangiften voor winkeldiefstal betrof 347 (2015), 347 (2016), 358 (2017), 389 (2018) en 344 (2019). Wat betreft zakkenrollerij was dat 412 (2015), 401 (2016), 311 (2017), 234 (2018) en 322 (2019). Zie Data.politie.nl.

om in winkelcentra hun slag te slaan. Zij komen snel Roermond binnen en stelen een grote hoeveelheid aan goederen om vervolgens te vertrekken. De politie omschrijft hen als handelaren. Dit komt overeen met de definitie van het OM, waaruit blijkt dat mobiele bandieten de goederen niet voor eigen gebruik stelen. De specifieke handelswijze van mobiele bandieten vraagt om een specifieke aanpak, aldus de politie. De politie stelt ook oog te hebben voor andere groepen binnen de winkeldieven en zakkenrollers, zoals lokale daders. Daar gaat het volgens de politie veelal om zogenaamde ‘junks en drunks’ die een andere aanpak vereisen. Om de criminaliteit binnen die groep te verminderen is bijvoorbeeld meer sociale steun nodig, stelt de politie.¹³⁴

2. Criminaliteitscijfers zijn geen volledige en geen objectieve weergave van de daadwerkelijke criminaliteit. De cijfers zien bijvoorbeeld op het aantal verdachten, in tegenstelling tot veroordeelden. Niet alle verdachten zijn ook daadwerkelijk schuldig.¹³⁵ Het aantal aangiften biedt ook geen weergave van de totale criminaliteit – niet ieder slachtoffer doet immers aangifte. De exacte omvang van mobiel banditisme is aldus lastig vast te stellen. De cijfers zijn ook geen gevolg van een representatieve en/of willekeurige steekproef: zij zijn het gevolg van bepaalde keuzes van de politie, die veel discretionaire bevoegdheid bezit. Politieagenten moeten beslissen waar zij rondlopen, op wie zij letten, wie zij aanspreken en/of staande houden en onder welke categorie strafbare feiten worden geregistreerd. Criminologisch onderzoek suggereert dat in de besluiten van politieagenten vooroordelen meespelen, waardoor de criminaliteitscijfers worden beïnvloed.¹³⁶ Ook bleek uit een onderzoek in 2019 dat Nederlandse agenten de criminaliteitscijfers een slechte weergave achten van de werkelijkheid. Zo stelden agenten dat misdrijven nog weleens onterecht onder een andere categorie worden geregistreerd.¹³⁷ Een vergelijkbaar probleem kwam naar voren in een politieonderzoek naar de mogelijkheid om geautomatiseerde informatie over de omvang van mobiel banditisme uit de politieregistratiesystemen te ontsluiten. De systeeminformatie bleek onvoldoende houvast te bieden voor het doen van schattingen over alle bij de politie bekende vermogensmisdrijven.¹³⁸ Criminaliteitscijfers kunnen zo bestaande ideeën en mogelijke vooroordelen over de vorm van mobiel banditisme en het profiel van potentiële daders bevestigen. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

3.2.2 Daderprofiel

Politieagenten werken regelmatig met daderprofielen, die kenmerken bevatten van potentiële daders van een specifiek misdrijf. Profielen kunnen worden gevormd door directe ervaringen (de eigen ervaringen van een politieagent met een bepaalde

¹³⁴ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

¹³⁵ Driessen stelt dat bij winkeldiefstal en zakkenrollerij opgepakte verdachten vrijwel altijd ook schuldig zijn, aangezien verdachten vrijwel altijd op heterdaad betrapte daders zijn. Winkeldieven en zakkenrollers worden zelden achteraf opgespoord. Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld Lum en Isaac 2016; Weijters et al 2016.

¹³⁷ Van de Beld et al 2019.

¹³⁸ Van Ham et al 2018.

dadergroep) en indirecte ervaringen (de ervaringen van collega's of informatie op sociale media). Profielen kunnen informeel worden opgesteld en uitgewisseld tussen politieagenten. Profielen kunnen ook worden aangedragen en formeel worden vastgelegd vanuit de politieorganisatie.¹³⁹ De politie-eenheid Limburg heeft in het kader van mobiel banditisme een daderprofiel vastgelegd in het hiervoor besproken politierapport. Ook in andere interne politiedocumenten en in berichtgeving over het SMB-project worden bepaalde kenmerken van mobiele bandieten benoemd. De politie acht het daderprofiel nog steeds valide.¹⁴⁰ Er bestaat vooralsnog geen duidelijk kader voor het vaststellen van daderprofielen. De mogelijkheid tot subjectieve keuzes in het vormgeven van een daderprofiel versterken het risico op bevooroordeelde systemen die discriminatie tot gevolg hebben, waar critici van predictive-policingprogramma's voor waarschuwen. Vooroordelen in de opzet van het project kunnen doorwerken in de uitkomsten en een *selffulfilling prophecy* creëren: wanneer de politie verwacht criminaliteit bij een bepaalde groep te vinden, zal deze verwachting uitkomen doordat voornamelijk deze groep gecontroleerd wordt.¹⁴¹ Het is dus van belang om kritisch te kijken naar de vormgeving van een daderprofiel. Binnen het SMB-project valt op dat het daderprofiel van mobiele bandieten is gekleurd door de definitie van mobiel banditisme en de gebruikte bronnen. Het daderprofiel omvat vier kenmerken: nationaliteit, etniciteit, gender en leeftijd. De volgende alinea's zetten eerst deze kenmerken uiteen waarna enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de bronnen waarop zij gebaseerd zijn.

Ten eerste speelt nationaliteit het duidelijkst een rol in het daderprofiel. Mobiel banditisme wordt gelinkt aan Oost-Europese nationaliteiten, waarvan gesteld wordt dat zij oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteitscijfers. In algemene zin constateert de Nederlandse politie dat tot en met 2013 op nationaal niveau een stijging te zien was van mobiel banditisme vanuit Oost-Europa, met name gepleegd door verdachten uit Polen, Bulgarije, Roemenië en Litouwen.¹⁴² In de berichtgeving over het SMB-project wordt mobiel banditisme in Roermond op vergelijkbare wijze gekoppeld aan Oost-Europese nationaliteiten. In het politierapport worden de aangehouden verdachten in Roermond gecategoriseerd naar nationaliteit:

Nationaliteiten winkeldieven	2010	2011	2012	2013	2014	totaal	
						abs.	%
Roemeense	9	12	23	18	40	102	33
Belgische	2	12	11	10	6	41	13
Poolse	4	3	6	9	11	33	11
Duitse	7	7	5	7	7	33	11
Litouwse	3	1	3	4	5	16	6
Overigen	8	24	13	20	14	79	26
TOTAAL	33	59	61	68	83	304	100

Tabel 3: Verdeling van het aantal aangehouden verdachten van winkeldiefstallen naar nationaliteit.¹⁴³

¹³⁹ Zie Çankaya 2012; Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 94-95. Zie ook Brown 1988; Holmberg 2003.

¹⁴⁰ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

¹⁴¹ Zie hoofdstuk 1.2, onder 2, p. 7-8.

¹⁴² Politie 2020B.

¹⁴³ Politie 2019C, document nr. [002, 'Mobiele bendes aan het Roer'](#), p. 69.

Nationaliteit	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
BULGAARSE	0	0	0	2	8	10
BURGER VAN BOSNIE-HERZEGOVINA	0	0	0	0	1	1
BURGER VAN SERVIE	1	0	0	0	0	1
ONBEKEND	1	0	0	0	0	1
ROEMEENSE	1	2	1	1	0	5
POOLSE	0	0	1	0	0	1
SOMALISCHE	0	0	0	0	1	1
TOTAAL	3	3	2	3	10	20

Tabel 4: Verdeling van het aantal aangehouden verdachten van zakkenrollen naar nationaliteit.¹⁴⁴

De politie verwijst in interviews over het project geregeld naar Oost-Europese nationaliteiten.¹⁴⁵ Veruit de meeste (al dan niet alle) mobiele bandieten zijn simpelweg Oost-Europees, lijkt de gedachte te zijn. In het politierapport worden met name Roemenen en Bulgaren in verband gebracht met mobiel banditisme. Deze nationaliteiten worden zelfs expliciet genoemd op het voorblad van het rapport. Polen en Litouwen worden ook gekoppeld aan mobiel banditisme, maar beduidend minder.¹⁴⁶ De politie verwijst bij deze aanname naar de criminaliteitscijfers, waaruit zou blijken dat personen die zich schuldig maken aan mobiel banditisme ‘opvallend vaak’ afkomstig zijn uit Oost-Europese landen.¹⁴⁷ De politie koppelt de criminaliteitscijfers aan haar ervaringen, de ervaringen van de Bulgaarse en Roemeense politie en aan een onderzoek van Siegel naar Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland, uitgevoerd in opdracht van de Politieacademie. Zo wordt op basis van deze bronnen geconstateerd dat woninginbraken vooral daders met de Poolse, Litouwse en Roemeense nationaliteit betreft, dat vooral Roemeense en Bulgaarse criminele netwerken zich met oplichting bezighouden, dat Litouwse misdaadgroepen de autodiefstalketen controleren en dat skimming veelal gepleegd wordt door Roemeense en in mindere mate door Bulgaarse dadergroepen.¹⁴⁸

Vervolgens lijkt etniciteit een rol te spelen. In het politierapport wordt de Roma verscheidene malen in verband gebracht met mobiel banditisme.¹⁴⁹ Dit is opvallend, omdat in Nederland geen etniciteit wordt vastgelegd bij criminaliteitsregistraties. Toen ik de politie hiernaar vroeg, stelde zij dat het aandeel van Roma in de criminaliteitscijfers van Roermond is onderzocht op basis van de omschrijvingen in het politiesysteem, waaruit kon worden vastgesteld dat het in een aantal gevallen Roma betrof.¹⁵⁰ De aannames rondom etniciteit zijn daarnaast gebaseerd op externe bronnen: het politierapport refereert ook hier naar ervaringen van de Bulgaarse en Roemeense politie en naar het onderzoek van Siegel. Zo wordt benadrukt dat zakkenrollerijen volgens de

¹⁴⁴ Ibid. De conclusies volgend op tabel 4 zijn onleesbaar gemaakt in het document.

¹⁴⁵ Zie bijvoorbeeld NOS 2018; Teeffelen 2018.

¹⁴⁶ Het rapport telt 34 verwijzingen naar de Roemeense nationaliteit, 25 naar de Bulgaarse nationaliteit, 6 naar de Poolse nationaliteit en 10 naar de Litouwse nationaliteit.

¹⁴⁷ Interview politie 2019; Rathenau Instituut 2019A.

¹⁴⁸ Politie 2019C, document nr. 002, ‘Mobiele bendes aan het Roer’, p. 52, 58 en 64.

¹⁴⁹ Het rapport telt 8 verwijzingen naar Roma.

¹⁵⁰ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

Bulgaarse en Roemeense politie in 90% van de gevallen gepleegd wordt door Romagroepen.¹⁵¹ Uit het onderzoek van Siegel wordt geconcludeerd dat ‘vooral Roemeense en Bulgaarse criminele netwerken, waaronder veel zigeuners (vooral Roma) zich onder meer met oplichting bezig houden’.¹⁵² Het politierapport suggereert dat deze bevindingen in lijn zijn met de criminaliteit in Roermond. Zo wordt bij de bevinding dat meer vrouwelijke dan mannelijke zakkenrollers zijn aangehouden in Roermond (15 vrouwen t.o.v. 5 mannen) gerefereerd aan Siegels onderzoek, waaruit blijkt dat binnen een bepaalde Romaclan (de *Karderashi*) zakkenrollerij vooral door vrouwen wordt gepleegd.¹⁵³

Ten slotte wordt in het daderprofiel ingegaan op gender en leeftijd. De rol van deze factoren lijkt verwaarloosbaar. Op de gender- en leeftijdsverhouding binnen de totale groep verdachten van mobiel banditisme wordt niet ingegaan in het politierapport en in nieuwsberichten over het SMB-project wordt geen melding gemaakt van gender of leeftijd.¹⁵⁴ Het politierapport verwijst enkel naar de gender- en leeftijdsverhoudingen binnen bepaalde Oost-Europese en/of Roma dadergroepen.¹⁵⁵ De conclusies omtrent gender en leeftijd worden afwisselend gebaseerd op de criminaliteitscijfers van Roermond, bevindingen van Nederlandse politieagenten, bevindingen van Roemeense en Bulgaarse politieagenten en/of Siegels onderzoek. Zo onderzocht de politie de gender- en leeftijdsverhouding binnen een groep van 74 Roemeense verdachten van winkeldiefstal, waaruit bleek dat 51% tussen de 25 – 35 jaar oud was en 92% man.¹⁵⁶ Hierop wordt geconcludeerd dat winkeldiefstallen in Roermond overwegend worden gepleegd door Roemeense mannen tussen de 25 en 35 jaar.¹⁵⁷ Wat betreft zakkenrollerij wordt verwezen naar ervaringen van de Bulgaarse politie, die stelt dat het in minstens 90% van de gevallen gaat om vrouwelijke daders.¹⁵⁸ Ook in Roermond worden zakkenrollerijen overwegend gepleegd door Bulgaarse vrouwen, doorgaans jonger dan 35 jaar, zo stelt een Nederlandse politieagent in het politierapport.¹⁵⁹

Bij het opgestelde daderprofiel kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Nog afgezien van de subjectiviteit van criminaliteitscijfers¹⁶⁰ is de gebruikte database te klein om algemene conclusies te trekken. Bovendien lijkt de oververtegenwoordiging van Oost-Europese nationaliteiten in grote mate een gevolg van de definitie van mobiel banditisme.

¹⁵¹ Politie 2019C, document nr. [002, ‘Mobiele bendes aan het Roer’](#), p. 44 en 65.

¹⁵² Ibid. p. 67.

¹⁵³ Ibid. p. 87-88.

¹⁵⁴ In een geval wordt ingegaan op leeftijd los van nationaliteit: de leeftijdsverhouding binnen de groep verdachte zakkenrollers wordt uiteengezet. Hier worden hier geen verdere conclusies uit getrokken voor het daderprofiel. Zie Politie 2019C, document nr. [002, ‘Mobiele bendes aan het Roer’](#), p. 87.

¹⁵⁵ Mogelijk ligt de leeftijd- en genderverhouding binnen de totale groep verdachten anders. Toen ik de politie hiernaar vroeg, stelde zij dat er geen cijfers beschikbaar zijn over de gender- en leeftijdsverhouding binnen de totale groep. Interview politie 2020.

¹⁵⁶ Politie 2019C, document nr. [002, ‘Mobiele bendes aan het Roer’](#), p. 70-71.

¹⁵⁷ Ibid. p. 6.

¹⁵⁸ Ibid. p. 87.

¹⁵⁹ Ibid. p. 6-7.

¹⁶⁰ Zie paragraaf 2.1 en hoofdstuk 1.2, onder 2, p. 7-8.

Zo worden misdaden die begaan zijn door individuen die de Nederlandse nationaliteit bezitten, in Nederland geboren zijn of een in Nederland geregistreerde woonplaats hebben, uitgesloten van de definitie van mobiel banditisme.¹⁶¹ Daarnaast stelt de politie dat individuen van Belgische en Duitse nationaliteit niet tot netwerken van mobiele daders behoren. Hoewel de politie constateert dat er sprake is van een relatief hoog aantal Belgische en Duitse verdachten, neemt zij aan dat dit personen betreft die zelfstandig de grens overgaan, winkeldiefstallen plegen en vervolgens weer huiswaarts gaan. Zij zijn geen onderdeel van een rondtrekkende groep en vallen daarom niet onder de definitie van mobiel bandiet.¹⁶² Wanneer ik vraag waarom de politie hiervan uitgaat, stelt zij dat het theoretisch gezien mogelijk is dat mobiele bandieten de Duitse of Belgische nationaliteit bezitten, maar dat zij dit tot nu toe nog niet hebben gezien.¹⁶³ Uit de gebruikte externe bronnen blijkt tevens dat de politie zich richt op Oost-Europese nationaliteiten: in het politierapport wordt veel verwezen naar Siegels onderzoek, dat zich richt op Oost-Europese dadergroepen, en naar ervaringen van de Bulgaarse en Roemeense politie. De betrouwbaarheid van deze bronnen is omstreden: de statistische bevindingen van Siegel zijn gebaseerd op een kleinschalig kwalitatief en geen kwantitatief statistisch onderzoek¹⁶⁴ en in Bulgarije en Roemenië worden de Roma in hoge mate gediscrimineerd.¹⁶⁵ Zo blijkt uit onderzoek van het Bulgaarse Helsinki-comité dat de Roma sterk oververtegenwoordigd zijn onder de slachtoffers van mishandeling door de Bulgaarse politie.¹⁶⁶ Ook in Roemenië is politiegeweld tegen Roma een hardnekkig probleem, stelt de mensenrechtenorganisatie Minority Rights Group.¹⁶⁷ De politie-eenheid Limburg legt bovendien niet uit waarom de ervaringen in Bulgarije en Roemenië relevant zijn in de context van Roermond.

3.2.3 Werkwijze

De politie acht drie handelswijzen kenmerkend voor mobiele bandieten: een bepaald soort vervoersmiddel, bepaalde bewegingspatronen van het vervoersmiddel en bepaalde gedragspatronen van personen. Ten eerste stelt de politie dat mobiele bandieten voornamelijk gebruik maken van auto's om rond te trekken, en dat zouden dan met name witte huurauto's van Duitse makelij zijn.¹⁶⁸ Mobiele bandieten rijden met meerdere personen in een auto: de politie acht bijvoorbeeld een auto met vier passagiers mogelijk verdacht. De politie stelt verder dat een Roemeens kenteken een indicatie kan zijn van mobiele bandieten.¹⁶⁹ Dit laatste kenmerk lijkt echter niet gelinkt aan de handelswijze van mobiele bandieten, maar aan het daderprofiel, waarin de Roemeense nationaliteit een rol speelt. De kans is immers groot dat een individu die rijdt in een auto met een Roemeens kenteken, zelf Roemeens is. Het kenmerk van het kenteken is zo een proxy voor de

¹⁶¹ Politie 2019C, document nr. [002, 'Mobiele bendes aan het Roer'](#), p. 17-18.

¹⁶² Ibid. p. 68-69.

¹⁶³ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

¹⁶⁴ Letter&Geest 2013; Müller 2013.

¹⁶⁵ Minority Rights Group 2018; Minority Rights Group 2020.

¹⁶⁶ Bulgarian Helsinki Committee 2016.

¹⁶⁷ Minority Rights Group 2020.

¹⁶⁸ Interview politie 2019; Interview politie 2020.

¹⁶⁹ NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A.

nationaliteit van het betreffende individu.¹⁷⁰ Vervolgens kan het patroon waarin een auto zich beweegt op een bepaalde tijd en in een bepaalde richting indicatief zijn voor een mobiele bandiet. Zo stelt de politie dat een auto die vanuit Duitsland in de richting van het outletcentrum rijdt, verdacht zou kunnen zijn.¹⁷¹ Tenslotte stelt de politie dat de tijdstippen waarop individuen actief zijn een indicatie is voor een mobiele bende. Wat de verdachte tijdstippen zijn wordt niet gespecificeerd.¹⁷²

Bovengenoemde kenmerken lijken gebaseerd op de ervaringen van politieagenten omtrent mobiel banditisme in Roermond (zij zien dat mobiele bandieten veelal in witte huurauto's van Duitse makelij rijden en voornamelijk actief zijn in het outletcentrum) en de definitie van mobiel banditisme (mobiele bandieten opereren in groepen en zullen zich dus met meerdere personen in een auto begeven). De gebruikte criteria zijn vrij ruim, wat gevolgen heeft voor de gegevensverzameling voor het SMB-project. Hier wordt in de volgende paragraaf aandacht aan besteed.

3.3 Werking van het SMB-project

3.3.1 Verzameling van gegevens

Bij de aankondiging van het project werden vele verschillende sensoren geopperd. De politie en de TU/e verkondigden dat gebruik kon worden gemaakt van camerabeelden, berichten op sociale media, voor marketingdoeleinden verzamelde gegevens en ANPR.¹⁷³ Ook onderzocht de politie destijds de mogelijkheden voor het registreren van de aanwezige telefoons in een auto door middel van sensoren. De politie overwoog om hiervoor wifi-trackers te gebruiken.¹⁷⁴ Wifi-trackers vangen signalen op van telefoons op zoek naar een internetverbinding. De politie hoopte hiermee tevens de telefoon van eerder betrapte zakkenrollers of winkeldieven te detecteren. Wifi-trackers zouden tevens kunnen worden ingezet om de looproutes van personen te volgen en mogelijk op basis daarvan verdacht gedrag herkennen. De politie en de TU/e waren destijds voornemens om grote hoeveelheden gegevens te analyseren om vast te stellen hoe een gemiddelde bezoeker in het winkelcentrum rondloopt en het afwijkende gedrag van dieven en zakkenrollers in kaart te brengen.¹⁷⁵ In de praktijk wordt echter tot dusver van beduidend minder sensoren gebruik gemaakt. Het is wel mogelijk dat de politie in de toekomst sensoren toevoegt.¹⁷⁶ Gedurende dit onderzoek stelde de politie dat zij enkel gebruik maakt van ANPR-camera's en merk-model-kleurherkenningscamera's. ANPR-camera's maken gebruik van *character recognition* om nummerborden te kunnen lezen en merk-model-kleurherkenningscamera's bevatten – zoals de naam al doet vermoeden – software die het merk, model en de kleur van de auto kunnen registreren. Voor de proef zijn op strategische plekken camera's opgehangen. De camera's zijn in staat om een grote

¹⁷⁰ De term 'proxy' heeft meerdere definities. Hier wordt geduid op proxy als de schijnbaar objectieve maatstaf die feitelijk dient als referentie voor nationaliteit of ras. Deze definitie is gebaseerd op Rollins en Wiggins 2017.

¹⁷¹ Rathenau Instituut 2019A.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Eindhoven University of Technology 2018; Politie 2018.

¹⁷⁴ NOS 2018; Teeffelen 2018.

¹⁷⁵ Teeffelen 2018.

¹⁷⁶ Interview politie 2019; Interview politie 2020.

hoeveelheid gegevens te genereren. Zij verzamelen kentekens, voertuiggegevens en bewegingspatronen van alle personen die door Roermond rijden.¹⁷⁷ Deze grote gegevensverzameling is een gevolg van de brede criteria die de politie hanteert voor de werkwijze van mobiele bandieten. Die criteria beslaan een grote groep waarop het predictive-policingprogramma zich richt: veel mensen die in een auto door Roermond rondrijden, al dan niet in de richting van het Outletcentrum, zijn immers geen mobiele bandieten. Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen die in Roermond wonen of werken, mensen die gaan winkelen in het centrum of mensen die door Roermond heenreizen. Het SMB-project richt zich zo op een grote groep mensen. De politie verzamelt en verwerkt grote hoeveelheden informatie, grotendeels van onschuldige personen – iets waar mensenrechten- en publiekebelangengroepen zich in het algemeen zorgen om maken wanneer het predictive policing betreft.¹⁷⁸ De politie stelt echter dat de impact van het project op de privacy beperkt is. Zij benadrukt dat de ingezette sensoren informatie verschaffen over voertuigen en niet over individuen. Hoewel de door ANPR-camera's verzamelde kentekens herleidbaar zijn tot personen, acht de politie deze informatie niet zo relevant. De politie stelt niet geïnteresseerd te zijn in de herleidbare persoonsgegevens, maar het kenteken slechts te gebruiken als indicator voor kenmerken van het voertuig. Het is immers niet zeker dat de persoon die geregistreerd staat bij het kenteken ook de feitelijke bestuurder of passagier is. De auto kan geleend, verkocht of gestolen zijn.¹⁷⁹ Daarnaast benadrukt de politie de proportionaliteit van de gebruikte middelen. De politie stelt dat zij bij de keuze voor het inzetten van een bepaalde sensor onderzoekt welke sensor een bepaald kenmerk vanuit het daderprofiel (een zogeheten profielregel) kan waarnemen met een zo gering mogelijke inbreuk op de privacy van burgers. Zo stelt Hugo Groen, programmamanager Sensing:

*'Als je een sensor in zet, moet dat de sensor zijn die het minst invasief is ten opzichte van het vraagstuk waar je voor staat. Als een bewegingsmelder voldoende is, dan moet je niet met gezichtsherkenning aan de slag gaan.'*¹⁸⁰

In dit kader onderzoekt de politie of een andere sensor dan ANPR-camera's vergelijkbare informatie zou kunnen verschaffen, waarbij de informatie niet herleidbaar is tot personen. Vandaar de interesse in merk-model-kleurherkenning, aldus de politie.¹⁸¹ De werking van het merk-model-kleurherkenningssysteem is echter beperkt: de camera's kunnen het merk, het model en de kleur slechts herkennen in redelijk lichte omstandigheden. Het systeem werkt daardoor slechts op beperkte tijden gedurende de dag. 's Avonds en 's nachts werkt het systeem niet goed.¹⁸² Ook onderzoekt de politie momenteel welke sensoren het aantal personen in een auto kunnen tellen, waarbij tevens wordt nagedacht over de proportionaliteit van de sensor. In 2018 gaf een

¹⁷⁷ Ibid. Zie ook NOS 2018.

¹⁷⁸ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

¹⁷⁹ Hugo Groen (programmamanager Sensing), Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

¹⁸⁰ Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019.

politiemedewerker aan dat gekeken werd of het tellen van personen mogelijk zou zijn met objectherkenning in de vorm van videotechnologie.¹⁸³ Eind 2019 geeft de politie echter aan dergelijke technologie niet te willen gaan gebruiken, vanwege de disproportionele inbreuk op de privacy die het verwerken van camerabeelden met zich meebrengt. Op dat moment wordt gedacht aan het waarnemen van het aantal passagiers door middel van weegplaten. Door middel van weegplaten zou het totale gewicht van het voertuig – inclusief passagiers – gemeten kunnen worden. De politie kan vervolgens op basis van het merk en het model van de auto nagaan hoeveel de auto zonder passagiers weegt en op basis van het verschil in gewicht berekenen hoeveel passagiers er ongeveer in de auto zullen zitten. Deze methode wordt minder invasief geacht, nu de gegevens over gewicht niet direct tot een persoon te herleiden zijn, in tegenstelling tot camerabeelden.¹⁸⁴ Begin 2020 blijkt deze sensor niet goed te werken: het gewicht van een auto kan slechts worden berekend wanneer deze op zeer lage snelheid over de plaat heenrijdt.¹⁸⁵ De politie onderzoekt op dat moment een andere methode: het tellen van hartfrequenties door middel van een millimeter-wavesensor. De politie kan zo zien hoeveel hartslagen zich in een auto bevinden. Of deze sensor in de praktijk werkt, moet nog worden getest.¹⁸⁶

3.3.2 Verwerking van gegevens in een risicomodel

De verzamelde gegevens worden verwerkt in een risicomodel. Dit risicomodel is niet identiek aan het hiervoor besproken daderprofiel.¹⁸⁷ De politie moet zich immers beperken tot die profielregels waarvan de benodigde informatie middels sensoren kan worden waargenomen.¹⁸⁸ Voor het SMB-project heeft de politie een risicoprofiel van mogelijke daders opgesteld op basis van onder andere het politierapport en ervaringen van politieagenten. Het risicoprofiel bestaat uit meer dan tien profielregels die de kenmerken van daders beschrijven. De politie geeft geen uitsluitel over de gebruikte profielregels. Ook moet worden opgemerkt dat het risicoprofiel niet statisch is. Afhankelijk van de gegevensanalyses en de ervaringen van de politieagenten kan het puntensysteem worden aangepast. Zo stelt de politie dat de aannames waarop het risicoprofiel gebaseerd is onjuist kunnen blijken. Ook kan het zijn dat de kenmerken van mobiele bandieten veranderen. Zij kunnen bijvoorbeeld gebruik gaan maken van een ander type voertuig. De politie benadrukt dat het project moet worden gezien als een ‘dynamisch systeem dat constant wordt doorontwikkeld’.¹⁸⁹ Uit de nieuwsberichten en interviews kunnen momenteel de volgende profielregels worden afgeleid:

¹⁸³ NOS 2018; Teeffelen 2018.

¹⁸⁴ Hugo Groen (programmamanager Sensing) en Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019.

¹⁸⁵ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

¹⁸⁶ Ibid. Driessen en Hendriks legden uit dat de sensor werkt in een stabiele omgeving, maar dat het nog maar de vraag is of de sensor werkt onder andere omstandigheden. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de sensor niet of minder goed werkt bij snel passerende auto's en/of in de regen et cetera. Overigens kunnen hartfrequenties herleidbaar zijn tot personen. Zie The Economist 2020.

¹⁸⁷ Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2, p. 25-29.

¹⁸⁸ Interview politie 2019; Interview politie 2020.

¹⁸⁹ Ibid. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A; Teeffelen 2018.

- *Mobiele bandieten rijden met meerdere passagiers in een auto.* De politie veronderstelt dat een persoon die alleen in een auto rijdt, een forens is. Meerdere passagiers – de politie noemt als voorbeeld vier – kan indicatief zijn voor een groep mobiele bandieten.¹⁹⁰
- *Mobiele bandieten rijden vaak in een witte, Duitse huurauto van drie tot vijf jaar oud.* Het betreft vaak een niet te groot model.¹⁹¹
- *Mobiele bandieten rijden mogelijk in een auto met een kenteken van een bepaalde herkomst.* De politie kan het land van herkomst van een kenteken achterhalen.¹⁹² In eerdere nieuwsberichten werd aangekondigd dat een Roemeens kenteken punten op zou leveren.¹⁹³ In latere interviews lijkt de politie het belang van deze profielregel af te willen zwakken. De meeste mobiele bandieten zouden niet rijden in een auto met een Roemeens – of ander Oost-Europees – kenteken, maar in auto's met een Duits kenteken. Een mobiel bandiet rijdt zelden met een auto met een Oost-Europees kenteken naar Nederland, stelt de politie. Een profielregel voor Roemeense kentekens wordt daarom weinig zinvol geacht, al sluit de politie niet uit dat deze opgenomen is of wordt. Een profielregel die zich richt op auto's met een Duits kenteken zou wellicht relevanter zijn, maar deze levert juist weer te veel sensormatches op en zou daarom opzichzelfstaand weinig waarde hebben.¹⁹⁴ Begin 2020 stelt de politie signalen op te vangen dat ook auto's met Spaanse en Franse kentekens gebruikt worden door mobiele bandieten. Wellicht dat dit toegevoegd zal worden aan het profiel.¹⁹⁵
- *Mobiele bandieten rijden mogelijk in een auto die eerder gesignaleerd is in het kader van criminaliteit en/of een gestolen auto en/of een auto met een vals kenteken.* De informatie uit de sensoren wordt gekoppeld aan een actuele landelijke informatielijst van mobiele bandieten. Deze informatielijst bevat geen namen, maar kenmerken van voertuigen die zijn aangetroffen bij mobiele bandieten. De lijst bevat het kenteken, merk, model en kleur van de betreffende auto en een opvolgprotocol. Er kunnen verschillende signaleringen worden gekoppeld aan een auto. Zo kan een auto gesignaleerd zijn als gestolen of als betrokken bij een eerder crimineel vraagstuk, bijvoorbeeld wanneer de auto wegreed na een diefstal of wanneer na een eerdere controle van de auto een strafbaar feit werd vastgesteld. Het opvolgprotocol kan bijvoorbeeld vermelden dat eerdere passagiers bepaalde wapens bij zich droegen. Slechts een specifiek en beperkt aantal politieagenten kan de landelijke informatielijst aanvullen.¹⁹⁶ Daarnaast kan de politie controleren of een kenteken vals is door de ANPR-camera's geobserveerde nummerborden te koppelen aan informatie uit de database van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Deze database bevat aanvullende informatie over het voertuig, waaronder het merk, model en kleur. Wanneer de informatie uit de database van de RDW niet overeenkomt met de informatie uit de merk-model-kleurcamera's, kan het

¹⁹⁰ Interview politie 2019.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A.

¹⁹⁴ Interview politie 2019.

¹⁹⁵ Interview politie 2020.

¹⁹⁶ Ibid.

kenteken vals zijn. Het koppelen is niet mogelijk voor buitenlandse auto's, aangezien de database van het RDW slechts informatie over Nederlandse kentekens bevat.¹⁹⁷

- *Mobiele bandieten volgen een bepaald traject.* Een auto die langskomt op een bepaald punt en/of een bepaald traject volgt krijgt een aantal punten. Zo wordt aangenomen dat mobiele bandieten vaak vanuit Duitsland richting het Outletcentrum rijden.¹⁹⁸ De politie poogt op basis van de beweegpatronen van verschillende voertuigen, die zij kunnen afleiden uit de informatie van de ANPR- en merk-model-kleurherkenningscamera's, verschillende verkeersdeelnemers te onderscheiden. Zo probeert de politie de patronen van forenzen, taxichauffeurs, pakketbezorgers en dergelijke te onderscheiden om deze te kunnen uitsluiten ('whitelisten').¹⁹⁹
- *Mobiele bandieten rijden op bepaalde tijdstippen.* De politie geeft aan dat de dag en tijd waarop een auto rijdt indicatief kan zijn voor een mobiele bandiet. Welke dagen en tijdstippen dit zijn wordt niet gespecificeerd.²⁰⁰

Net als de gegevensverzameling lijkt ook de gegevensverwerking een grote groep te beslaan. Veel onschuldige personen kunnen namelijk aan bovenstaande criteria voldoen. Dat de politie veel gegevens van onschuldige personen verzamelt en verwerkt blijkt uit de poging om de patronen van niet-mobiel bandieten te onderscheiden om deze te kunnen *whitelisten*. Het valt daarnaast op dat het risicoprofiel is vormgegeven aan de hand van de veronderstelde kenmerken van het voertuig van mobiele bandieten. De persoonlijke kenmerken van mobiele bandieten, zoals uiteengezet in het daderprofiel, zijn niet expliciet opgenomen in het risicoprofiel. De politie benadrukt ook dat het profiel zich richt op voertuigen en niet op personen. Etniciteit, gender en leeftijd worden niet relevant geacht en spelen geen enkele rol in het profiel, aldus de politie. De politie benadrukt tevens dat de nationaliteit van personen niet opgenomen is in de profielregels, al speelt nationaliteit wel een rol via het land van afkomst van een nummerbord.²⁰¹ Kim Vermeulen, privacy-jurist bij de politie, verwijst in dit kader naar het *Moelander*-arrest, waarin de Hoge Raad oordeelde dat er sprake is van indirect onderscheid naar nationaliteit of afkomst wanneer bij een verkeerscontrole als selectie criterium wordt gehanteerd of een kenteken afkomstig is uit een bepaalde groep landen.²⁰² Vermeulen stelt dat het maken van indirect onderscheid in dit geval toelaatbaar is, nu er sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit en de criminaliteitscijfers de indruk dat het met name Oost-Europeaanen betreft onderbouwen.²⁰³ Zij wijst er daarnaast op dat gevoelige

¹⁹⁷ Interview politie 2019.

¹⁹⁸ Ibid. Zie ook Rathenau Instituut 2019A over het gebruik van de database van RDW.

¹⁹⁹ Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

²⁰⁰ Interview politie 2020.

²⁰¹ Interview politie 2019.

²⁰² HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1872 (*Moelander*).

²⁰³ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020. In het *Moelander*-arrest oordeelde de Hoge Raad dat het meewegen van het land van herkomst van een nummerbord onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om maatregelen ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en/of misdaad waarbij de plegers nationale landsgrenzen overschrijden. De maatregelen moeten voor het bereiken van het doel passend en noodzakelijk zijn.

persoonsgegevens op grond van de Wet politiegegevens verwerkt mogen worden voor zover dit onvermijdelijk is en de gegevens worden verwerkt in combinatie met andere gegevens. Aan beide vereisten wordt binnen het project voldaan, aldus Vermeulen.²⁰⁴

3.3.3 Genereren van hits

De sensoren zijn zo geprogrammeerd dat ze observaties in het straatbeeld koppelen aan het risicoprofiel. Iedere profielregel krijgt op basis van een sensormatch een bepaalde waarde toegekend. De optelsom van die scores bepaalt het risico. Vanaf een bepaalde score wordt de situatie 'verdacht'.²⁰⁵ Wanneer het puntenaantal van een passerend voertuig boven deze drempel komt is er sprake van een 'hit'. De hit wordt gepresenteerd op een landkaart, waarbij wordt vermeld aan welke profielregels is voldaan (de sensormatches). Het systeem wordt omschreven als een website of applicatie waarnaar bevoegde medewerkers kunnen kijken wanneer zij daar de tijd voor hebben.²⁰⁶ De melding komt binnen op twee locaties:

1. Bij het 'Real Time Intelligence Centre', ofwel de meldkamer van de politie in Maastricht (het RTIC); en
2. De operationeel coördinator in Roermond (het OPCO).²⁰⁷

Wanneer een hit gepresenteerd wordt bij het RTIC en/of de OPCO controleren de politiemedewerkers of het weergegeven beeld overeenkomt met de gepresenteerde sensormatches. De medewerkers van het RTIC of de OPCO verifiëren of de profielregels zijn gevolgd en of de uitkomst op basis van de profielregels klopt. Zo kan het zijn dat een ANPR-camera het kenteken verkeerd heeft gelezen. In interviews benadrukt de politie dat er altijd een menselijke tussenkomst is voordat besloten wordt tot een inzet. Het resultaat van het risicomodel is niet doorslaggevend.²⁰⁸ Ook in eerdere nieuwsberichten werd dit onderstreept. Zo stelt De Jonge dat het altijd een agent is die uiteindelijk bepaalt of iemand verdacht is.²⁰⁹ Tegelijkertijd lijkt de politie de kans dat het systeem de verkeerde verdachten aanwijst klein te achten. Zo zegt Van der Plas, bij de Nationale Politie verantwoordelijk voor digitalisering en internetcriminaliteit:

'Ik denk dat de kans groter is dat je als crimineel wordt aangehouden dan dat je als burger verkeerd wordt aangehouden'.²¹⁰

In de afgenomen interviews waren de politiemedewerkers voorzichtiger met het trekken van dergelijke conclusies. Groen en Driessen benadrukken dat het systeem feilbaar is en

²⁰⁴ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020, met verwijzing naar Wpg, art. 5.

²⁰⁵ Interview politie 2019; Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A.

²⁰⁶ Hugo Groen (programmamanager Sensing) en Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid. Dit werd bevestigd door Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

²⁰⁹ NOS 2018.

²¹⁰ Ibid.

nog verder ontwikkeld moet worden.²¹¹ Groen stelt dat de politie werkt aan een scherpere formulering van de profielregels, zodat zo min mogelijk gegevens worden verwerkt. Niet-relevante gegevens – zoals gegevens van auto's met slechts een passagier – dienen zo veel mogelijk uitgefilterd te worden. Eind 2019 stelt Groen dat de politie nog 'oncomfortabel veel data' waarneemt. Zo bleek drie maanden na de start van het project dat er te veel hits werden gegenereerd. Het ontbrak de politie aan de benodigde capaciteit: er waren simpelweg niet genoeg politieagenten om opvolging te geven aan iedere melding. Het profiel is vervolgens zodanig ingeperkt dat er in april 2019 nog vier of vijf hits per dag binnenkwamen.²¹² Dit lijkt overigens nog steeds een tamelijk hoog aantal: het komt neer op zo'n 1500 tot 1800 hits per jaar, terwijl het totale aantal aangiften van diefstal en zakkenrollerij per jaar onder de 850 blijft.²¹³

3.3.4 Uitvoering van interventies op basis van hits

Wanneer de hit geverifieerd is wordt een inzetopdracht gegeven aan de politieagenten van het basisteam in Roermond. Het basisteam volgt sinds april 2019 hits op. De dienstdoende agent krijgt een melding waarbij wordt aangegeven dat er sprake is van een hit. Ook wordt vermeld op basis van welke informatie deze hit is vastgesteld.²¹⁴ Politieagenten kunnen vervolgens op verschillende wijze opvolging geven aan een risicoscore. De politieagent heeft de discretionaire bevoegdheid om te bepalen of en hoe zij of hij intervenieert. Groen benadrukt dat niet elke opvolging een strafrechtelijke behoefte te zijn. Zo kan een politieagent een burger aanspreken, waarbij een agent simpelweg gedag kan zeggen of kan vragen wat de burger daar doet. De politie kan een burger zo impliciet waarschuwen dat zij of hij in de gaten wordt gehouden. Ook kan de politie ervoor kiezen om het beveiligingspersoneel van het winkelcentrum op de hoogte te stellen van een verdachte situatie, zodat zij extra opletten.²¹⁵ Een politieagent kan tevens besluiten om geen opvolging te geven.²¹⁶ Naar verwachting zal de politieagent in de meeste gevallen proberen een verdachte auto te onderscheppen en contact pogen te maken met de inzittenden.²¹⁷ De politie constateert dat de praktijk nog weerbarstig blijkt: vaak hebben medewerkers onvoldoende tijd om een melding op te pakken. Het komt regelmatig voor dat er geen politieagenten beschikbaar zijn om opvolging te geven of dat beschikbare politieagenten te ver weg zijn om op tijd bij de auto te komen.²¹⁸ Wanneer een hit gemeld wordt aan het operationeel centrum, duurt het gemiddeld zes minuten voordat een politieagent wordt ingezet. De agent treft dan vaak geen voertuig meer aan.

²¹¹ Hugo Groen (programmamanager Sensing) en Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019; Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

²¹² Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

²¹³ Zie tabel 1 en 2, p. 21. Daarbij kan worden opgemerkt dat niet alle delicten zullen leiden tot een aangifte en het totale aantal diefstal en zakkenrollerij dus hoger kan zijn. Anderzijds kunnen meerdere aangiften zien op dezelfde groep daders, aangezien de politie ervan uitgaat dat de daders stelselmatig en in groepsverband te werk gaan.

²¹⁴ Interview politie 2019.

²¹⁵ Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A; Teeffelen 2018.

²¹⁸ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

Sinds eind 2019 onderzoekt de politie dan ook mogelijkheden om agenten sneller op de plek van de hit te krijgen.²¹⁹

3.3.5 Registratie en terugkoppeling van interventies

De registratie en terugkoppeling van interventies is van belang, omdat het project zo geëvalueerd kan worden op effectiviteit. Burgers stellen immers dat sensorgebruik slechts geaccepteerd is wanneer het de veiligheid en leefbaarheid duidelijk verhoogt.²²⁰ Ook voor de politie is het van belang om te weten of haar werkwijze effectief is. Door het programma te evalueren kan de politie pogen de betwiste effectiviteit van predictive-policingprogramma's te weerleggen.²²¹ Binnen het SMB-project wordt van politieagenten gevraagd om na een inzet terug te koppelen wat zij hebben aangetroffen. Wanneer de politieagent de auto aantreft, de betreffende passagiers aanspreekt en/of de auto controleert zijn er volgens Driessen drie mogelijke uitkomsten:

- a. Er is niets aan de hand, het betreft Oost-Europeanen die netjes gaan winkelen in de Outlet;
- b. Er wordt niets aangetroffen, maar de betreffende personen vertrekken na de interventie uit Roermond; of
- c. Er worden inbrekerswerktuigen en/of geprepareerde tassen gevonden in de auto, of de betreffende personen rijden na een controle door en worden vervolgens op heterdaad betrapt op winkeldiefstal of zakkenrollerij.²²²

In het eerste geval is er sprake van een onjuiste hit, ook wel een *false positive* genoemd. De politie acht een dergelijke uitkomst nog steeds succesvol, aangezien de politie van deze informatie kan leren en het profiel hierop kan aanpassen.²²³ In het tweede geval acht de politie de kans groot dat de betreffende personen inderdaad voornemens waren om strafbare feiten te plegen en dat zij vanwege de interventie zijn vertrokken. De hit klopte in dat geval: er was sprake van een *positive positive*. Ook in het derde geval wordt aangenomen dat de risicoscore klopte.²²⁴ De politie stelt zichzelf tot doel het profiel zo vorm te geven, dat er zo min mogelijk interventies benodigd zijn, die zo vaak mogelijk zinvol zijn. Zo stelt Groen:

*'Bij een grote hoeveelheid aan valse hits spreek je veel mensen aan die het niet nodig hebben. Dat wil je voorkomen. We willen het terugbrengen naar zo min mogelijk interventies, maar wel zo veel mogelijk zinvolle interventies.'*²²⁵

²¹⁹ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019.

²²⁰ Zie paragraaf 1.

²²¹ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

²²² Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019; Interview politie 2020.

²²³ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

²²⁴ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A; Teeffelen 2018. In deze nieuwsberichten stelt de politie dat kwaadwillende personen na een controle vaak meteen vertrekken uit Roermond. Zo worden misdrijven voorkomen, aldus de politie.

²²⁵ Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

In andere woorden: de politie wil *false positives* zo veel mogelijk voorkomen, omdat in dergelijke gevallen onschuldige burgers worden aangesproken. De politie heeft hier zelf ook baat bij: zij wil haar capaciteit inzetten op de juiste voertuigen.²²⁶ Het profiel dient daarom zo min mogelijk hits te genereren, waarvan zo veel mogelijk *positive positives*. De politie meet hoeveel hits in behandeling worden genomen en onderzoekt de resultaten van inzetopdrachten.²²⁷ De politie acht dit van belang, omdat op basis van de terugkoppeling het profiel aangepast kan worden. Politieagenten zijn echter niet verplicht om terug te koppelen. Het systeem is wel zo ingericht dat een melding blijft staan tot een afhandelingscode wordt ingevoerd. Politieagenten kunnen ook terugkoppelen door middel van zogenaamde mutaties in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Niet iedere melding wordt op deze wijze geregistreerd. Slechts wanneer een politieagent iemand staande houdt of controleert moet zij of hij een mutatie maken, waarbij de projectcode MOBA gebruikt dient te worden. Dat is een specifieke code voor mobiel banditisme binnen de proeftuin.²²⁸ De discretionaire bevoegdheid die politieagenten hebben in het al dan niet opvolgen van risicoscores én het al dan niet terugkoppelen van controles maakt dat de evaluatiecijfers niet volledig zullen zijn. Deze cijfers zijn daardoor vatbaar voor dezelfde kritiek als criminaliteitscijfers: zij zijn waarschijnlijk onvolledig, subjectief en kunnen bestaande veronderstellingen van politieagenten bevestigen en versterken. De terugkoppelingsgegevens zijn echter niet de enige gegevens waaraan het succes van het project kan worden gemeten. Hoewel de politie aangeeft dat het lastig zal zijn om de effectiviteit te meten, stelt zij dat gekeken kan worden naar het aantal meldingen van diefstal en zakkenrollerij. De politie verwacht dat deze afnemen wanneer het project effectief is. Ook kan worden onderzocht of het percentage goederen dat gestolen wordt uit het winkelcentrum afneemt. Het zal echter lastig zijn om de causaliteit tussen een afname van criminaliteit en het project vast te stellen. Andere oorzaken kunnen immers een rol spelen, aldus de politie.²²⁹ Begin 2020 geeft de politie aan dat er nog te weinig gegevens beschikbaar zijn om conclusies te trekken over de effectiviteit van het project. In 2021 zal een evaluatie worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij.²³⁰

3.3.6 Informatievoorziening en toezicht

Onderzoekers en maatschappelijke organisaties benadrukken het belang van transparantie en controlemechanismen bij predictive-policing. Burgers moeten tot op zekere hoogte inzage hebben in databases en hun opgeslagen gegevens kunnen

²²⁶ Dit kwam tevens naar voren in Interview politie 2020, waarin Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) stelde: 'Wij willen voorkomen dat we onschuldige burgers aan de kant zetten, want dat is voor hen niet zo fijn. Dat willen wij ook niet. Voor ons is het een capaciteitsvraag: zetten wij capaciteit op het goede voertuig. Wij hebben er baat bij om het profiel zo correct mogelijk te krijgen'.

²²⁷ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019.

²²⁸ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

²²⁹ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020.

²³⁰ Emma Gerrits (coördinator evaluatie, onderzoek & benefits van het Sensingprogramma) in: Interview politie 2020.

corrigeren.²³¹ Uit het voorgaande blijkt dat de exacte werking van het project onduidelijk is. De politie maakt het gebruikte risicomodel bijvoorbeeld niet bekend. Wel stelt de politie dat zij op verschillende wijzen mensen geïnformeerd heeft over het project. Zo zocht de politie bij de start van het project de media op om burgers te informeren over het gebruik van sensoren en gegevens om mobiel banditisme tegen te gaan. De politie heeft hiertoe informatie verstrekt aan regionale kranten in Limburg en nationale kranten. Daarnaast wordt de Gemeenteraad van Roermond geïnformeerd over beslissingen binnen het project. De burgemeester is betrokken bij het project en zij doet verslag in de Gemeenteraad.²³² De politie stelt dat wanneer burgers willen weten of hun persoonsgegevens in het kader van het project zijn opgeslagen, zij via de reguliere weg een informatieverzoek kunnen indienen bij de politie.²³³ Ten slotte heeft de politie eind 2019 een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd, die begin 2020 is voorgelegd aan de gegevensautoriteit van de politie. Ten tijde van dit onderzoek stelt de politie de beoordeling nog niet te kunnen openbaren. Afhankelijk van de uitkomst wordt de beoordeling toegestuurd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, waarna de beoordeling wel openbaar zal zijn.²³⁴

3.4 Wettelijk kader

Mensenrechtengroepen benadrukken dat gegevensverwerkingen gebaseerd moeten zijn op een duidelijke juridische basis die voorziet in goede waarborgen.²³⁵ Het wettelijk kader voor het SMB-project is uiteengezet in de Nota rechtmatigheid (hierna: de Nota), waarnaar de politie in interviews regelmatig verwees.²³⁶ In de Nota maakt de politie onderscheid tussen het wettelijk kader voor het verzamelen van gegevens, dat gebaseerd wordt op de Politiewet, en het wettelijk kader voor het verwerken van gegevens, dat gebaseerd wordt op de Wet politiegegevens. De volgende paragrafen gaan in op de wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking binnen het SMB-project en bepalingen uit de Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering waarnaar de politie verwijst wat betreft de toepasselijke wettelijke waarborgen.

3.4.1 Wettelijke grondslag voor de verzameling van gegevens

De Nota stelt dat de verkrijging van de gegevens middels sensoren een inbreuk vormt op twee grondrechten: de bewegingsvrijheid en de persoonlijke levenssfeer. Voor een dergelijke inbreuk is een wettelijke bevoegdheid vereist. De politie verwijst in zowel interviews als de Nota naar het Zwolsmanarrest, waarin wat betreft het vereiste van voorafgaande wettelijke legitimatie wordt gewezen op zowel de Nederlandse Grondwet

²³¹ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

²³² Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

²³³ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019. Waarschijnlijk doelt Vermeulen op het recht op inzage van de persoon op wie de persoons- of politiegegevens betrekking hebben, conform Wet politiegegevens, art. 25. Personen kunnen hiertoe een schriftelijk verzoek indienen bij de politie. Zie Politie 2020D.

²³⁴ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020.

²³⁵ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

²³⁶ Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#); Interview politie 2019; Interview politie 2020.

als het EVRM.²³⁷ Indien en voor zo ver sprake is van een zogenaamde ‘geringe’ inbreuk acht de politie de wettelijke algemene taakomschrijving van de politie in artikel 3 Politiewet voldoende, conform het Zwolsmanarrest.²³⁸ Artikel 3 Politiewet bevat de algemene taakomschrijving voor de politie en luidt als volgt:

Artikel 3 Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Zodra er sprake is van een meer doelgerichte vergaring van gegevens wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ‘diepgaander’, stelt de politie. Daarvoor zou een meer specifieke wettelijke bevoegdheid zijn vereist.²³⁹ De Politie acht de algemene taakomschrijving in artikel 3 Politiewet echter voldoende voor de gegevensverwerkingen binnen het SMB-project. Het voorkomen van criminaliteit of wanordelijkheden behoort immers tot de taak van de politie.²⁴⁰ Het is de vraag of artikel 3 Politiewet tegemoetkomt aan de vraag naar een specifieke, juridische basis vanuit mensenrechtenorganisaties en belangengroepen. De grens tussen een geringe inbreuk, waarvoor artikel 3 Politiewet voldoende wordt geacht, en een doelgerichte en diepgaande gegevensverwerking waarvoor een specifieke grondslag wordt vereist, is onscherp. Hoewel de politie artikel 3 Politiewet afdoende acht, stelt de Nota tegelijkertijd dat het SMB-project een doelgericht karakter heeft, nu van tevoren bepaald is wat of wie gedetecteerd moet worden. In de Nota wordt er zelfs vanuit gegaan dat dit doelgerichte karakter toe zal nemen. Het doelgerichte karakter van het project zal naar verwachting groeien naarmate de analyses van gegevens leiden tot meer verfijnde profielen die een verhoogde kans op een hit genereren. De politie verwacht dat de analysering van de verkregen gegevens zal leiden tot meer informatie over mobiele bandieten, waardoor vervolgens gericht en kansrijker gezocht kan worden.²⁴¹ In dit geval leidt de meer doelgerichte vergaring van gegevens echter niet tot een diepgaandere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, stelt de politie. De politie verwacht niet dat in de loop van het project meer van de persoonlijke levenssfeer in zicht wordt gebracht, omdat zij het profiel zodanig wil aanpassen dat zo min mogelijk gegevens verwerkt worden. De politie stelt dat de inzet van meer sensoren

²³⁷ HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 m.nt. T.M. Schalken (*Zwolsman*).

²³⁸ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019; Interview politie 2020, met verwijzing naar: Politie 2019C, document nr. [‘Nota rechtmatigheid OPTR en GPV’](#); HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 m.nt. T.M. Schalken (*Zwolsman*). In Interview politie 2019 werd tevens wat betreft het verwerken van ANPR-gegevens verwezen naar het IJssellandarrest: HR 11 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3142 (*IJsselland*).

²³⁹ Specifieke bevoegdheden kunnen worden gevonden in het Wetboek van Strafvordering, de Gemeentewet en de Wegenverkeerswet 1994. Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020.

²⁴⁰ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020, met verwijzing naar: Politie 2019C, document nr. [083, ‘Nota rechtmatigheid OPTR en GPV’](#). Zie ook Politie 2019C, document nrs. [4070, ‘Besluit’](#), [050, ‘Criteria referentiebestanden en het opslaan’](#), [056, ‘Document industrieterreinen’](#), [059, ‘Verslag Juridisch Overleg’](#), [068, ‘Notitie privacy OPT Roermond’](#), en [097, ‘Getekende versie brondocument’](#).

²⁴¹ Politie 2019C, document nr. [083, ‘Nota rechtmatigheid OPTR en GPV’](#).

de politie in staat kan stellen om gegevens zo te koppelen, dat zij uiteindelijk minder gegevens hoeft op te slaan.²⁴² Een benodigde specifieke bevoegdheid zou problematisch zijn: het huidige Wetboek van Strafvordering voorziet momenteel niet in specifieke bevoegdheden voor dergelijke grootschalige, ongerichte gegevensverwerkingen.²⁴³ De politie kan de gegevensverwerking daardoor niet op een andere, specifiekere grondslag baseren.

3.4.2 Normen uit de Wet politiegegevens

De Wet politiegegevens vormt een specifiek wettelijk kader voor het verwerken van persoonsgegevens door de politie in het kader van de uitoefening van de politietaak. De politie gaat ervanuit dat zij binnen het SMB-project persoonsgegevens verwerkt. Hoewel de verzamelde gegevens zien op auto's, zullen de gegevens die verwerkt worden veelal te herleiden zijn tot individuen. Nu deze persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van de uitoefening van de politietaak, worden zij gekwalificeerd als politiegegevens, waarop de Wet politiegegevens van toepassing is.²⁴⁴ Artikel 3 Wet politiegegevens stelt dat politiegegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover i) zij rechtmatig zijn verkregen, ii) de verwerking noodzakelijk is voor de uitdrukkelijk bij of krachtens die wet bepaalde doeleinden en iii) de verwerking, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is. De politie stelt dat aan deze vereisten wordt voldaan. Ten eerste wordt de rechtmatigheid van de verkrijging vastgesteld met een verwijzing naar artikel 3 Politiewet, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf. Wat betreft het tweede vereiste wordt gesteld dat het noodzakelijk is dat de politie doeltreffend en doelmatig optreedt tegen strafbare feiten die samenhangen met mobiel banditisme door gebruikmaking van technische hulpmiddelen zoals sensoren. In de Nota wordt de inachtneming van het noodzakelijkheids criterium vrij summier onderbouwd:

*'De voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten die samenhangen met mobiel banditisme is kort gezegd het doel van de [operationele proeftuin Roermond]. Dit behoort tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van de officier van justitie. Het is noodzakelijk dat de politie hiertegen doeltreffend optreedt en dat zo doelmatig mogelijk doet door gebruikmaking van technische hulpmiddelen zoals sensoren. Daarmee is aan het noodzaakscriterium voldaan.'*²⁴⁵

Het derde vereiste wordt gelijkgesteld aan de vereisten van evenredigheid en gematigdheid, ofwel proportionaliteit en subsidiariteit. De Nota stelt dat deze beginselen met zich meebrengen dat de gegevens die verzameld worden noodzakelijk moeten zijn voor het behalen van het doel, dat de noodzakelijke gegevens niet langs een andere weg kunnen worden verkregen en dat de verwerkingsduur in verhouding moet staan tot het doel van de verwerking. Ook dient de politie technische en organisatorische maatregelen te nemen om gegevensbeschermingswaarborgen te bieden, conform artikel 4a en 4b Wet

²⁴² Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

²⁴³ De politie bevestigde dat er geen specifieke bevoegdheid voor handen is in: Interview politie 2019; Interview politie 2020.

²⁴⁴ Conform Wet politiegegevens, art. 1 (a).

²⁴⁵ Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#).

politiegegevens.²⁴⁶ De politie geeft in interviews aan dat zij verschillende maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Zo benadrukt de politie dat zij op grond van artikel 3 en 12 Politiewet werkt onder het gezag van de officier van justitie, die waakt over de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de gebruikte sensoren en de bewaartermijnen.²⁴⁷ Dit brengt onder andere met zich mee dat de politie instemming behoeft voor de verkrijging van gegevens in het kader van het SMB-project. De politie vraagt daarom voorafgaand aan de inzet van een sensor toestemming aan de officier van justitie, die beoordeelt of de sensor voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit ten opzichte van het onderliggende probleem dat de politie wil aanpakken.²⁴⁸ Binnen het kader van artikel 8 en 9 Wet politiegegevens beslist de officier van justitie tevens over de bewaartermijnen en aanpassing daarvan.²⁴⁹ Begin 2020 vroeg ik de politie welk toetsingskader de officier van justitie hanteert. Zij vroegen dit na bij het OM, die antwoordde dat hiervoor geen wettelijke bepalingen bestaan. De afwegingen worden per casus magistraatelijk gemaakt, aldus het OM.²⁵⁰ Ten slotte benadrukt de politie dat de gegevens beveiligd zijn opgeslagen in twee aparte databanken: een voor de operationele gegevens en een voor de analysegegevens.²⁵¹

3.4.3 Verwerken van gegevens voor operationele doeleinden

De verwerking van gegevens voor de directe opvolging door politieagenten wordt door de politie omschreven als het verwerken van gegevens voor operationele doeleinden. Hieronder valt het verkrijgen en verwerken van gegevens voor het opvolgen van hits en het voeren van een lokale referentielijst. De politie gebruikt hiervoor enkel de hitgegevens. De verwerking van gegevens voor operationele doeleinden wordt gezien als een verwerking met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak, waarop artikel 8 Wet politiegegevens van toepassing is.²⁵² Dit artikel omvat een aantal waarborgen. Zo mogen de gegevens maximaal voor een periode van één jaar na de datum van de eerste verwerking worden verwerkt.²⁵³ De politie mag de gegevens gecombineerd verwerken en/of geautomatiseerd vergelijken om verbanden vast te stellen voor zover dat

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ De algemene politietaak zoals omschreven in art. 3 Politiewet valt uiteen in de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Wanneer de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde, staat zij op grond van art. 11 lid 2 Politiewet onder het gezag van de burgemeester. Wanneer de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat zij op grond van artikel 12 lid 2 Politiewet onder het gezag van de officier van justitie. Zie Corstens 2018, p. 116 – 120. De politie stelt dat het verkrijgen van gegevens voor het opvolgen van hits en het voeren van een lokale referentielijst binnen de strafrechtelijke handhavingstaak valt en daarom onder het gezag van de officier van justitie. Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020.

²⁴⁸ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

²⁴⁹ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020, met verwijzing naar: Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#).

²⁵⁰ Mail van Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen), 2 maart 2020.

²⁵¹ Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2019.

²⁵² Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

²⁵³ Wet politiegegevens, art. 8 lid 1.

noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak. De gegevens moeten worden vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak en in ieder geval uiterlijk vijf jaar na de datum van de eerste verwerking.²⁵⁴

Er bestaat geen specifieke grondslag voor het uitvoeren van interventies op basis van predictive-policingprogramma's. De politie verwijst hiervoor naar de algemene taakomschrijving in artikel 3 Politiewet, op basis waarvan politieagenten burgers mogen aanspreken.²⁵⁵ De politie mag daarnaast verkeerscontroles uitvoeren op basis van de Wegenverkeerswet 1994.²⁵⁶ De bevoegdheid tot het uitvoeren van verkeerscontroles dient in beginsel verband te houden met de naleving van de bij of krachtens de Wegenverkeerswet gegeven voorschriften. In het kader van het SMB-project lijkt dit niet het geval, omdat de politie auto's controleert in verband met de opsporing van mobiel banditisme. Mobiel banditisme kent geen verband met de voorschriften uit de verkeerswetgeving: winkeldiefstal en zakkenrollerij zijn niet strafbaar gesteld in de Wegenverkeerswet, maar in het Wetboek van Strafrecht. Deze handelswijze staat ook wel bekend als een 'dynamische verkeerscontrole'. Bij dergelijke controles gaat het de politie eigenlijk niet om het controleren van de naleving van verkeerswetgeving, maar om het verzamelen van informatie voor het opsporen van strafbare feiten. Binnen het SMB-project kan de politieagent gebruik maken van een verkeerscontrole om te kijken of de inzittenden voldoen aan het daderprofiel en of er voorwerpen in de auto zijn die in verband kunnen worden gebracht met mobiel banditisme. Wanneer politieagenten bijvoorbeeld inbrekerswerktuigen en/of geprepareerde tassen vinden in een auto kan dit hun vermoeden dat de inzittenden mobiele bandieten zijn bevestigen.²⁵⁷ Verscheidene rechtswetenschappers bekritiseren de dynamische verkeerscontrole vanwege het verbod van *détournement de pouvoir*, ook wel het beginsel van zuiverheid van oogmerk genoemd. Dit houdt in dat wettelijke bevoegdheden niet mogen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn gegeven.²⁵⁸ De Hoge Raad heeft echter vastgesteld dat de politie haar controlebevoegdheden onder de Wegenverkeerswet ook mag aanwenden ten behoeve van opsporingsactiviteiten, mits de controle wordt uitgevoerd door een daartoe bevoegde opsporingsambtenaar en mede is uitgeoefend ter controle van de naleving van de bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 gestelde voorschriften.²⁵⁹ Wanneer de politie bij een controle in het kader van het SMB-project vraagt naar het rijbewijs en/of de kentekenpapieren van de bestuurder, is de controle naar Nederlands recht dus in beginsel rechtmatig.

²⁵⁴ Wet politiegegevens, art. 8 lid 6.

²⁵⁵ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

²⁵⁶ Wegenverkeerswet 1994, art. 160.

²⁵⁷ Zie paragraaf 3.5.

²⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Docter 2017; Noyon en Trapman 2017.

²⁵⁹ HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het Gerechtshof, waarin het hof oordeelde dat de dynamische verkeerscontrole *détournement de pouvoir* opleverde. In de betreffende zaak leidde dat tot bewijsuitsluiting. Het Gerechtshof overwoog dat het vormverzuim een structureel karakter had en dat enkel strafvermindering onvoldoende effect zou hebben op de handelswijze van de politie. Zie Hof Amsterdam 21 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5307.

3.4.4 Verwerken van gegevens voor analysedoeleinden

Het verwerken van gegevens voor analysedoeleinden omvat het analyseren van gegevens voor de ontwikkeling van het profiel en de hitlijsten. Hiervoor worden niet enkel de hitgegevens verwerkt, maar alle passagegegevens. De passagegegevens omvatten het kenteken, merk model en de kleur van het gepasseerde voertuig, gekoppeld aan de betreffende datum en tijd.²⁶⁰ Er is geen specifieke bevoegdheid voor het verwerken van gegevens in het kader van een predictive-policingprogramma. De politie baseert de gegevensverwerking op een aantal algemene artikelen. De politie benadrukt daarbij dat het verwerken van analysegegevens voor het SMB-project geschiedt onder het gezag van de officier van justitie, die bevoegd is om in het kader van het opsporen van mobiele bandieten bevelen te geven aan de politie. Aan de hand daarvan is het wettelijk kader vormgegeven. De politie verwijst naar artikel 12 Politiewet en 141, 132a en 148 lid 2 Wetboek van Strafvordering.²⁶¹ Uit deze artikelen volgt achtereenvolgens dat de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde optreedt onder het gezag van de officier van justitie, dat zowel de officier van justitie als de ambtenaren van de politie met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, dat onder opsporing wordt verstaan 'het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen' en dat de officier van justitie bevoegd is om, in het kader van de opsporing van strafbare feiten, bevelen te geven aan de politie. Zo kan de officier van justitie het bevel geven om sensoren te plaatsen, aldus de politie.²⁶² De officier van justitie is tevens bevoegd om een bewaartermijn vast te stellen en daarbij af te wijken van de algemene regels omtrent het bewaren van ANPR-gegevens.²⁶³ Momenteel is de bewaartermijn vastgesteld op drie maanden. Na drie maanden worden de gegevens die geen hit genereerden verwijderd. De gegevens die wel een HIT genereerden worden opgeslagen voor een jaar. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen de HIT-gegevens die wel en HIT-gegevens die geen resultaat hebben opgeleverd. De bewaartermijn wordt iedere drie maanden geëvalueerd, waarbij getoetst wordt of de duur noodzakelijk is.²⁶⁴ Begin 2020 stelt de politie dat een zekere periode noodzakelijk is om beweegpatronen van verschillende verkeersdeelnemers te kunnen ontdekken in de gegevens en zo een goede whitelist op te kunnen stellen. Er blijkt een enorme variatie te zijn in verkeer, ook binnen bepaalde groepen. Zo kan het patroon van een deelnemer aan het woon-werkverkeer wekelijks wijzigen. De politie verwacht dat het niet haalbaar zal zijn om heldere patronen te ontdekken in een termijn van vier weken of minder.²⁶⁵

²⁶⁰ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020.

²⁶¹ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020, met verwijzing naar: Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#).

²⁶² Interview politie 2019.

²⁶³ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020. Wanneer ANPR-gegevens een HIT zijn op basis van een referentielijst is de bewaartermijn normaliter een jaar, op grond van artikel 8 Wet politiegegevens. Kentekens die niet op referentielijsten staan worden normaliter per direct vernietigd, tenzij een camera is aangewezen op grond van artikel 126jj Wetboek van Strafvordering. In dat geval mogen de gegevens vier weken worden bewaard. Enkel geautoriseerde opsporingsambtenaren hebben toegang tot die gegevens, waartoe een bevel van de officier van justitie is vereist.

²⁶⁴ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020.

²⁶⁵ Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

Verder wordt de verwerking van de analysegegevens gezien als een meer gerichte vorm van politie-inzet waarop artikel 9 Wet politiegegevens van toepassing is. Dit artikel bevat striktere eisen dan artikel 8 Wet politiegegevens. Zo dient een bevoegd functionaris aangesteld te worden die beslist over verdere verwerking van de gegevens voor een ander onderzoek.²⁶⁶ In het SMB-project is de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) aangewezen als bevoegd functionaris.²⁶⁷ De DRIO heeft toegang tot de gegevens, stelt de profielregels op en kan anderen toegang verschaffen op basis van een bevel van de officier van justitie.²⁶⁸ Naast politiemedewerkers hebben ook medewerkers van de TU/e toegang tot de gegevens. Zij zijn hiertoe geautoriseerd op grond van artikel 6 lid 4 Wet politiegegevens.²⁶⁹ De politie stelt terughoudend te zijn met het delen van de analysegegevens. De politie benadrukt dat de analysegegevens specifiek voor het SMB-project bewaard en verwerkt worden. Het wordt onwenselijk geacht om deze gegevens te delen voor andere doeleinden.²⁷⁰

Ten slotte stelt de politie dat verscheidene gegevensbeschermingswaarborgen zijn getroffen. Zo worden de gegevens gedeeltelijk gepseudonimiseerd of geanonimiseerd voor wetenschappelijk onderzoek door de TU/e.²⁷¹ De politie kan de gegevens zodanig versleutelen dat zij niet meer te herleiden zijn tot personen. Die gegevens worden enkel voor wetenschappelijk onderzoek gebruikt. Voor het verbeteren van het profiel heeft de politie echter niet-versleutelde gegevens nodig.²⁷² De analysegegevens zijn beveiligd opgeslagen in een aparte database, waartoe een beperkt aantal mensen toegang hebben. Op basis van hun gedefinieerde rol krijgen mensen al dan niet toegang tot het systeem. Hiervoor is een aparte inlog en twee-factor-authenticatie vereist. De politie stelt dat het systeem behoorlijk strak geregeld is en dat het lastig is om autorisaties te verkrijgen. De politie heeft de beveiliging van het systeem getest door verschillende computerbeveiligingsspecialisten (zogenaamde *white hackers*) te laten proberen om in te breken in het systeem. Dat lukte hen niet.²⁷³

²⁶⁶ Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#). Zie ook Wet politiegegevens, art. 9 lid 3.

²⁶⁷ Politie 2019C, document nr. [083, 'Nota rechtmatigheid OPTR en GPV'](#).

²⁶⁸ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

²⁷¹ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019 en Interview politie 2020.

²⁷² Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

²⁷³ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview Politie 2020.

4. Het recht op gegevensbescherming

4.1 Relevantie voor predictive-policingprogramma's

Predictive-policingprogramma's vereisen gegevens op basis waarvan de politie risico's kan inschatten. In bepaalde gevallen kunnen de gebruikte gegevens informatie verschaffen over bepaalde personen, bijvoorbeeld wanneer de politie sociaaleconomische gegevens van een bepaalde wijk gebruikt om een risico op criminaliteit te berekenen of wanneer de politie informatie over bepaalde personen verzamelt en gebruikt om individuele risicoscores te berekenen. Veel van de kritiek op predictive-policingprogramma's ziet dan ook op de impact van predictive-policingprogramma's op de gegevensbescherming van burgers. De politie verzamelt en verwerkt immers veelal grote hoeveelheden gegevens van personen die hier niet expliciet toestemming voor hebben gegeven. In dit kader roepen predictive-policingprogramma's veel vragen op. Wanneer mag de politie bijvoorbeeld gegevens verzamelen? Welke regels zijn van toepassing op het verzamelen van gegevens in de openbare ruimte? Welke normen moet de politie in acht nemen bij het opslaan van gegevens in databanken? En op welke manier kan of moet de politie haar werk inzichtelijk maken voor de personen van wie gegevens worden verzameld? Welke normen moet de politie in acht nemen bij het nemen van besluiten op basis van risicoscores? Welke risico's brengen het gebruik van technologie en geautomatiseerde gegevensverwerking met zich mee, en hoe dient de politie die risico's te ondervangen? Veel van deze vragen raken aan de machtsongelijkheid tussen de politie en de burger. De politie heeft meer middelen dan de burger en kan ingrijpende besluiten nemen. Het recht op gegevensbescherming is van belang om deze machtsongelijkheid te verhelpen. Zo stellen De Hert en Gutwirth dat normen uit het recht op gegevensbescherming kunnen helpen de 'ondoorzichtigheid van het individu' (de burger) en 'transparantie van de macht' (de politie) te waarborgen.²⁷⁴ Het recht op gegevensbescherming houdt de politie verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van haar gegevensverwerkingen en biedt personen wiens gegevens worden verwerkt verschillende rechten. Dit hoofdstuk gaat in op de toelaatbaarheid van gegevensverwerking door de politie in het kader van predictive-policingprogramma's en de normen die hiervoor gelden.

4.2 Recht op gegevensbescherming onder internationaal, Europees en EU-recht

Het recht op gegevensbescherming houdt in dat een persoon er recht op heeft dat zijn persoonsgegevens op een rechtmatige wijze worden verwerkt, om te voorkomen dat zij of hij hier nadeel van ondervindt.²⁷⁵ Onder persoonsgegevens wordt verstaan: iedere informatie betreffende een geïdentificeerd of identificeerbaar individu (de 'betrokkene').²⁷⁶ De term 'gegevensverwerking' ziet vervolgens op iedere bewerking of

²⁷⁴ De Hert en Gutwirth 2009. Vertaling van: 'opacity of the individual and transparency of the power'.

²⁷⁵ Van der Jagt 2013.

²⁷⁶ Zie voor Raad van Europa: Databeschermingsverdrag (2018), art. 2 (a) [oud art. 2 (a) is identiek]; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018). Het EHRM verwijst tevens naar deze definitie. Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 41. Zie voor EU: Algemene verordening

reeds bewerkingen die op persoonlijke gegevens wordt uitgevoerd, zoals het verzamelen, opslaan, wijzigen, openbaar maken, vernietigen of het uitvoeren van rekenkundige bewerkingen op gegevens.²⁷⁷ Het recht op gegevensbescherming wordt traditioneel gezien als onderdeel van het recht op privéleven. Het wordt ook wel het recht op informationele privacy genoemd.²⁷⁸

Het recht op gegevensbescherming is binnen de Raad van Europa en de EU opgenomen in een lappendeken van mensenrechtenverdragen, jurisprudentie, richtlijnen en aanbevelingen, die in grote mate op elkaar zijn geïnspireerd. Het recht op privéleven is als fundamenteel mensenrecht opgenomen in artikel 12 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Binnen Europa is voornamelijk artikel 8 EVRM van belang, dat nader is uitgewerkt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In de Nederlandse jurisprudentie wordt veelal het EVRM als toetsingskader gehanteerd en vrijwel niet verwezen naar het UVRM of IVBPR.²⁷⁹ Binnen de EU is artikel 7 Handvest van belang, dat in overeenstemming met artikel 8 EVRM dient te worden geïnterpreteerd.²⁸⁰ Binnen de EU biedt de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ) nadere uitleg aan gegevensbeschermingsnormen.

Het recht op gegevensbescherming heeft later zelfstandig vorm gekregen in verscheidene verdragen. Het recht op privacy biedt namelijk niet altijd een oplossing voor de specifieke problemen die de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt. Een gegevensverwerking kan immers ook een impact hebben op andere mensenrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op een eerlijk proces. De lacune in specifieke bescherming voor de verwerking van persoonsgegevens binnen het EVRM gaf in 1980 aanleiding tot het opstellen van het Databeschermingsverdrag.²⁸¹ De Raad van Europa stelde daarnaast in 1987 een specifieke aanbeveling op betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (Aanbeveling 87(15)).²⁸² Binnen de EU vormde het feit dat het recht op gegevensbescherming elementen omvat die geen direct verband vertonen met het privacydenken de aanleiding voor de erkenning van een apart grondrecht in art. 8 van het Handvest.²⁸³ Daarbij voorziet secundair EU-recht in een

gegevensbescherming (EU) 2016/679, art. 4 (1); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 3 (1).

²⁷⁷ Zie Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679, art. 4 (2); Databeschermingsverdrag (2018), art. 2 (b); Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 3 (2).

²⁷⁸ Van der Jagt 2013; Forder et al 2019, beiden met verwijzing naar Verhey 1992. Er is enige discussie over de relatie en het onderscheid tussen privacy en gegevensbescherming. Zie bijvoorbeeld Kokott en Sobotta 2013; Lynskey 2015.

²⁷⁹ Forder et al 2019.

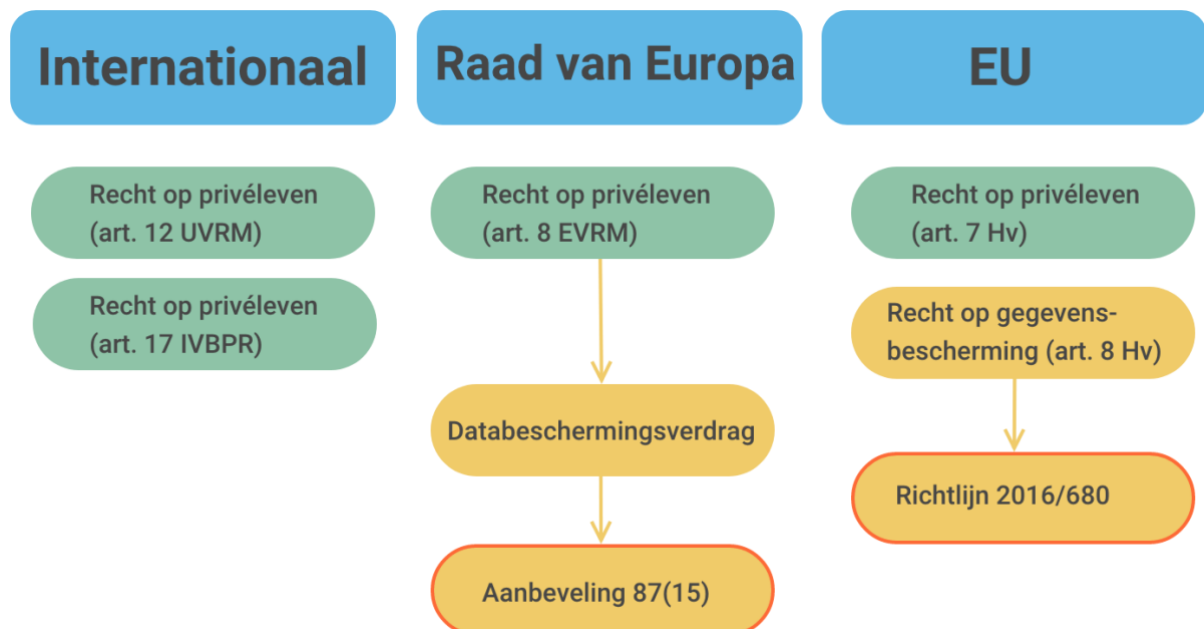
²⁸⁰ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 52 (3).

²⁸¹ Databeschermingsverdrag (1981) Toelichtend Verslag, p. 19; Forder et al 2019.

²⁸² Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987).

²⁸³ Forder et al 2019. Het recht op gegevensbescherming is tevens opgenomen in art. 16 VWEU.

specifieke regeling voor het verwerken van persoonsgegevens door de politie met het doel om strafbare feiten te voorkomen (Richtlijn 2016/680). Richtlijn 2016/680 bevat net als de Algemene verordening gegevensverwerking (AVG) regels voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens. Wat betreft het toepassingsbereik sluiten Richtlijn 2016/680 en de AVG elkaar uit: nu de Richtlijn van toepassing is, is de AVG niet van toepassing.²⁸⁴



Figuur 1: Bescherming van het recht op privéleven en het recht op gegevensbescherming bij gegevensverwerkingen door de politie. De groene vlakken zien op de relevante bronnen voor het recht op privéleven; de gele vlakken op het recht op gegevensbescherming. De rode omlijning geeft aan dat deze bronnen specifiek gericht zijn op gegevensverwerking door de politie.

In Nederland is het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer opgenomen in artikel 10 van de Grondwet. Beperkingen aan dit recht moeten uitdrukkelijk zijn vastgelegd in de wet met het oog op een voldoende specifieke situatie.²⁸⁵ Wat betreft gegevensverwerking door de politie omvat de Wet politiegegevens verscheidene gegevensbeschermingsbepalingen. Deze Nederlandse bepalingen worden nader besproken bij de toetsing van het SMB-project in hoofdstuk 6.

Hoewel het recht op gegevensbescherming nog niet helder is uitgewerkt in de context van predictive-policingprogramma's, biedt het huidige mensenrechtenkader wel normen voor het gebruik van (persoons)gegevens door de politie. De volgende paragraaf zet eerst de reikwijdte van het recht op gegevensbescherming uiteen door afzonderlijk in te gaan op bovengenoemde instrumenten. De daaropvolgende paragrafen zetten uiteen welke normen hieruit volgen voor predictive-policingprogramma's. Daarbij worden de verschillende instrumenten gezamenlijk besproken, aangezien zij overlappen en elkaar

²⁸⁴ Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679, art. 4 (2); Databeschermingsverdrag (2018), art. 2, lid 2, sub d. De toepassing van Richtlijn 2016/680 wordt nader toegelicht in paragraaf 3.5, p. 59.

²⁸⁵ Vetzo et al 2018, p. 60-62.

aanvullen. Eerst wordt ingegaan op de vereiste verwerkingsgrond, de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en doeleisen. Deze geven vorm aan de gegevenswaarborgen die de politie dient te treffen, die worden besproken in de daaropvolgende paragraaf. Vervolgens worden de rechten van betrokkenen besproken. Tenslotte wordt ingegaan op de rol en taken van de vereiste onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteit, die toezicht dient te houden op het gegevensbeschermingsrecht.

4.3 Reikwijdte

4.3.1 Artikel 8 EVRM

Het EVRM is een internationaal mensenrechtenverdrag opgesteld door de Raad van Europa. Nederland ratificeerde het EVRM in 1954.²⁸⁶ Gegevensbescherming heeft een eigen specifieke reikwijdte en betekenis gekregen onder het recht op eerbiediging van het privéleven uit artikel 8 EVRM. Het EHRM heeft geen onafhankelijk recht op gegevensbescherming afgeleid uit artikel 8 EVRM, maar erkent wel het fundamentele belang van gegevensbescherming voor de effectieve uitoefening van het recht op privéleven.²⁸⁷ Dit recht is opgenomen in artikel 8 en luidt:

Artikel 8 EVRM

Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Wanneer er sprake is van een zogenaamde inmenging op het recht op privéleven, dient deze aan bepaalde normen te voldoen. Het EHRM hanteert allereerst de definitie *gegevens gerelateerd aan het privéleven* om te bepalen of een gegevensverwerking onder het bereik van artikel 8 lid 1 EVRM valt.²⁸⁸ Persoonsgegevens vallen onder het bereik van deze definitie.²⁸⁹ Ook gegevens over bewegingen in de publieke ruimte worden gekwalificeerd als gegevens gerelateerd aan het privéleven.²⁹⁰ Het EHRM heeft daarnaast bepaalde categorieën gevoelige gegevens erkend die automatisch binnen het bereik vallen, zoals gegevens gerelateerd aan strafbare feiten en gegevens waaruit etnische afkomst, politieke opinies of religieuze of andere levensovertuiging kunnen worden afgeleid.²⁹¹ Vervolgens

²⁸⁶ Zie Council of Europe Portal, Treaty Office, Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Status as of 16/12/2019.

²⁸⁷ Fuster 2014, p. 99; Forder et al 2019; Gutwirth en de Hert 2009, p. 24-26.

²⁸⁸ Eigen vertaling van 'data relating to the private life'. Zie Koning 2020, p. 28; EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), p. 48; EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), p. 65, EHRC 2000/31 m.nt. EB; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 187, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

²⁸⁹ Koning 2020; EHRM 16 november 2004, nr. 29865/96 (*Ünal Tekeli t. Turkije*), p. 42.

²⁹⁰ Bijvoorbeeld locatiegegevens verzameld met GPS-trackers: EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), p. 52; en surveillance databanken voor publiek transport, EHRM 4 mei 2000: nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*), p. 66.

²⁹¹ Koning 2020, p. 28-29; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), p. 43-46; EHRM 17 maart 2010, nr. 5335/06 (*B.B. t. Frankrijk*), EHRC 2010/27 m.nt. Groothuis, NJB 2010/323. p. 56; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 188, EHRC 2013/31

kunnen verschillende vormen van gegevensverwerkingen binnen predictive-policingprogramma's een inmenging vormen. Het EHRM heeft in eerdere zaken de volgende handelingen gekwalificeerd als inmenging:

- *Het verzamelen of kopiëren van persoonsgegevens door politiediensten.*²⁹²
- *Het opslaan, gebruiken en delen van persoonsgegevens door autoriteiten.*²⁹³ Het EHRM heeft tevens het systematisch verzamelen, bewaren en/of gebruiken van gegevens in politiedatabanken gekwalificeerd als inmenging.²⁹⁴
- *Het uitvoeren van een (preventieve) veiligheidscontrole, wanneer deze gebaseerd is op informatie betreffende het privéleven van een persoon.*²⁹⁵ Hiervan lijkt ook sprake wanneer de politie iemand controleert op basis van een risicoscore die gebaseerd is op informatie betreffende het privéleven.
- *Het weigeren van een inzage- en rectificatiemogelijkheid voor de betrokkene.*²⁹⁶

Ook wanneer de politie gegevens verzameld in de publieke ruimte kan sprake zijn van een inmenging. Het recht op privéleven omvat namelijk een zone van interactie met anderen, zelfs in een publieke context.²⁹⁷ Een relevante – doch niet beslissende – factor in de reikwijdte van het privéleven zijn de *redelijke verwachtingen van een belanghebbende omtrent haar/zijn privacy*. Gevallen waarin personen zich bewust of opzettelijk begeven in een context waarin gedragingen (kunnen) worden opgenomen of waarover publiekelijk kan worden gerapporteerd vallen bij het toepassen van dit criterium buiten de definitie van privéleven.²⁹⁸ Zo wordt het monitoren van een individu door middel van 'normaal gebruik' van veiligheidscamera's in de publieke ruimte op zichzelf geen inmenging in het privéleven geacht, zolang de camera's een legitiem en voorzienbaar doel dienen. Het gebruik van veiligheidscamera's in de publieke ruimte voor predictive-policingprogramma's gaat echter al gauw verder dan 'normaal gebruik'. Gegevens worden dan namelijk systematisch verzameld en opslagen. Het is ook denkbaar dat de politie voor predictive policing de gegevens herleidt tot een persoon of gegevens over een specifiek

m.nt. Kranenburg en Latify. Zie voor een volledig overzicht van 'gegevens gerelateerd aan het privéleven': Forder et al 2019.

²⁹² Forder et al 2019; EHRM 28 oktober 1994, nr. 14310/88 (*Murray t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 59-60, NJ 2003/670 m.nt. Dommering, EHRC 2001/76 m.nt. Spronken; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 54.

²⁹³ Forder et al 2019; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 187, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 53-54.

²⁹⁴ Forder et al 2019; EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 72, EHRC 2006/89 m.nt. Loof.

²⁹⁵ Forder et al 2019; ECieRM 6 juli 1988, nr. 12015/86 (*Hilton t. Verenigd Koninkrijk*). Overigens vormt een identiteitscontrole op zichzelf niet direct een inmenging op het privéleven, indien het identiteitsbewijs niet meer gegevens over het privéleven bevat dan de naam, het geslacht, de geboortedatum, de geboorteplaats, het adres en de naam van de echtgenoot/echtgenote: EHRM 9 september 1992, nr. 16810/90 (*Reyntjens t. België*).

²⁹⁶ EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 53-54.

²⁹⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 52-54.

²⁹⁸ EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 57; EHRM 7 juli 2003, nr. 63737/00 (*Perry t. Verenigd Koninkrijk*), p. 37-38; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 54.

individue bundelt (bijvoorbeeld om een individuele risicoscore te berekenen). Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat in zulke gevallen sprake is van een inmenging.²⁹⁹ Iedere inmenging in het recht op het privéleven moet gerechtvaardigd worden om een schending van het recht op het privéleven te voorkomen. Uit artikel 8 lid 2 EVRM volgt dat een inmenging gerechtvaardigd is wanneer de wet voorziet in een grondslag voor de inmenging en deze beperkt is tot wat noodzakelijk en proportioneel is om een legitiem doel te bereiken.³⁰⁰ Het EHRM benadrukt dat passende waarborgen dienen te worden geboden in elke fase van de gegevensverwerking om een disproportionele inmenging in artikel 8 te voorkomen.³⁰¹

4.3.2 Het Databeschermingsverdrag

Het Databeschermingsverdrag bevat algemene beginselen voor de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.³⁰² Nederland heeft het verdrag in 1993 geratificeerd.³⁰³ Het Databeschermingsverdrag is van toepassing wanneer gegevens geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd worden verwerkt. Dit is binnen predictive-policingprogramma's in de regel het geval: de gegevens worden bewerkt door logische en/of rekenkundige bewerkingen om een risicoscore vast te stellen.³⁰⁴ Deze verwerkingen vallen onder de reikwijdte van het Databeschermingsverdrag. In 2018 werd het Databeschermingsverdrag gemoderniseerd.³⁰⁵ Nederland heeft de

²⁹⁹ EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 56-59. Het Hof achtte het gebruik van gegevens die middels video-observatie in de publieke ruimte waren verzameld als een inmenging in art. 8 EVRM. De verzamelde videobeelden werden gekwalificeerd als persoonsgegevens. Het Hof wees daarbij op het permanente karakter van de beelden en het gebruik daarvan in een verzekeringsgeschiedenis. Zie ook EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 57; EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*), p. 58-59; EHRM 7 juli 2003, nr. 63737/00 (*Perry t. Verenigd Koninkrijk*), p. 38; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), p. 44-46; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 187, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 55.

³⁰⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), p. 48; EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), p. 69, EHRC 2000/31 m.nt. EB; EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 73, EHRC 2006/89 m.nt. Loof; EHRM 24 mei 2011, nr. 33810/07 (*Association '21 december 1989' e.a. t. Roemenië*), p. 168.

³⁰¹ EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*), p. 78; EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 99; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 53-54, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify, p. 195; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*); EHRM 26 januari 2017, nr. 42788/06 (*Surikov t. Oekraïne*), p. 74.

³⁰² Databeschermingsverdrag (1981).

³⁰³ Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 108', status op 1 november 2019.

³⁰⁴ Databeschermingsverdrag (1981), art. 2 (c).

³⁰⁵ Databeschermingsverdrag (2018); Council of Europe Portal, Data Protection, 'Modernisation of Convention 108', bezocht op 14 november 2019. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de Engelstalige versie. Er is (nog) geen Nederlandstalige versie beschikbaar. De Raad van Europa voegde tevens een (Engelstalig) overzicht bij van de vernieuwingen. Zie Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag.

gemoderniseerde versie getekend, maar nog niet geratificeerd.³⁰⁶ De gemoderniseerde versie heeft een bredere reikwijdte: het verdrag is van toepassing op zowel geautomatiseerde als niet-geautomatiseerde persoonsgegevensverwerking. Hierdoor vallen ook 'eenvoudigere' predictive-policingprogramma's onder de reikwijdte. Onder niet-geautomatiseerde persoonsverwerking valt het handmatig verwerken van persoonsgegevens, waarbij de gegevens onderdeel uitmaken van een structuur waarbinnen gezocht kan worden op data subjecten aan de hand van vooropgestelde criteria.³⁰⁷ Dit doet de politie bijvoorbeeld wanneer zij aan de hand van bepaalde criteria handmatig lijsten opstelt van potentiële criminelen en/of veelplegers, zoals het geval in de Top400 en de Top600.³⁰⁸

De normen uit het Databeschermingsverdrag kunnen worden beperkt. Een beperking dient te zijn voorzien bij wet, noodzakelijk en proportioneel te zijn in een democratische samenleving voor een legitiem doel en de wezenlijke inhoud van de fundamentele rechten en vrijheden te respecteren.³⁰⁹ Het voorkomen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten is een legitiem doel.³¹⁰ Deze toets komt overeen met de toets van het EHRM bij inmengingen in EVRM-rechten, zoals besproken in de vorige paragraaf. Omgekeerd verwijst het EHRM ook regelmatig naar het Databeschermingsverdrag bij de invulling van artikel 8 EVRM.³¹¹

4.3.3 Aanbeveling 87(15) betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector

Aanbeveling 87(15) voorziet in algemene principes om het respect voor privéleven en gegevensbescherming, zoals vervat in artikel 8 EVRM en het Databeschermingsverdrag, te garanderen bij het gebruik van gegevens in de politiesector. De aanbeveling is niet-bindend, maar heeft aan belang gewonnen door referenties in de jurisprudentie van het EHRM.³¹² In 2010 toonde een evaluatie aan dat de principes uit de Aanbeveling nog steeds een belangrijke basis bieden voor de uitwerking van regelgeving op nationaal niveau.³¹³

³⁰⁶ Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 223. Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. Status as of 05/11/2019', 5 november 2019.

³⁰⁷ "The scope of application includes both automated and non-automated processing of personal data (manual processing where the data form part of a structure which makes it possible to search by data subject according to pre-determined criteria) which falls under the jurisdiction of a party to the Convention", Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 1.

³⁰⁸ Zie hoofdstuk 1.2 onder 3, p. 8-9.

³⁰⁹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 11 lid 1.

³¹⁰ Ibid. art. 11 lid 1 (a) en (b).

³¹¹ Databeschermingsverdrag (1981), art. 4 lid 1; Koning 2020, p. 52; Letsas 2004; Ryssdal 1991. Zie bijvoorbeeld EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (*Z. t. Finland*), waar het EHRM de betekenis van het Databeschermingsverdrag nadrukkelijk erkende. Zie ook EHRM 26 januari 2017, nr. 42788/06 (*Surikov t. Oekraïne*), p. 74.

³¹² Koning 2020, p. 54; EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 103; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 196, *EHRC* 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

³¹³ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018). Deze paragraaf is gebaseerd op de Engelstalige versie. Er is (nog) geen Nederlandstalige versie beschikbaar.

Daarom publiceerde de Raad van Europa in 2018 een leidraad voor de praktische toepassing van de principes.³¹⁴ De Aanbeveling is nog niet aangepast op het gemoderniseerde Databeschermingsverdrag en gaat uit van de oorspronkelijke versie. De Aanbeveling is daarom van toepassing op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens voor politiedoeleinden, al kan een Verdragsstaat de principes tevens toepassen op niet-geautomatiseerde verwerkingen.³¹⁵ Het begrip ‘voor politiedoeleinden’ omvat alle taken die de politie uitvoert voor het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde.³¹⁶ Predictive-policingprogramma’s kunnen hieronder worden geschaard.

4.3.4 Artikel 7 en 8 Handvest

Artikelen uit het Handvest zijn juridisch bindend wanneer een lidstaat uitvoering geeft aan EU-recht.³¹⁷ Het Handvest heeft dus een minder ruime reikwijdte dan het EHRM, dat op alle acties van de verdragsstaten van toepassing is. Het criterium ‘uitvoering aan EU-recht’ wordt echter breed uitgelegd door het HvJ, waardoor het verschil in de praktijk beperkt is.³¹⁸ Het Handvest is van toepassing op alle gegevensverwerkingen door de politie, omdat gegevensbescherming in de context van strafrechtelijke handhaving sinds het Verdrag van Lissabon onder de jurisdictie van de EU valt.³¹⁹ Het Handvest omvat allereerst het recht op privéleven:

Artikel 7 Handvest

Eenieder heeft het recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Dit recht is nagenoeg gelijk aan artikel 8 lid 1 EVRM. Om rekening te houden met technologische ontwikkelingen is het woord ‘correspondentie’ uit artikel 8 EVRM vervangen door ‘communicatie’.³²⁰ Conform artikel 52 lid 3 Handvest heeft het recht tenminste dezelfde inhoud en reikwijdte als het recht in artikel 8 EVRM.³²¹ Het Handvest omvat daarnaast een onafhankelijk fundamenteel recht op gegevensbescherming in artikel 8, dat luidt:

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), ‘Scope and definitions’. Deze paragraaf is gebaseerd op de Engelstalige versie. Er is (nog) geen Nederlandstalige versie beschikbaar.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Het Handvest is tevens juridisch bindend voor de instellingen, organen en instanties van de EU. Zie Verdrag van Lissabon, art. 6 lid 1; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 51 lid 1.

³¹⁸ Koning 2020, p. 38-39; Lenaerts 2012. Om vast te stellen of een nationale regeling binnen het bereik van het EU-recht valt wordt overwogen of de regeling uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van de regeling is, of de regeling niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden. Zie HvJ 6 maart 2014, C-206/13 (*Cruciano Siragusa t. Regione Sicilia*), p. 25.

³¹⁹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, art. 16.

³²⁰ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen.

³²¹ Ibid.

Artikel 8 Handvest

1. *Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.*
2. *Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.*
3. *Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.*

Artikel 8 Handvest is gebaseerd op verscheidene normen vanuit Europees en EU-recht, waaronder het Databeschermingsverdrag en art. 8 EVRM.³²² Er bestaat discussie over de betekenis van het tweede en derde lid ten opzichte van het eerste lid. In 2011 suggereerde het HvJ dat de normen uit het tweede en derde lid slechts toepassing vinden wanneer het eerste lid beperkt wordt.³²³ Rechtswetenschappers wezen erop dat deze uitleg conflicteert met de bestaande gegevensbeschermingsnormen uit secundair EU-recht.³²⁴ Een aantal normen uit lid 2 en 3 zijn hierin namelijk gecodificeerd.³²⁵ Zij stellen een meer harmonieuze voor, waarin het eerste lid van artikel 8 Handvest een algemeen recht op gegevensbescherming omvat, dat in het tweede en derde lid wordt gespecificeerd.³²⁶ In dit hoofdstuk worden de gegevensbeschermingsnormen uiteengezet aan de hand van deze laatste lezing.

Artikel 7 en 8 Handvest bieden, net als artikel 8 EVRM, geen absolute rechten: de artikelen kunnen worden beperkt, mits hierbij wordt voldaan aan de eisen uit artikel 52 lid 1 Handvest. Een beperking moet bij wet worden gesteld, noodzakelijk zijn voor een legitiem doel, proportioneel zijn (het 'evenredigheidsbeginsel') en de wezenlijke inhoud van het recht eerbiedigen. De eerste drie vereisten corresponderen met het EVRM. Het laatste vereiste is relatief nieuw. Dit vereiste, de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van het recht, is ontleend aan de constitutionele traditie van verschillende EU-lidstaten.³²⁷ Het EHRM past geen dergelijk vereiste toe, maar het gemoderniseerde Databeschermingsverdrag bevat wel een vergelijkbaar beperkingsvereiste: beperkingen dienen de wezenlijke inhoud van de fundamentele rechten en vrijheden te respecteren.³²⁸ Hoe de 'wezenlijke inhoud' van een recht bepaald wordt is onderwerp van discussie.³²⁹ Het HvJ koppelt het vereiste wat betreft artikel 7 en 8 Handvest aan het bestaan van gegevensbeschermingswaarborgen: middelen ter waarborging van een minimumniveau

³²² Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen. Zie over het Databeschermingsverdrag paragraaf 4.3.

³²³ Koning 2020, p. 44; HvJ 24 november 2011, C-468/10 en C-469/10 (*ASNEF en FECEMD*), p. 42.

³²⁴ Fuster en Gutwirth 2013.

³²⁵ Koning 2020, p. 43; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 69. Zie ook art. 5, 6, 15, 16 en 51 Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679 en art. 4, 8, 14, 16 en 41 Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680.

³²⁶ Koning 2020, p. 44.

³²⁷ Brkan 2017; Koning 2020, p. 42.

³²⁸ Databeschermingsverdrag (2018), art. 11 lid 1.

³²⁹ Brkan 2017, p. 14; Koning 2020, p. 140; Lynskey 2015, p. 171; Ojanen 2016, p. 326.

van gegevensbescherming.³³⁰ Wanneer de genomen gegevensbeschermingswaarborgen onvoldoende zijn, wordt de wezenlijke inhoud van het recht niet gerespecteerd.³³¹

4.3.5 Richtlijn 2016/680

Richtlijn 2016/680 bevat specifieke normen voor de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten, waaronder traditionele wetshandhavingsautoriteiten zoals de politie. De Richtlijn wordt gezien als een belangrijke stap in gegevensbescherming binnen de EU, gezien de bevestiging van bestaande en de introductie van nieuwe gegevensbeschermingsnormen.³³² De Richtlijn is van toepassing wanneer de autoriteiten persoonsgegevens verwerken voor een van de volgende doeleinden:

- a. De voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten;
- b. De tenuitvoerlegging van straffen, of
- c. De bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.³³³

Bij predictive-policingprogramma's verwerkt de politie gegevens ter voorkoming van strafbare feiten (doel a). De programma's vallen binnen de reikwijdte van de Richtlijn, mits de verwerkte gegevens persoonsgegevens zijn.³³⁴ De Richtlijn biedt minimum harmonisatie. Dit betekent dat lidstaten uitgebreidere waarborgen kunnen bieden.³³⁵ Onder de Richtlijn is een gegevensverwerking alleen rechtmatig indien en voor zover die gebaseerd is op het Unierecht of het nationale recht en noodzakelijk is voor de uitvoering door een bevoegde autoriteit voor een legitiem doel.³³⁶ De verwerking moet daarnaast voldoen aan de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens.³³⁷

4.4 Verwerkingsgrond, doelveisten, noodzakelijkheid en proportionaliteit

De politie moet bij een gegevensverwerking kunnen wijzen op een verwerkingsgrond. Daarnaast dienen maatregelen te voldoen aan bepaalde doelveisten en de vereisten van

³³⁰ Koning 2020, p. 140; Lynskey 2015, p. 171.

³³¹ Koning 2020, p. 140; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitzinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 40; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150; HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 95.

³³² Caruana 2019; Dimitrova en De Hert 2018; Sajfert en Quintel 2019.

³³³ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 1 lid 1 en 3 (7). Wanneer de politie gegevens verwerkt voor andere dan voorgenoemde doeleinden, is de AVG van toepassing. Voor verschillende overige activiteiten en autoriteiten kan onduidelijkheid bestaan over de toepasselijkheid van de Richtlijn. Zie voor meer over de personele en materiele werkingssfeer en de afbakening tussen de Verordening en de Richtlijn: Caruana 2019; Sajfert en Quintel 2019.

³³⁴ De Richtlijn is niet van toepassing op gegevensverwerkingen in het kader van de nationale veiligheid, aangezien activiteiten die de nationale veiligheid betreffen buiten het toepassingsgebied van het EU-recht vallen. Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, o. 14. Zie hierover ook Caruana 2019, p. 246.

³³⁵ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 1 lid 3.

³³⁶ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 8 lid 1.

³³⁷ Ibid. art. 4.

noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze vereisten zijn geformuleerd als instructies aan de wetgever en/of de verwerkingsverantwoordelijke en kunnen niet worden beperkt.

4.4.1 Verwerkingsgrond

Artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest vereisen dat een inmenging op het recht op het privéleven bij wet is voorzien. Dit betekent dat de nationale wetgeving een grondslag dient te bieden voor de inmenging. Dit hoeft geen wet in formele zin te zijn: het kan zowel gaan om geschreven als ongeschreven recht.³³⁸ Ook Richtlijn 2016/680 en het Databeschermingsverdrag vereisen een wettelijke basis voor het verwerken van persoonsgegevens.³³⁹ Onder artikel 8 Handvest en het Databeschermingsverdrag zijn er twee mogelijke rechtsgronden voor een gegevensverwerking: een wettelijke basis of toestemming.³⁴⁰ In rechtsliteratuur wordt de rechtsgrond van toestemming bekritiseerd. Critici stellen dat toestemming weinig bescherming biedt als grondslag, aangezien toestemming veelal haastig en/of geautomatiseerd gegeven wordt. Het is te betwijfelen of toestemming in dergelijke gevallen gekwalificeerd kan worden als een geïnformeerd, specifiek en vrijgegeven indicatie.³⁴¹ Binnen predictive-policingprogramma's lijkt toestemming om deze redenen dan ook geen wenselijke verwerkingsgrond. Gezien de machtspositie van de politie zullen personen zich wellicht niet vrij voelen om toestemming te weigeren. Daarnaast stuit het vragen van toestemming op praktische bezwaren: de politie zou van veel personen toestemming moeten vragen voor de verzameling en verwerking van verschillende soorten gegevens. Dit hoofdstuk laat toestemming als rechtsgrond daarom verder achterwege.

De rechtsgrond moet voldoen aan een aantal eisen. Het EHRM vereist dat de wet toegankelijk en voorzienbaar is.³⁴² Het toegankelijkheidsvereiste levert doorgaans weinig problemen op: hieraan wordt voldaan wanneer de inmenging is gebaseerd op een bekendgemaakte bepaling.³⁴³ Het voorzienbaarheidsvereiste stelt dat burgers moeten kunnen voorzien wat de consequenties van de wettelijke bepaling zullen zijn in een specifiek geval. Zij moeten hun gedrag kunnen afstemmen op de wettelijke regeling.³⁴⁴ De nationale wet moet daarom verduidelijken onder welke omstandigheden de bevoegdheid tot gegevensverwerking mag worden uitgevoerd, met welk doel de bevoegdheid tot gegevensverwerking mag worden uitgevoerd, welke procedures hierbij dienen te worden

³³⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*), p. 47.

³³⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 8 lid 1; Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 3. Zie ook oud art. 5 (a); Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2.

³⁴⁰ Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 2; Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 2.

³⁴¹ Gutwirth et al 2009, p. 2; Koning 2020, p. 46; Pouillet en Rouvroy 2009, p. 45-76.

³⁴² Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 66.

³⁴³ Zie bijvoorbeeld EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 60. Zie voor een voorbeeld waarin niet aan het toegankelijkheidsvereiste werd voldaan EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 38 en 63.

³⁴⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), p. 29; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), p. 55; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Turkije*), p. 62; HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauer mann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 77.

gevolgd en welke informatie mag worden opgeslagen.³⁴⁵ In het kader van predictive-policingprogramma's wordt vaak gesteld dat volledige openheid van zaken niet kan worden gegeven, omdat potentiële criminelen maatregelen dan kunnen voorzien en omzeilen. Het EHRM erkent dit argument in het kader van heimelijke surveillancemaatregelen. Voorzienbaarheid kan in die context niet betekenen dat individuen kunnen voorzien wanneer de autoriteiten surveillancemaatregelen in zullen zetten, zodat zij hun gedrag hierop kunnen aanpassen, omdat het doel van heimelijke surveillancemaatregelen juist ziet op het aantonen van dat gedrag.³⁴⁶ Aangezien dergelijke maatregelen niet kunnen worden gecontroleerd door de betrokkene of de maatschappij als geheel, is het belangrijk dat de nationale wet de discretionaire bevoegdheid van autoriteiten, de reikwijdte van bevoegdheden en de wijze van uitoefening ervan met voldoende duidelijkheid omschrijft om personen te beschermen tegen willekeur en misbruik van bevoegdheden.³⁴⁷ Het nationale recht dient voldoende duidelijk zijn om burgers een redelijke indicatie te geven van de omstandigheden en voorwaarden waaronder heimelijk toezicht kan worden ingezet.³⁴⁸ Ook bij predictive-policingprogramma's blijft het van belang dat burgers een indicatie krijgen van de omstandigheden en voorwaarden waaronder de politie gegevens kan verzamelen en verwerken.

Bij het toetsen van de kwaliteit van de wettelijke bepaling spelen verschillende overwegingen een rol. De vereiste precisie van de wet is afhankelijk van alle omstandigheden van de zaak en in het bijzonder de ernst van de inmenging.³⁴⁹ Het EHRM heeft nog geen specifieke kwaliteitseisen ontwikkeld voor predictive-policingprogramma's. Uit de normen die gelden voor af luister- en observatiemaatregelen, surveillance en het geautomatiseerd verwerken van grote hoeveelheden gegevens voor politiedoeleinden kan worden afgeleid dat het van belang is dat de discretionaire bevoegdheid van autoriteiten afdoende wordt beperkt. Predictive-policingprogramma's worden gekenmerkt door een aantal factoren die een hogere mate van precisie van de wettelijke bepaling vereisen. Zo heeft het EHRM specifiek het belang van persoonsgegevensbescherming benadrukt wanneer het gaat om het geautomatiseerd verwerken van grote hoeveelheden gegevens voor politiedoeleinden.³⁵⁰ Het EHRM vereist hiervoor duidelijke, gedetailleerde regels betreffende de reikwijdte en toepassing

³⁴⁵ EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*).

³⁴⁶ EHRM 26 augustus 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), p. 51; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 229; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 62; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 67.

³⁴⁷ EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 230.

³⁴⁸ EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), p. 61; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 229; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 65; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 67.

³⁴⁹ EHRM 27 oktober 2015, nr. 62498/11 (*R.E. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 127-130; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150.

³⁵⁰ Koning 2020, p. 29; EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 62; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 198, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

van bevoegdheden.³⁵¹ Het opslaan van gegevens in nationale politiedatabanken met het doel om strafbare feiten te voorkomen is enkel toelaatbaar wanneer de wet voorziet in adequate gegevensbeschermingswaarborgen.³⁵² Zelfs wanneer publiekelijk beschikbare gegevens worden opgeslagen, dient de discretie van de autoriteiten om te bepalen welke personen geregistreerd worden en de wijze van uitvoering dienen voldoende duidelijk omschreven te worden in de nationale wet.³⁵³ Het EHRM overweegt daarbij dat surveillancetechnologieën zijn ontwikkeld op een manier die nauwelijks te begrijpen is voor de gemiddelde burger, in het bijzonder wanneer het gaat om de mogelijkheden van automatische en systematische opslag van gegevens.³⁵⁴ De ontwikkeling van dergelijke technologieën dient daarom gepaard te gaan met een ontwikkeling in juridische waarborgen die burgers' rechten respecteren.³⁵⁵

Uit de huidige jurisprudentie kunnen de volgende vereiste specificaties worden afgeleid:

- *Procedures voor de verschillende fases van gegevensverwerking.* Wat betreft af luister- en observatiemaatregelen vereist het EHRM dat de nationale wet voorziet in voldoende specifieke procedures voor het verzamelen, onderzoeken, gebruiken, bewaren, verwijderen en delen van gegevens.³⁵⁶ Ook dient er een procedure te zijn voor het selecteren van gegevens voor onderzoek.³⁵⁷
- *Een omschrijving van de aard van de strafbare feiten, een definitie van de categorieën betrokkenen en een limiet op de duur van het programma.* In het kader van surveillancemaatregelen vereist het EHRM een omschrijving van de aard van strafbare feiten waarvoor maatregelen kunnen worden ingezet in de nationale

³⁵¹ EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 195, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

³⁵² EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*); EHRM 17 maart 2010, nr. 5335/06 (*B.B. t. Frankrijk*), EHRC 2010/27 m.nt. Groothuis, NJB 2010/323; EHRM 10 mei 2010, nr. 22115/06 (*M.B. t. Frankrijk*). Zie ook ECHR, 'Press release issued by the Registrar. Chamber judgments. Inclusion in national sex offender database did not infringe the right to respect for private life', 972 17 december 2009 en Forder et al 2019. Deze paragraaf is gebaseerd op de Engelstalige versie van *Gardel t. Frankrijk* en het persbericht. De zaken *M.B. t. Frankrijk* en *B.B. t. Frankrijk* zijn enkel in de Franse taal beschikbaar.

³⁵³ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 76, EHRC 2006/89 m.nt. Loof. In deze zaak achtte het Hof de discretie van de politie voldoende duidelijk omschreven in de Zweedse wet, mede vanwege een omschrijving van de categorieën personen die opgenomen konden worden in het politieregister

³⁵⁴ EHRM 6 juni 2016, nr. 37138/14 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 68.

³⁵⁵ EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*), p. 61; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138/14 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 66-68 en 89; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 67.

³⁵⁶ EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*), p. 35; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), p. 34; EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), p. 76; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), p. 57; EHRM 4 mei 2000, nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*), p. 69; EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber en Saravia t. Duitsland*), p. 95; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 206, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

³⁵⁷ EHRM 1 juli 2008, nr. 58243/00 (*Liberty e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 69.

wet,³⁵⁸ evenals een definitie van de categorieën personen die aan surveillance kunnen worden onderworpen³⁵⁹ en een limiet op de duur van de surveillance.³⁶⁰ Zo uitte het EHRM in *Roman Zakharov t. Rusland* zorgen over het brede scala aan misdrijven, waaronder zakkenrollerij, waarvoor surveillancemaatregelen kunnen worden ingezet onder de Russische wet.³⁶¹

- *Afgebakende controlebevoegdheden voor politieagenten wat betreft preventieve controles.* Predictive-policingprogramma's worden vaak ingezet voor preventieve controles, welke slechts onder voorwaarden toelaatbaar zijn. Het EHRM heeft vastgesteld dat de nationale wet de bevoegdheid van de politie moet afbakenen en waarborgen moet bieden tegen misbruik.³⁶² Hiertoe dienen onder meer beperkingen gesteld te worden aan het gebied en de tijdsduur waarin de politie preventief mag controleren.³⁶³ Ook voorafgaande rechterlijke toetsing en onafhankelijk toezicht zijn van belang.³⁶⁴ Daarnaast overweegt het EHRM of de preventieve controles het beoogde effect hebben.³⁶⁵

Ook in het EU-recht wordt het afbakenen van de discretionaire bevoegdheid benadrukt. Richtlijn 2016/680 stelt dat het nationale recht tenminste de verwerkingsdoeleinden, de te verwerken persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking moet specificeren.³⁶⁶ Het HvJ bepaalde in *Schrems* dat de wet objectieve criteria moet bevatten 'ter begrenzing van de toegang van bevoegde autoriteiten tot gegevens en het latere gebruik ervan voor specifieke doeleinden, die strikt beperkt zijn en als rechtvaardiging kunnen dienen voor de inmenging als gevolg van zowel de toegang als het gebruik van deze gegevens.'³⁶⁷ Dit citaat omvat tevens doelvereisten en de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, die in de volgende paragraaf worden behandeld.

³⁵⁸ EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber en Saravia t. Duitsland*), p. 95; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 231 en 243. In *Roman Zakharov t. Rusland* benadrukte het Hof dat het voorzienbaarheidsvereiste niet met zich mee brengt dat een exhaustieve lijst van specifieke strafbare feiten moet worden opgesteld. Een specificatie van bepaalde categorieën misdrijven kan voldoende zijn.

³⁵⁹ EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), p. 58; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 231 en 243.

³⁶⁰ EHRM 28 juni 2007, nr. 62540/00 (*Association for European Integration and Human Rights en Ekimdzhiev t. Bulgarije*), p. 76.

³⁶¹ EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 244.

³⁶² EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 87. Zie ook EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, *EHRC 2012/199* m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 72.

³⁶³ EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 81; EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, *EHRC 2012/199* m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 83.

³⁶⁴ EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 80-86; EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, *EHRC 2012/199* m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 92-93.

³⁶⁵ EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, *EHRC 2012/199* m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 94.

³⁶⁶ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (a) en 8 lid 2.

³⁶⁷ HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 93.

4.4.2 Doelvereisten, noodzakelijkheid en proportionaliteit

Een gegevensverwerking dient noodzakelijk te zijn om een legitiem doel te bereiken. Een gegevensverwerking dient daarvoor te voldoen aan de nauw samenhangende criteria van doelspecificatie, doelbinding, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Ten eerste worden eisen gesteld aan het doel van de verwerking. Het vereiste van doelspecificatie brengt met zich mee dat het doel van een inmenging voldoende gespecificeerd moet zijn.³⁶⁸ Gegevens moeten worden verzameld op grond van expliciete, gespecificeerde en legitieme doelen.³⁶⁹ Wanneer het doel voor een gegevensverwerking niet duidelijk gedefinieerd is, wordt niet voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste: de dringende maatschappelijke noodzaak van de gegevensverwerking is in dat geval onvoldoende vastgesteld.³⁷⁰ De verwerkingsdoeleinden moeten naast voldoende specifiek geformuleerd ook legitiem zijn.³⁷¹ Maatregelen in predictive-policingprogramma's zijn gericht op het voorkomen van strafbare feiten, een doel dat doorgaans zonder uitgebreide toelichting door het EHRM en HvJ geaccepteerd wordt als legitiem.³⁷²

Sommige wetenschappers stellen dat het doelspecificatievereiste uit artikel 8 Handvest met zich meebrengt dat een gegevensverwerking niet mag plaatsvinden voor doelen die onverenigbaar zijn met het gespecificeerde doel: het doelbindingsbeginsel.³⁷³ Het HvJ prioriteert echter de bespreking van andere gegevensbeschermingsbeginselen boven de bespreking van het verwerken van gegevens voor een onverenigbaar doel, wat suggereert dat dit laatste geen criterium is binnen artikel 8 lid 2 Handvest.³⁷⁴ Het doelbindingsbeginsel lijkt aldus geen onderdeel van de wezenlijke inhoud van het recht op gegevensbescherming. Het *specificeren* van het doel, zoals hierboven omschreven, is dat daarentegen wel.³⁷⁵ Het EHRM kent geen doelbindingsbeginsel. Wel bekritiseert zij het willekeurig verzamelen van gegevens zonder dat vooraf getoetst wordt of de gegevens doorslaggevend, relevant of van belang zijn voor het te bereiken doel.³⁷⁶ Het EHRM oordeelt dat het enkel toestaan van gegevensverwerkingen wanneer zij bijdragen aan het bestrijden van bepaalde gespecificeerde misdaden, zoals terrorisme of misdrijven tegen

³⁶⁸ Artikel 8 lid 2 EVRM; Artikel 8 lid 2 Handvest; Koning 2020, p. 188; EHRM 10 oktober 2006, nr. 7508/02 (*L.L. t. Frankrijk*), p. 46.

³⁶⁹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 4 (b). Zie ook oud art. 5 (b); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (b).

³⁷⁰ Koning 2020, p. 137; Opinie betreffende de toepassing van noodzakelijkheid en proportionaliteit en gegevensbescherming binnen de wetshandhavingsector (2014), p. 19; HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 95.

³⁷¹ HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauerermann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 77.

³⁷² Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 100; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 75; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 43.

³⁷³ HvJ 18 juli 2007, C-275/06 (*Productores de Música de España (Promusicae) t. Telefónica de España SAU*), p. 53; Zarsky 2017, p. 1006; Jasserand 2018, p. 155 en 159.

³⁷⁴ Koning 2020, p. 47.

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ Ibid; EHRM 29 april 2014, nr. 52019/07 (*L.H. t. Letland*), p. 58.

de nationale veiligheid, waarborg biedt tegen willekeurige inmengingen.³⁷⁷ Het doelbindingsbeginsel is wel expliciet opgenomen in het Databeschermingsverdrag, Aanbeveling 87(15) en Richtlijn 2016/680.³⁷⁸ Onder deze instrumenten mag de politie geen gegevens verwerken die voor andere doeleinden zijn verzameld, tenzij hiervoor een grondslag bestaat en de verwerking voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Vervolgens zijn inmengingen op rechten uit het EHRM of het Handvest slechts toelaatbaar wanneer zij strikt noodzakelijk zijn.³⁷⁹ Om vast te stellen of de inmenging noodzakelijk was toetsen het EHRM en het HvJ of de aangevoerde rechtvaardigingsgronden ‘relevant en toereikend’ zijn in het licht van de gehele zaak.³⁸⁰ Het EHRM overweegt hiertoe de aard, omvang en duur van de maatregelen, de gronden waarop de maatregelen kunnen worden gelast, de autoriteiten die bevoegd zijn tot het geven van machtiging, de autoriteiten die bevoegd zijn tot uitvoering, de autoriteiten die bevoegd zijn tot het houden van toezicht en het soort rechtsmiddel waarin het nationale recht voorziet.³⁸¹ Het HvJ overweegt dat om de noodzaak van een maatregel vast te stellen gekeken moet worden naar de feitelijke effectiviteit van de maatregel voor het te bereiken doel.³⁸² Verder stelt Aanbeveling (87)15 dat het verzamelen van persoonsgegevens voor politiedoeleinden beperkt dient te worden tot wat noodzakelijk is voor het voorkomen van een *daadwerkelijk* gevaar of het onderdrukken van een *specifiek* strafbaar feit.³⁸³ Er moet een duidelijk en rechtstreeks verband bestaan tussen de gegevensverwerking en een situatie waarin individuen een misdaad hebben begaan of waarschijnlijk zullen begaan.³⁸⁴ Dit is bij predictive-policingprogramma’s niet het geval: zij zien niet zien op het voorkomen van een daadwerkelijk gevaar of een specifiek strafbaar feit, maar op het voorkomen van (al dan niet bepaalde) strafbare feiten in algemene zin. De politie heeft bij het verzamelen en verwerken van gegevens nog geen vermoeden van een specifiek strafbaar feit. Pas na het genereren van de risicoscore ontstaat een vermoeden van een mogelijke *intentie* tot een strafbaar feit. Predictive-policingprogramma’s dienen daarom gebaseerd te zijn op een

³⁷⁷ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 79, EHRC 2006/89 m.nt. Loof.

³⁷⁸ Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 4 (b). Zie ook oud art. 5 (b); Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (b) en lid 2.

³⁷⁹ Zie bijvoorbeeld HvJ 16 december 2008, C-73/07 (*Tietosuojavaltuutettu t. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy*), p. 56; HvJ 19 november 2010, C-92/09 en C-93/09 (*Volker en Markus Schecke en Eifert*), p. 77 en 86; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 73 en 76.

³⁸⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 101; EHRM 30 oktober 2012, nr. 57375/08 (*P. en S. t. Polen*), p. 94; HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauer mann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 86-90.

³⁸¹ Koning 2020, p. 137; EHRM 2 september 2010, nr. 356/23/05 (*Uzun t. Turkije*), p. 80.

³⁸² Koning 2020, p. 136; Leidraad voor het toetsen van de noodzakelijkheid van maatregelen die het recht op gegevensbescherming beperken (2017), p. 5.

³⁸³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.1.

³⁸⁴ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2.

specifieke nationale wet. De Aanbeveling vereist namelijk een specifieke nationale wet voor uitzonderingen op het voorgaande principe.³⁸⁵

Tenslotte moeten inmengingen proportioneel zijn. Het EHRM vraagt middels het proportionaliteitsvereiste om een belangenafweging: gekeken moet worden naar het algemeen belang dat wordt nagestreefd met de maatregel en het belang van gegevensbescherming voor het individu. Met het oog op proportionaliteit kan gekeken worden of het doel van de gegevensverwerking niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.³⁸⁶ Het HvJ past het vergelijkbare evenredigheidsbeginsel toe, dat vereist dat de maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan wat daarvoor noodzakelijk is.³⁸⁷ Dit laatste wordt het subsidiariteitsvereiste genoemd: de maatregel dient de minst beperkende te zijn ter bereiking van het doel.³⁸⁸ Het principe van proportionaliteit is van belang gedurende het gehele proces van gegevensverwerking en met name wat betreft de gebruikte middelen en methoden.³⁸⁹ Bij het kiezen van methoden dient de politie de ernst van de inmenging af te wegen tegenover de ernst van het strafbare feit dat voorkomen dient te worden en de kosteneffectiviteit, het gebruik van middelen en de effectiviteit van onderzoek.³⁹⁰ Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat effectieve maatregelen gericht op ernstige strafbare feiten eerder toelaatbaar zijn.³⁹¹ Het verwerken van gegevens van personen die niet veroordeeld zijn tot enig strafbaar feit is minder snel toelaatbaar. Het EHRM acht bijvoorbeeld een gegevensverwerking van personen die verdacht werden van een strafbaar feit, maar na een strafproces waren vrijgesproken, ontoelaatbaar.³⁹² Deze gegevensverwerking bracht een risico van een stigmatiserend effect met zich mee, nu de betrokkenen, die niet veroordeeld waren tot enig strafbaar feit en recht hebben op de onschuldpresumptie, op dezelfde manier behandeld werden als veroordeelde

³⁸⁵ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.1 en 2.3.

³⁸⁶ Van der Jagt 2013. Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 125.

³⁸⁷ HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauermann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 51 en 80-83; HvJ 19 november 2010, C-92/09 en C-93/09 (*Volker en Markus Schecke en Eifert*), p. 74; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 46.

³⁸⁸ HvJ 3 april 2008, C-275/06 (*Huber t. Duitsland*), Conclusie Advocaat-Generaal Poiares Maduro, p. 27; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 123.

³⁸⁹ Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 2.

³⁹⁰ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 8.

³⁹¹ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 63-69. In deze zaak ging het om de opslag van adresgegevens van seksuele delinquenten, later uitgebreid tot plegers van andere geweldsmisdrijven. De betrokkenen werden verplicht om hun adres en adreswijzigingen te melden aan de autoriteiten onder dreiging van gevangenisstraffen en geldboetes. Het EHRM had al eerder geoordeeld dat dergelijke meldingssystemen onder voorwaarden verenigbaar zijn met art. 8 EVRM: Forder et al 2019; EHRM 29 januari 1999, nr. 42293/98 (*Adamson t. Verenigd Koninkrijk*).

³⁹² EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 103.

personen.³⁹³ Daarnaast benadrukte het EHRM dat de gegevens van de betrokkenen werden bewaard ongeacht de leeftijd van de persoon en de ernst van het strafbare feit waarvan zij verdacht werden.³⁹⁴ Bij predictive-policingprogramma's speelt een vergelijkbaar risico op een stigmatiserend effect wanneer bepaalde groepen als 'risicovol' worden aangemerkt op basis van (verdenkingen van) lichte vergrijpen of zelfs zonder concrete verdenking of veroordeling.

De doelveisten en de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit krijgen vorm in vereisten omtrent gegevenswaarborgen, die worden uiteengezet in de volgende paragraaf.

4.5 Gegevenswaarborgen

De politie dient waarborgen te treffen bij gegevensverwerkingen. Het Databeschermingsverdrag, Aanbeveling 87(15) en Richtlijn 2016/680 bevatten gegevensbeschermingsnormen die aansluiten op de jurisprudentie van artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest. Het Databeschermingsverdrag en Richtlijn 2016/680 maken daarbij onderscheid tussen de beheerder ('controller') ofwel verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker ('processor'). Binnen predictive-policingprogramma's is de politie de beheerder en verwerkingsverantwoordelijke, ervan uitgaande dat de politie beslissingsbevoegdheid heeft wat betreft de gegevensverwerking³⁹⁵ en de bevoegde autoriteit is die de doeleinden en de middelen voor de verwerking vaststelt.³⁹⁶ De politie is niet noodzakelijkerwijs ook de verwerker. De verwerking van gegevens kan zijn uitbesteed, bijvoorbeeld aan onderzoekers. Ook dan blijft de politie verantwoordelijk voor het treffen van gegevensbeschermingswaarborgen.³⁹⁷

4.5.1 Gegevensminimalisatie en gegevensbeveiliging

Het principe van gegevensminimalisatie houdt in dat de gegevensverwerking moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor het beoogde doel. Dit principe heeft invloed op de benodigde bewaartermijnen, gegevensbeveiligingsvereisten en beperkingen aan de toegang tot gegevens.

Gegevensminimalisatie vereist allereerst dat de gegevens die de politie verzamelt relevant zijn en niet excessief in relatie tot het doel waarmee zij worden verwerkt.³⁹⁸ De

³⁹³ Ibid. p. 122.

³⁹⁴ Ibid. p. 119.

³⁹⁵ Databeschermingsverdrag (2018), art. 2 (d) en (f).

³⁹⁶ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 3 (8).

³⁹⁷ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), 'Scope and definitions'; Databeschermingsverdrag (2018), art. 2 (d) en (e) en art. 10; Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 4; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 1 (9), art. 19 en art. 21-23; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2.

³⁹⁸ Het EHRM stelt dat de nationale wet dit dient te verzekeren. EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 103; EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 62; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 73. Zie tevens Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 4 (c) en oud art. 5 (c); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (c).

politie mag alleen die persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor het specifieke doel van de verwerking.³⁹⁹ De gegevensverwerkingen binnen predictive-policingprogramma's kunnen op gespannen voet staan met deze normen, aangezien de gegevens veelal worden verzameld voordat vaststaat of deze noodzakelijk zijn in het kader van een specifiek onderzoek. De politie dient daarom tijdens de verschillende fases van de gegevensverzameling grondig te analyseren of de persoonsgegevens strikt noodzakelijk zijn.⁴⁰⁰ Gegevensminimalisatie brengt tevens met zich mee dat informatiesystemen slechts onder voorwaarden mogen worden gekoppeld. De politie mag niet zomaar gebruik maken van informatiesystemen die voor handen zijn.⁴⁰¹ Informatiesystemen met verschillende doeleinden mogen slechts worden gekoppeld wanneer dit toelaatbaar is onder een duidelijke wettelijke bepaling, of wanneer de toezichthouder hier toestemming voor heeft gegeven met het oog op het onderzoek naar een specifiek strafbaar feit.⁴⁰² Het koppelen van databanken kan ook toelaatbaar zijn in het kader van een onderzoek naar thematische trends van een bepaald soort strafbaar feit. Het is van belang dat de nationale regelgeving duidelijk is en noodzaak, proportionaliteit en doelbinding vereist.⁴⁰³

De politie moet ook de bewaartermijnen beperken tot wat strikt noodzakelijk is voor het te bereiken doel.⁴⁰⁴ De politie dient passende termijnen te stellen voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke evaluatie van de noodzaak van opslag.⁴⁰⁵ De bewaartermijnen moeten worden vastgesteld per categorie van persoonsgegevens.⁴⁰⁶ Factoren zoals een definitief gerechtelijk oordeel, de leeftijd van de betrokkene en bepaalde categorieën van gegevens kunnen wijzen op een gebrek aan noodzaak en een verplichting tot verwijdering. Anderzijds kan het noodzakelijk zijn om gegevens te bewaren in het licht van een specifiek onderzoek.⁴⁰⁷ Persoonsgegevens moeten ook juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd.⁴⁰⁸ Persoonsgegevens dienen niet langer dan noodzakelijk te worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt om een betrokkene te identificeren.⁴⁰⁹

³⁹⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 20 lid 2.

⁴⁰⁰ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2.

⁴⁰¹ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 5.6.

⁴⁰² Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 17.

⁴⁰³ Ibid.

⁴⁰⁴ HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitzinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 63; EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 255.

⁴⁰⁵ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 5.

⁴⁰⁶ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 7.2.

⁴⁰⁷ Ibid. p. 7.1.

⁴⁰⁸ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (d). Ook het EHRM vereist procedurele waarborgen om te voorkomen dat foutieve gegevens worden verwerkt. Zie EHRM 18 februari 2009, nr. 22427/04 (*Cemalettin Canli t. Turkije*), p. 42.

⁴⁰⁹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 4 (e); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (e). Zie ook oud art. 5 (e) en EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 103; EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 62; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 73.

De gegevens moeten vervolgens deugdelijk worden beveiligd. Het HvJ,⁴¹⁰ het EHRM,⁴¹¹ het Databeschermingsverdrag,⁴¹² de Aanbeveling⁴¹³ en de Richtlijn⁴¹⁴ vereisen dat gegevens door middel van passende technische of organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen risico's als ongeoorloofd(e) toegang, gebruik, wijziging, openbaarmaking en vernietiging. Het beschermen van gegevens tegen onrechtmatige toegang en verwerking wordt door het HvJ in verband gebracht met de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op eerbiediging van het privéleven.⁴¹⁵ Hoe gevoeliger de gegevens, hoe meer bescherming is vereist.⁴¹⁶ Zo moeten gevoelige gegevens altijd worden versleuteld.⁴¹⁷

Gegevens dienen tenslotte beperkt toegankelijk te zijn.⁴¹⁸ De verzamelde persoonsgegevens mogen slechts toegankelijk zijn voor zover dit noodzakelijk is voor het specifieke doel van de verwerking.⁴¹⁹ Ook het delen van gegevens moet worden beperkt. Aanbeveling 87(15) acht het delen van gegevens slechts in bepaalde omstandigheden toelaatbaar. De vereisten hangen af van de partij waarmee de politie gegevens deelt.⁴²⁰ In alle gevallen dient de kwaliteit van de gegevens vooraf geverifieerd te worden. Gegevens die niet langer accuraat en actueel zijn mogen niet worden gedeeld.⁴²¹ Daarnaast mogen de gedeelde gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarmee zij gedeeld zijn.⁴²² Het HvJ oordeelt dat een overheidsinstantie verplicht is om betrokkenen te informeren wanneer zij gegevens overdragen aan een andere overheidsinstantie.⁴²³

⁴¹⁰ HvJ 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 (*Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen* en *Secretary of State for the Home Department t. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*), p. 122; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150.

⁴¹¹ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 68-71; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 75; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 195, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

⁴¹² Databeschermingsverdrag (2018), art. 7 lid 1 (zie ook oud art. 7).

⁴¹³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 8 (zie 'Scope and definitions' voor de definitie van 'responsible body').

⁴¹⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (f) en 29.

⁴¹⁵ Zie bijv. HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland* en *Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 40; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150.

⁴¹⁶ Van der Jagt 2013, met verwijzing naar EHRM 2 december 2008, nr. 2872/02 (*K.U. t. Finland*).

⁴¹⁷ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 18.

⁴¹⁸ Zie bijv. HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 93-94; HvJ 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 (*Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen* en *Secretary of State for the Home Department t. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*), p. 118.

⁴¹⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 20 lid 2.

⁴²⁰ Zie voor de specifieke vereisten Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 5.1-5.3.

⁴²¹ Ibid. p. 5.5.ii.

⁴²² Ibid. p. 5.5.i en 5.iii.

⁴²³ HvJ 1 oktober 2015, C-201/14 (*Smaranda bara e.a.*), p. 34.

4.5.2 Vormgevingswaarborgen

Bij de vormgeving van predictive-policingprogramma's dient de politie een aantal algemene waarborgen te treffen.

Ten eerste verplicht Richtlijn 2016/680 de verwerkingsverantwoordelijke tot het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) wanneer een gegevensverwerking waarschijnlijk een hoog risico oplevert voor de rechten en vrijheden van personen.⁴²⁴ Dit houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke beoordeelt wat de risico's zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen en maatregelen neemt om deze risico's te beperken.⁴²⁵ De beoordeling moet worden verstrekt aan de toezichthouder.⁴²⁶ Gegevensverwerkingen waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe gegevensverwerkingstechnologieën brengen in het bijzonder een hoog risico voor de rechten van individuen met zich mee.⁴²⁷ Aangezien dit bij predictive-policingprogramma's het geval is, lijkt een beoordeling voor de inzet daarvan in vrijwel alle gevallen noodzakelijk. Predictive-policing programma's worden gekenmerkt door meerdere factoren indicatief worden geacht voor een hoog risico: evaluatie en scoretoekenning, stelselmatige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten, verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot strafbare feiten, op grote schaal verwerkte gegevens, samenvoeging van datasets en innovatief gebruik van nieuwe technologische oplossingen.⁴²⁸ Ook de Raad van Europa stelt dat nieuwe dataminingstechnieken om potentiële verdachten te identificeren zorgvuldig moeten worden getoetst worden op overeenstemming met gegevensbeschermingsrecht.⁴²⁹

Verder moet de politie privacy-by-design toepassen, om zo het recht op gegevensbescherming te waarborgen gedurende alle fases van de verwerking. Dit houdt in dat de politie technische en organisatorische maatregelen moet treffen om het risico op inmenging in de rechten en vrijheden van individuen te voorkomen of te minimaliseren.⁴³⁰ Gegevens moeten bijvoorbeeld worden gecategoriseerd op betrouwbaarheid en op type betrokkene. Wat betreft betrouwbaarheid vereist Richtlijn 2016/680 onderscheid tussen persoonsgegevens gebaseerd op feiten en persoonsgegevens gebaseerd op een persoonlijk oordeel.⁴³¹ Vervolgens moet de politie

⁴²⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 27, lid 1. Zie ook Databeschermingsverdrag (2018), art. 10, lid 2 en 4.

⁴²⁵ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 27, lid 2.

⁴²⁶ Ibid. art. 28 lid 4. Op de toezichtsvereisten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.9.

⁴²⁷ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 27; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 1.2; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 9.

⁴²⁸ Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepalen of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679, 17/NL WP 248 rev.01, p. 10-13.

⁴²⁹ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 9.

⁴³⁰ Databeschermingsverdrag (2018), art. 10; Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 4; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 20 lid 1; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 18.

⁴³¹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 7 lid 1. Zie ook Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 3.2.

onderscheid maken tussen verschillende soorten betrokkenen, zoals a) personen ten aanzien van wie vermoed wordt dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd of zullen plegen, b) personen die voor een strafbaar feit zijn veroordeeld, c) slachtoffers van een strafbaar feit en d) andere personen die bij een strafbaar feit betrokken zijn.⁴³²

Tenslotte verplicht Richtlijn 2016/680 de verwerkingsverantwoordelijke om een functionaris voor gegevensbescherming aan te wijzen.⁴³³ De functionaris moet ‘tijdig en naar behoren’ worden betrokken bij alle aangelegenheden die met de bescherming van persoonsgegevens verband houden.⁴³⁴ De politie is als gegevensbeheerder in ieder geval verplicht om een gegevensinbreuk te melden bij de toezichthouder indien de inbreuk een ernstige inmenging in de rechten en vrijheden van betrokkenen kan vormen.⁴³⁵

4.5.3 Verbod op geautomatiseerde besluitvorming

Richtlijn 2016/680 en het Databeschermingsverdrag omvatten een verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Dit verbod is echter niet absoluut. Richtlijn 2016/680 verbiedt enkel besluiten die uitsluitend op een geautomatiseerde verwerking gebaseerd zijn, en slechts wanneer zij a) nadelige rechtsgevolgen hebben voor de betrokkene, of b) de betrokkene in aanmerkelijke mate treffen.⁴³⁶ In het Databeschermingsverdrag is het verbod op geautomatiseerde besluitvorming opgenomen als een recht voor de betrokkene om niet te worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming. Dit recht is op vergelijkbare wijze beperkt. Geautomatiseerde besluitvorming is toegestaan wanneer a) het besluit niet volledig is gebaseerd op een geautomatiseerde verwerking, b) geen aanzienlijke gevolgen met zich meebrengt of c) wanneer de zienswijze van de betrokkene is meegewogen.⁴³⁷ Bij predictive-policingprogramma's kan worden betwist of er sprake is van volledig geautomatiseerde besluitvorming. Zolang politieagenten de vrijheid bezitten om af te wijken van een gegenereerde risicoscore lijkt dit niet het geval en zijn voorgaande normen niet van toepassing.⁴³⁸

4.5.4 Bijzondere maatregelen voor gevoelige gegevens

De politie dient aandacht te besteden aan additionele normen voor bepaalde gegevensverwerkingen. Zo moet de politie extra voorzichtig omgaan met de persoonsgegevens van kwetsbare individuen, zoals slachtoffers, minderjaren of personen die internationale bescherming genieten. De politie dient extra aandacht te besteden aan de principes van noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de verwerking van hun persoonsgegevens.⁴³⁹ Daarnaast moet de politie rekening houden met normen voor bepaalde categorieën gegevens. Hoe persoonlijker en gevoeliger de gegevens zijn, hoe

⁴³² Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 6.

⁴³³ Ibid. art. 32.

⁴³⁴ Ibid. art. 33 lid 1.

⁴³⁵ Databeschermingsverdrag (2018), art. 7 lid 2 en art. 11 lid 1; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 18; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 30 en 31.

⁴³⁶ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 11 lid 1. De Richtlijn biedt tevens een vrij dubbelzinnige uitzonderingsgrond. Zie Saifert en Quintel 2019.

⁴³⁷ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (a). Dit is een nieuw recht. Zie ook art. 9 lid 2.

⁴³⁸ Zie ook Sajfert en Quintel 2019, p. 8.

⁴³⁹ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3.

belangrijker waarborgen worden geacht.⁴⁴⁰ Het Databeschermingsverdrag en Richtlijn 2016/680 bevatten aangescherpte normen voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Hieronder vallen:

- *Genetische gegevens;*
- *Persoonsgegevens in verband met strafbare feiten, strafrechtelijke procedures en veroordelingen en daarmee samenhangende veiligheidsmaatregelen;*
- *Biometrische gegevens; en*
- *Persoonsgegevens die informatie geven over ras, etnische afkomst, politieke opvattingen, vakbondslidmaatschap, godsdienstige of andere overtuigingen, gezondheid of seksualiteit.*⁴⁴¹

De verwerking hiervan is slechts toelaatbaar wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is en geschiedt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Daarnaast dient de verwerking gebaseerd te zijn op een specifieke rechtsgrond, of noodzakelijk zijn om de vitale belangen van de betrokkenen of een ander persoon te beschermen, of betrekking te hebben op gegevens die door de betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt.⁴⁴² Bij predictive-policingprogramma's zal van de laatste twee situaties zelden sprake zijn, wat betekent dat een rechtsgrond is vereist. Het Databeschermingsverdrag vereist eveneens een wettelijke grondslag en extra waarborgen, zoals additionele beveiligingsmaatregelen en/of kortere bewaartermijnen.⁴⁴³ Richtlijn 2016/680 verbiedt het gebruik van gevoelige gegevens bij op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten, tenzij er passende maatregelen zijn getroffen.⁴⁴⁴ Het Databeschermingsverdrag wijst op het potentiële risico van discriminatie bij de verwerking van gevoelige gegevens en vereist passende waarborgen om dit risico te voorkomen.⁴⁴⁵ In dit kader bevat Aanbeveling 87(15) een verbod op het verzamelen van gegevens over personen uitsluitend op grond van het feit dat zij een bepaald ras, bepaalde religieuze overtuigingen, seksueel gedrag of politieke opvattingen hebben of tot bepaalde bewegingen of organisaties behoren. Het verzamelen van gegevens over deze factoren mag alleen als dat absoluut noodzakelijk is voor het doel van een bepaald onderzoek.⁴⁴⁶ Wanneer de politie bijvoorbeeld een persoon verdenkt van betrokkenheid bij terroristische activiteiten, en die persoon is lid van een religieuze groepering, dan kan het nodig zijn om gevoelige gegevens over haar/zijn religie te

⁴⁴⁰ Koning 2020, p. 183; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 200, *EHRC* 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify.

⁴⁴¹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 6; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 10.

⁴⁴² Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 10. Zie ook art. 29 lid 1.

⁴⁴³ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 4.

⁴⁴⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 11 lid 2. Zie o. 37.

⁴⁴⁵ Databeschermingsverdrag (2018), art. 6; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3. Het gemoderniseerde verdrag breidt de speciale categorieën van gegevens vermeld onder oud art. 6 uit en voegt hier gegevens inzake strafbare feiten, strafrechtelijke procedures en etniciteit aan toe. Daarnaast worden de belangen, rechten en vrijheden van de betrokkene en het risico van discriminatie expliciet benoemd.

⁴⁴⁶ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.4.

verzamenen in het kader van het onderzoek.⁴⁴⁷ De politie mag echter geen profielen opstellen uitsluitend op basis van gevoelige gronden. Profileren die leidt tot discriminatie is expliciet verboden.⁴⁴⁸ In dit kader adviseert de Raad van Europa om maatregelen te nemen om de veronderstelling tegen te gaan dat personen deel uitmaken van een criminele organisatie vanwege de plaats waar zij wonen, waar een andere criminele organisatie actief is of waar personen dezelfde etnische afkomst hebben.⁴⁴⁹ Dit zijn belangrijke bepalingen vanwege het risico op discriminatie binnen predictive policing.⁴⁵⁰ De voorgaande normen hangen dan ook samen met het verbod op discriminatie, dat in het volgende hoofdstuk wordt besproken.

4.5.5 Notificatieplicht

In beginsel dient de politie een betrokkene te informeren over een gegevensverwerking.⁴⁵¹ Dit wordt ook wel de notificatieplicht genoemd. Het EHRM stelt vast dat de notificatieverplichting is onlosmakelijk verbonden is met de effectiviteit van rechtsmiddelen en daarom met het bestaan van effectieve waarborgen tegen misbruik van bevoegdheden.⁴⁵² De notificatieplicht van de politie is de keerzijde van de rechten van de betrokkenen, die in de volgende paragraaf worden behandeld. Een betrokkene kan immers lastig haar/zijn rechten uitoefenen wanneer zij/hij niet op de hoogte wordt gebracht van de genomen maatregelen.⁴⁵³ Ondanks het belang van de notificatieplicht zijn er veel restrictiemogelijkheden. Zo verplicht Aanbeveling 87(15) slechts tot notificatieplicht *waar mogelijk* en op het moment dat het niet langer waarschijnlijk is dat het object van de politieactiviteiten hierdoor beïnvloed zal worden. De notificatieplicht gaat ook niet op wanneer de gegevens zijn verwijderd.⁴⁵⁴ Het Databeschermingsverdrag bevrijdt de verwerkingsverantwoordelijke van de notificatieplicht wanneer de gegevensverwerking expliciet wettelijk is voorgeschreven of wanneer informatievoorziening onmogelijk is dan wel onevenredige inspanning vereist.⁴⁵⁵ Daarnaast kan de verplichting wettelijk worden beperkt.⁴⁵⁶

In aanvulling op de vele restrictiemogelijkheden merken Dimitrova en de Hert op dat er geen verplichting bestaat om een geautomatiseerde gegevensverwerking, zoals profilering middels algoritmes en risicoscores, te melden aan betrokkenen. Zij stellen dat, hoewel het vrijgeven van de precieze werking van algoritmen het werk van de politie in sommige gevallen kan verhinderen, het van belang is dat de betrokkene ten minste op de hoogte wordt gesteld van het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming.⁴⁵⁷

⁴⁴⁷ Sajfert en Quintel 2019, p. 11.

⁴⁴⁸ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 11 lid 3.

⁴⁴⁹ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3.

⁴⁵⁰ Zie hoofdstuk 1.2, onder 2, p. 7-8.

⁴⁵¹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 8; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.2.

⁴⁵² EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 86.

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.2.

⁴⁵⁵ Databeschermingsverdrag (2018), art. 8 lid 3.

⁴⁵⁶ Ibid. art. 11 lid 1.

⁴⁵⁷ Dimitrova en De Hert 2018, p. 120.

4.6 Rechten van de betrokkene

Het recht op gegevensbescherming omvat rechten voor betrokkenen. Deze rechten worden, net als de verplichting tot notificatie, gekoppeld aan het recht op een rechtsmiddel. Toch zijn de hierna besproken rechten van betrokkenen niet absoluut. Zij kunnen onder voorwaarden worden beperkt.

4.6.1 Recht op inzage

Een betrokkene heeft recht op inzage in haar/zijn gegevens.⁴⁵⁸ De Raad van Europa benadrukt dat het recht op inzage een fundamenteel recht is voor betrokkenen, aangezien het hen bewust maakt van de gegevensverwerking en mogelijk vereist is voor de uitoefening van andere rechten, zoals het rectificatie- en verwijderingsrecht.⁴⁵⁹ Binnen het EU-recht wordt het recht op inzage eveneens noodzakelijk geacht om de betrokkene in staat te stellen haar of zijn andere rechten uit te oefenen.⁴⁶⁰ Het EHRM stelt dat een weigering om de betrokkene te informeren over de mate waarin gegevens over haar/hem worden verzameld een inmenging vormt die gerechtvaardigd zal moeten worden.⁴⁶¹

Wanneer de politie een besluit neemt op basis van verwerkte gegevens is het recht op inzage des te belangrijker. Een betrokkene moet namelijk de mogelijkheid hebben om een besluit te betwisten.⁴⁶² Wanneer de betrokkene geen recht op inzage heeft in de onderliggende gegevensverwerking, brengt dat een onrealistische bewijslast mee. Dat staat de procedurele gelijkheid (*equality of arms*) in de weg.⁴⁶³ In dit kader bevat het Databeschermingsverdrag een relevant aanvullend recht: betrokkenen hebben recht op informatie over de onderliggende redenering voor een gegevensverwerking wanneer de resultaten hiervan op haar/hem worden toegepast.⁴⁶⁴ Dit geldt ook voor profilering. Betrokkenen hebben het recht om te weten welke logica ten grondslag ligt aan de verwerking van hun gegevens en een daaropvolgende beslissing.⁴⁶⁵ De Raad van Europa

⁴⁵⁸ Handvest, art. 8 lid 2; Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (b); Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.2; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 5; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 14 (a-d) en (g). Het inzagerecht onder het gemoderniseerde Databeschermingsverdrag is breder dan het inzagerecht in oud art. 8 (a) en (b), die slechts zien op informatie over het bestaan, de inhoud, de doeleinden en de houder van een geautomatiseerd bestand van persoonsgegevens.

⁴⁵⁹ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 5.

⁴⁶⁰ Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679, art. 15, 16 en 17.

⁴⁶¹ Forder et al 2019; EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 100-104, *EHRC* 2006/89 m.nt. Loof.

⁴⁶² Zie ook Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 9.

⁴⁶³ EHRM 13 september 2009, nr. 57986/00 (*Turek t. Slowakije*), p. 115-116. Deze zaak betrof het ontslag van een ambtenaar wegens zijn vermeende deelname aan een informantennetwerk van de geheime dienst van een eerder regime. Zie ook EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07 (*Khelili t. Zwitserland*), p. 68-71. Zie tevens Van der Jagt 2013, met verwijzing naar EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*); EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*); EHRM 14 februari 2006, nr. 57986/00 (*Turek t. Slowakije*).

⁴⁶⁴ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (c).

⁴⁶⁵ Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 77. Hoofdstuk 5 zal nader ingaan op profilering.

stelt dat betrokkenen moeten kunnen begrijpen hoe een algoritme werkt en waarvoor het wordt gebruikt.⁴⁶⁶

Het inzagerecht is niet absoluut. Zo stelt Aanbeveling 87(15) dat het recht op inzage mag worden beperkt indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke taak van de politie, voor de bescherming van de betrokkene of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁴⁶⁷ Richtlijn 2016/680 acht beperkingen toelaatbaar wanneer zij gebaseerd zijn op een wettelijke maatregel en noodzakelijk en evenredig zijn in een democratische samenleving om een legitiem doel te bereiken.⁴⁶⁸ Bij de noodzakelijkheids- en evenredigheidsvraag moeten de grondrechten en legitieme belangen van de betrokkene in acht worden genomen.⁴⁶⁹ De legitieme grond in de context van het voorkomen van strafbare feiten is ruim opgezet: de Richtlijn legitimeert niet simpelweg het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten, vergelijkbaar met het EVRM-kader, maar het *voorkomen van nadelige gevolgen* voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten. Daarnaast is ook de verplichting om de betrokkene te informeren over een weigering of beperking van de inzage niet absoluut: de informatie kan achterwege worden gelaten wanneer de verstrekking daarvan het legitieme doel van de beperking van het inzagerecht zou ondermijnen.⁴⁷⁰

4.6.2 Recht op rectificatie en verwijdering van gegevens

Artikel 8, tweede lid Handvest omvat een rectificatierecht: een betrokkene heeft recht op de rectificatie van de over haar/hem verzamelde gegevens. Het EHRM heeft het rectificatierecht niet expliciet erkend, maar acht de mogelijkheid voor betrokkene om een verzoek tot verwijdering van gegevens in te dienen een belangrijke gegevenswaarborg.⁴⁷¹ Het Databeschermingsverdrag, Aanbeveling 87(15) en Richtlijn 2016/680 omvatten zowel een rectificatierecht als een recht op verwijdering van gegevens.⁴⁷² De Richtlijn staat beperkingen toe wanneer de onjuistheid van de gegevens niet kan worden vastgesteld, of wanneer de persoonsgegevens nodig zijn als bewijsmateriaal.⁴⁷³ Onder de Aanbeveling mogen ook deze rechten worden beperkt indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke taak van de politie, voor de bescherming van de betrokkene

⁴⁶⁶ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 9.

⁴⁶⁷ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.2, 6.4 en 6.5.

⁴⁶⁸ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 13 lid 3 en 15 lid 1.

⁴⁶⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 15 lid 1.

⁴⁷⁰ Ibid. art. 15 lid 1, 3 en 4.

⁴⁷¹ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 119; EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 68-71.

⁴⁷² Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3; Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (e); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 16. Het recht in het Databeschermingsverdrag is vergelijkbaar met oud art. 8 (c), al is aan het nieuwe artikel 'kosteloos' toegevoegd.

⁴⁷³ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 16 lid 3, 4 en 6.

of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁴⁷⁴ Wanneer een betrokkene kan bewijzen dat de verwerkte persoonsgegevens incorrect zijn, moet de politie de gegevens wijzigen. Op dit gebied bezit de politie geen discretie.⁴⁷⁵ Wanneer gegevens zijn gedeeld met andere autoriteiten moet de politie hen op de hoogte te stellen van de noodzakelijke wijzigingen.⁴⁷⁶

4.6.3 Recht op een effectief rechtsmiddel

Het HvJ stelde in *Schrems* vast dat het recht op inzage, rectificatie en gegevenswissing onderdeel is van de wezenlijke inhoud van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zoals omvat in artikel 47 Handvest.⁴⁷⁷ Ook Richtlijn 2016/680 verwijst specifiek naar artikel 47 Handvest: wanneer een betrokkene van mening is dat een inbreuk is gepleegd op haar of zijn rechten als gevolg van een onrechtmatige gegevensverwerking, heeft zij of hij het recht om een 'doeltreffende voorziening in rechte' in te stellen.⁴⁷⁸ Het EHRM koppelt zoals hiervoor besproken het inzagerecht aan het recht op een eerlijk proces, zoals vervat in artikel 6 EVRM, en benadrukt daarbij het belang van procedurele gelijkheid.⁴⁷⁹ Het Databeschermingsverdrag biedt ieder persoon recht op een rechtsmiddel wanneer haar of zijn rechten onder het verdrag worden geschonden.⁴⁸⁰ Een betrokkene kan op elk moment bezwaar maken tegen de verwerking van haar of zijn gegevens, tenzij aangetoond kan worden dat er legitieme gronden zijn voor de gegevensverwerking die de belangen, rechten en vrijheden van de betrokkene overstemmen.⁴⁸¹ Aanbeveling 87(15) biedt een recht op bezwaar in het geval dat inzage wordt geweigerd.⁴⁸²

4.6.4 Beperkingmogelijkheden

De Raad van Europa benadrukt dat de beperkingmogelijkheden op de rechten van betrokkenen op restrictieve wijze moeten worden uitgelegd. Wanneer het verzoek van een betrokkene tot informatie, rectificatie of verwijdering wordt afgewezen, dient de politie dit besluit schriftelijk te communiceren en te voorzien van een duidelijke rechtvaardiging die kan worden getoetst door een onafhankelijke autoriteit of gerechtshof. De betrokkene moet worden geïnformeerd over alle mogelijke

⁴⁷⁴ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3-6.5.

⁴⁷⁵ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 5.

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 95. Wanneer het nationale recht hier niet in voorziet, wordt de wezenlijke inhoud van het recht uit art. 47 Handvest niet gerespecteerd. Er is dan sprake van een schending van art. 47 Handvest.

⁴⁷⁸ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 47 lid 4, 53, 54 en 56.

⁴⁷⁹ Zie paragraaf 6.1.

⁴⁸⁰ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (f). Dit recht is breder dan het recht vervat in oud art. 8 (d), dat slechts voorziet in een recht op een rechtsmiddel in gevallen waar geen gevolg wordt gegeven aan een inzage-, rectificatie- of verwijderingsverzoek.

⁴⁸¹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (d); Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 3.

⁴⁸² Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.6.

rechtsmiddelen, zoals het maken van bezwaar.⁴⁸³ Ook Richtlijn 2016/680 verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om melding te maken van de rechten van de betrokkene.⁴⁸⁴ Onder het Databeschermingsverdrag heeft ieder persoon het recht om gebruik te maken van de hulp van een toezichthouder bij het uitoefenen van haar of zijn rechten onder het verdrag.⁴⁸⁵ Richtlijn 2016/680 biedt de betrokkene de mogelijkheid om rechtsmiddelen indirect uit te oefenen via de toezichthouder. Zo kan de betrokkene de toezichthouder verzoeken de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te toetsen of een klacht indienen wanneer zij of hij van mening is dat een gegevensverwerking inbreuk maakt op de bepalingen uit de Richtlijn.⁴⁸⁶ Mede hiertoe dient een onafhankelijke autoriteit toezicht te houden op het recht op gegevensverwerking. De volgende paragraaf gaat in op dit vereiste.

4.7 Toezicht

Een onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteit moet toezicht uitoefenen op het recht op gegevensbescherming.⁴⁸⁷ Deze toezichthouder dient een persoon buiten de politiesector te zijn.⁴⁸⁸ Het HvJ en het EHRM benadrukken dat een toezichthouder onafhankelijk moet zijn.⁴⁸⁹ Het EHRM overweegt dat onafhankelijk toezicht waarborgen biedt tegen misbruik en daarmee compensatie kan bieden voor een gebrek aan voorafgaande rechterlijke toestemming, zoals vereist is bij het inzetten van heimelijke surveillance maatregelen.⁴⁹⁰ Een toezichthouder is onafhankelijk wanneer deze losstaat van de uitvoerende en andere belanghebbende partijen en besluiten maakt op basis van duidelijke criteria, waaronder de vraag of een minder ingrijpende maatregelen kan volstaan om de vastgestelde doelen te bereiken.⁴⁹¹ De toezichthouder dient

⁴⁸³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3-6.5.

⁴⁸⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 14 (e-f) en 17 lid 2 en o. 43.

⁴⁸⁵ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (g). Dit is een nieuw recht.

⁴⁸⁶ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 15 lid 3, 16 lid 4, 17, 46 lid 1 (g), 52 lid 1 en 53.

⁴⁸⁷ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 8, lid 3; Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art. 16 lid 2; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 41-44. Wat betreft het Databeschermingsverdrag werd in 2001 een aanvullend protocol opgesteld, waarin verdragsstaten onder meer verplicht worden om een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in te stellen. Nederland heeft het protocol geratificeerd. Zie Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 181', status op 1 november 2019. De verplichting is ook opgenomen in het gemoderniseerde verdrag: Databeschermingsverdrag (2018), art. 15 lid 1.

⁴⁸⁸ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 1.1.

⁴⁸⁹ HvJ 9 maart 2010, C-518/07 (*Europese Commissie t. Federale Republiek Duitsland*); HvJ 16 oktober 2012, C-614/10 (*Europese Commissie t. Australië*); HvJ 8 april 2014, C-288/12 (*Europese Commissie t. Hongarije*); HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*); EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*), p. 90-100.

⁴⁹⁰ EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 73; EHRM 13 september 2018, nrs. 58170/13, 62322/14 en 24960/15 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 318-320.

⁴⁹¹ EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*), p. 90-92.

adviserende,⁴⁹² onderzoekende⁴⁹³ en handhavingsbevoegdheden⁴⁹⁴ te bezitten. In het kader van predictive-policingprogramma's lijkt vrijwel altijd een verplichting te bestaan om de toezichthoudende autoriteit voorafgaand te raadplegen. De politie dient de toezichthouder namelijk te raadplegen wanneer de verwerking een hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen met zich meebrengt.⁴⁹⁵ Zoals besproken in paragraaf 5.2 is dit bij predictive policing het geval. Tenslotte dient de toezichthouder onder het Databeschermingsverdrag bevoegd te zijn om bestuursrechtelijke boetes op te leggen bij schendingen van gegevensbeschermingsnormen.⁴⁹⁶

⁴⁹² Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 1.;3; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 19; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 46.

⁴⁹³ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15 lid 2; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 19; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 46.

⁴⁹⁴ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15 lid 2; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 19; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 46 en art. 47 lid 5.

⁴⁹⁵ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 28 lid 1, sub b. Zie ook Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 1.3. De verplichting is geïmplementeerd in Wet politiegegevens, art. 33b lid 1, sub a.

⁴⁹⁶ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15 lid 2.

5. Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie

5.1 Relevantie voor predictive-policingprogramma's

Het doel van predictive-policingprogramma's is om bepaalde personen of gebieden te identificeren die (in tegenstelling tot alle andere personen en gebieden) de aandacht van de politie behoeven. Predictive-policingprogramma's maken zo onderscheid tussen zaken die wel, en zaken die niet (of in mindere mate) de aandacht van de politie vergen. Wanneer de politie hierbij op ongerechtvaardigde wijze onderscheid maakt tussen personen is er sprake van discriminatie. Discriminatie wordt gedefinieerd als een situatie waarin een individu wordt benadeeld op basis van een of meer 'beschermde gronden', zoals etniciteit, geslacht of religie.⁴⁹⁷ Het recht op gelijkheid verbiedt discriminatie. Personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, moeten vergelijkbaar worden behandeld en mogen niet nadelig worden behandeld vanwege het bezitten van een bepaald kenmerk, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Het recht op gelijkheid of non-discriminatie heeft tot doel om alle personen eerlijke en gerechtvaardigde kansen te geven binnen een samenleving.⁴⁹⁸

Het is belangrijk om het risico op discriminatie binnen predictive-policingprogramma's te bezien in het kader van de discussie over *etnisch profileren* door de politie.⁴⁹⁹ Binnen deze discussie uitten onderzoekers en maatschappelijke organisaties zorgen over het meewegen van persoonskenmerken zoals kleur, religie, nationaliteit of etnische afkomst in de selecties door politieagenten.⁵⁰⁰ Zij benadrukken dat profilering op dergelijke gronden negatieve gevolgen heeft voor de personen en groepen die erdoor worden geraakt en voor de effectiviteit van de politie. Etnisch profileren leidt tot criminalisering van bepaalde categorieën personen, waardoor stereotype associaties tussen criminaliteit en etnische herkomst worden versterkt. Dit heeft een negatieve invloed op de houding en het welzijn van de personen en groepen die erdoor worden geraakt.⁵⁰¹ Zo hebben zij, als gevolg van stigmatisering en negatieve stereotypering, vaak minder sociale en economische kansen.⁵⁰² Daarnaast wordt de effectiviteit van etnisch profileren betwist. Onderzoekers zijn er niet van overtuigd dat zulke praktijken werken en wijzen op het risico van een *selffulfilling prophecy*: wanneer een minderheidsgroep het doelwit is van

⁴⁹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 42.

⁴⁹⁸ Ibid. p. 42-43.

⁴⁹⁹ Politieagenten kunnen een vermoeden van een strafbaar feit genereren op basis van veronderstelde relaties tussen de kenmerken van een persoon en een bepaald strafbaar feit. Wanneer politieagenten op basis van een dergelijk vermoeden interveniëren is er sprake van *profilering*. Zie Çankaya 2012; Landman en Kleijer-Kool 2016, p. 94-95. Zie ook Brown 1988; Holmberg 2003.

⁵⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Amnesty International Afdeling Nederland 2013; Çankaya 2012; European Union Agency for Fundamental Rights 2018; Landman en Kleijer-Kool 2016. Aan de hand van deze en andere publicaties verschenen verschillende berichten in de media over discriminatie door de politie middels profilering.

⁵⁰¹ Bradford et al 2009; Geller et al 2014; Miller et al 2003; Open Society Justice Initiative 2012; Tyler et al 2014.

⁵⁰² Open Society Justice Initiative 2012.

controles, zullen zij ook vaker terugkomen in de criminaliteitscijfers.⁵⁰³ Bovendien zouden personen die het doelwit zijn van profilering minder vertrouwen hebben in de politie en daardoor minder bereid zijn om met de politie samen te werken, waardoor de effectiviteit van de politie juist wordt belemmerd.⁵⁰⁴ Gevoelens van onrechtvaardigheid, vernedering en verlies van vertrouwen in de politie en andere autoriteiten kan leiden tot een minder grote aangiftebereidheid. Ten slotte suggereren sommige onderzoeken dat etnische profilering ertoe kan leiden dat de doelgroepen criminele levensstijlen juist omarmen, wat leidt tot een toename van criminaliteit.⁵⁰⁵

In de huidige discussie is het vaak lastig om aan te tonen op welke schaal etnisch profileren voorkomt in Nederland. We weten zelden op basis van welke factoren een politieagent selecteert. Een politieagent zal zijn denkwijze meestal niet benoemen tegenover de persoon die zij of hij staande houdt.⁵⁰⁶ Het is daardoor lastig vast te stellen in welke mate persoonskenmerken als kleur, religie, nationaliteit en etnische afkomst een rol spelen in de beslissing van een politieagent. Dit ligt anders bij predictive-policingprogramma's. De autoriteiten leggen dan vast welke kenmerken verdacht zijn, door deze op te nemen in een risicomodel. Zo wordt het selectieproces zichtbaar. Het vastleggen van een daderprofiel in een risicomodel is in feite formalisering van het gebruik van profielen.⁵⁰⁷ Het gebruik van risicomodellen kan profilering op discriminatoire gronden tegengaan, mits er objectieve factoren worden gebruikt. Anderzijds wordt het risico op discriminatie juist vergroot wanneer bepaalde persoonskenmerken opgenomen worden in risicomodellen. Ook bestaat het risico dat ogenschijnlijk objectieve factoren feitelijk gekoppeld zijn aan bepaalde persoonskenmerken, waardoor het predictive-policingprogramma discriminatie tot gevolg heeft. Dit hoofdstuk bespreekt de normen waaraan predictive-policingprogramma's moeten voldoen om deze problemen te ondervangen en het recht op gelijkheid te waarborgen.

5.2 Recht op gelijkheid onder internationaal, Europees en EU-recht

Het recht op gelijkheid is opgenomen in internationaal, Europees en EU-recht. De bepalingen verschillen in hun benadering en toepassingsbereik. Zo omvatten verscheidene algemene bepalingen een ruim geformuleerd recht op gelijkheid: artikel 26 IVBPR, artikel 14 EVRM en artikel 20 en 21 Handvest. Er zijn ook specifieke internationale verdragen die discriminatie op een bepaalde grond verbieden.⁵⁰⁸ In Nederland wordt met name regelmatig een beroep gedaan op het algemene, ruime gelijkheidsrecht vervat in artikel 26 IVBPR.⁵⁰⁹ In 1988 erkende de Nederlandse rechter dat dit artikel rechtstreekse

⁵⁰³ Delsol 2015; European Union Agency for Fundamental Rights 2018; Harcourt 2007; Open Society Justice Initiative 2007; Tiratelli et al 2018; Weisburg et al 2019.

⁵⁰⁴ Dai et al 2011; European Union Agency for Fundamental Rights 2018; Open Society Justice Initiative 2012; Prasad 2011; Tyler et al 2014; Wiley et al 2013.

⁵⁰⁵ Open Society Justice Initiative 2012.

⁵⁰⁶ Zie ook Landman en Kleijer-Kool 2016.

⁵⁰⁷ Zie hoofdstuk 3.2.2, p. 29-33.

⁵⁰⁸ Zoals het Verdrag tot uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁵⁰⁹ Gerards 2004, p. 177; Gerards et al 2013, p. 18.

werking heeft.⁵¹⁰ De belangstelling voor artikel 14 EVRM was lange tijd beperkt, omdat dit artikel een beperkt toepassingsbereik heeft: het omvat een afhankelijk discriminatieverbod.⁵¹¹ Dit betekent dat artikel 14 alleen kan worden ingeroepen in samenhang met een van de zelfstandige, inhoudelijke verdragsrechten uit het EVRM. De afgelopen jaren is artikel 14 EVRM in de jurisprudentie van het EHRM echter ontwikkeld tot een sterkere norm waar regelmatig een beroep op wordt gedaan.⁵¹² De jurisprudentie van het EHRM biedt inmiddels een uitgebreide uitleg van het recht op gelijkheid, waaruit ook normen voor predictive-policingprogramma's kunnen worden afgeleid. Het EVRM omvat sinds 2000 bovendien tevens een zelfstandig discriminatieverbod in artikel 1 van Protocol 12 (hierna: het Protocol of P12) bij het EVRM.⁵¹³ Artikel 1 P12 heeft daarmee potentieel een breder materieel toepassingsbereik, maar wordt verder op dezelfde manier uitgelegd als artikel 14 EVRM.⁵¹⁴ Het Protocol is door Nederland geratificeerd en in april 2005 in werking getreden.⁵¹⁵ Het Protocol is verder maar door een beperkt aantal Staten geratificeerd, waardoor het EHRM zich er nog weinig over heeft uitgesproken. Dit hoofdstuk laat het Protocol daarom verder buiten beschouwing.

Binnen de EU was het recht op gelijkheid lange tijd beperkt tot een bepaling die discriminatie bij werk op grond van geslacht verbodt. Vanaf 2000 is de anti-discriminatieregelgeving enorm uitgebreid. Zo omvat het Handvest twee algemene gelijkheidsbepalingen (artikel 20 en artikel 21). Daarnaast omvat artikel 18 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VwEU) een discriminatieverbod naar nationaliteit en maakt artikel 19 VwEU het mogelijk om richtlijnen aan te nemen ter bestrijding van ongelijke behandeling. De tot dusver onder artikel 19 VwEU aangenomen richtlijnen hebben echter geen betrekking op predictive-policingprogramma's.⁵¹⁶ Hoewel artikel 14 EVRM en de EU-bepalingen verschillen in achtergrond, structuur en doel, beïnvloeden zij elkaar via de jurisprudentie van het HvJ en EHRM. Het HvJ verwijst naar het EVRM bij de interpretatie van het EU-recht, en omgekeerd verwijst het EHRM naar EU-wetgeving en de jurisprudentie van het HvJ bij de interpretatie van EVRM-bepalingen.⁵¹⁷

Ten slotte biedt het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (het Rassendiscriminatieverdrag) belangrijke specifieke normen wat

⁵¹⁰ CRvB 5 januari 1988, *RVS* 1988/199, naar aanleiding van Human Rights Committee 9 april 1988, nr. 172/1984 (*Broeks t. Nederland*), CCPR/C/29/D/192/184.

⁵¹¹ Gerards 2004, p. 177.

⁵¹² Gerards 2019A.

⁵¹³ Protocol 12 (2000).

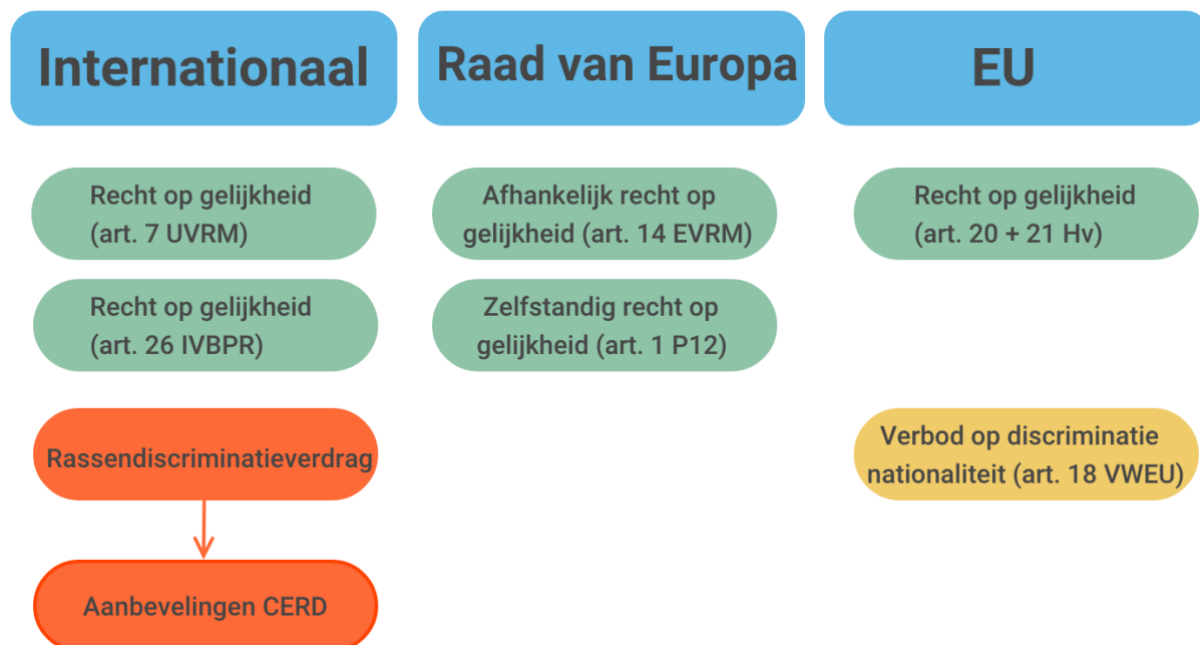
⁵¹⁴ Protocol 12 (2000) Toelichtend Verslag, p. 18; EHRM 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië en Herzegovina*), p. 55-56, *EHRC* 2010/17 m.nt. Broeksteeg en Gerards, *NJB* 2010, 383; EHRM 23 oktober 2012 (ontv.), nr. 34880/12, *EHRC* 2013/46 (m.nt. A.E.M. Leijten), *USZ* 2013/55 (m.nt. A.P. van der Mei), *AB* 2013, 43 (m.nt. A.E.M. Leijten), *NJB* 2013, 11, p. 90.

⁵¹⁵ Council of Europe Portal, Treaty Office, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, Status as of 06/02/2020.

⁵¹⁶ Zij richten zich op werkgelegenheid, het socialezekerheidsstelsel en goederen en diensten. Deze richtlijnen worden daarom buiten beschouwing gelaten.

⁵¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 16-17.

betreft onderscheid op grond van etnische herkomst.⁵¹⁸ Nederland heeft het Rassendiscriminatieverdrag ondertekend in 1966 en geratificeerd in 1971.⁵¹⁹ Het Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) formuleerde in verschillende aanbevelingen normen ter voorkoming van discriminatie door de politie.



Figuur 1: Bescherming van het recht op gelijkheid bij gegevensverwerkingen door de politie. De groene vlakken zien op de algemene bepalingen voor het recht op gelijkheid; de oranje vlakken op het verbod op rassendiscriminatie en het gele vlak op het verbod op discriminatie naar nationaliteit.

In Nederland is het recht op gelijkheid en het verbod op discriminatie opgenomen in artikel 1 van de Grondwet. Dit artikel vereist dat allen die zich in Nederland bevinden, gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Daarnaast zijn er verschillende specifieke nationale wetten die discriminatie op bepaalde gronden en/of discriminatie op bepaalde terreinen verbieden.⁵²⁰ Verder bevat het Wetboek van Strafrechte enkele specifieke discriminatieverboden.⁵²¹ Wat betreft gelijke behandeling

⁵¹⁸ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag). Uiteraard kunnen ook andere specifieke verdragen relevant zijn, afhankelijk van de discriminatiegrond. Een bespreking van alle internationale verdragen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁵¹⁹ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 14; United Nations Treaty Collection, Depositary, Status of Treaties, '2. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York, 7 March 1966, Declaration and Reservations, bezocht op 7 februari 2020.

⁵²⁰ Algemene wet gelijke behandeling (AWGB); Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL); Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (WGBH/CZ); Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB M/V); Wet onderscheid arbeidsduur (WOA). Deze wetten zijn niet van toepassing op ongelijke behandeling door de politie op grond van nationaliteit en/of ras en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

⁵²¹ Wetboek van Strafrecht, art. 90quater, art. 429quater en art. 137a t/m 137g.

door de politie omvat de Wet politiegegevens enkele bepalingen op het snijvlak van non-discriminatie en gegevensbescherming, zoals een verbod op het verwerken van gegevens waaruit bepaalde beschermde gronden blijken⁵²² en een verbod op profilering die leidt tot discriminatie.⁵²³ Deze Nederlandse bepalingen worden nader besproken bij de toetsing van het SMB-project in hoofdstuk 7.

De volgende paraaf gaat in op de reikwijdte van de bepalingen binnen de Raad van Europa (artikel 14 EVRM), de EU (artikel 20 en 21 Handvest en artikel 18 VwEU) en het Rassendiscriminatieverdrag. De bepalingen verbieden niet alle ongelijke behandeling, maar alleen ongelijke behandeling van gelijke gevallen die gebaseerd is op een 'beschermde grond'. De daaropvolgende paragrafen zetten daarom uiteen wat de beschermde gronden zijn en hoe onderscheid wordt vastgesteld. Ten slotte wordt ingegaan op de mogelijke rechtvaardiging van onderscheid.

5.3 Reikwijdte

5.3.1 Artikel 14 EVRM

Artikel 14 EVRM verbiedt het maken van onderscheid in het verzekeren van het genot van de rechten en vrijheden uit het EVRM. Artikel 14 EVRM luidt:

Artikel 14 EVRM

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Voor de toepasselijkheid is vereist dat de feiten voldoende in verband staan met de uitoefening van een materieel recht.⁵²⁴ Bij predictive-policingprogramma's kan het afhankelijke discriminatieverbod uit artikel 14 EVRM worden gekoppeld aan het recht op gegevensbescherming uit artikel 8 EVRM.⁵²⁵ Het EHRM vereist niet dat het betreffende materiële verdragsrecht ook geschonden is.⁵²⁶ Een maatregel die op zichzelf in overeenstemming is met het gekoppelde materiele verdragsrecht, kan een inbreuk vormen op artikel 14 EVRM wanneer de maatregel discriminatoir van aard is.⁵²⁷ Ondanks dit brede bereik verbiedt artikel 14 EVRM niet elk verschil in behandeling. Het discriminatieverbod is niet van toepassing wanneer het verband met een materiële

⁵²² Wet politiegegevens, art. 5.

⁵²³ Ibid. art. 7a, lid 3.

⁵²⁴ Gerards 2019A; EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taalzaak*); EHRM 13 januari 2004, nr. 36983/97 (*Haas t. Nederland*), p. 41-42, ECHR 2004/16 m.nt. Brems, 2005, 113 m.nt. Boer.

⁵²⁵ Ook andere koppelingen zijn denkbaar. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 kunnen predictive-policingprogramma's immers verschillende mensenrechten raken.

⁵²⁶ Gerards 2019A; zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2011, nrs. 31827/02 (*Laduna t. Slowakije*), p. 50, EHRC 2012/97.

⁵²⁷ EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taalzaak*), p. 9 onder 'The Law', I. B.; EHRM 13 januari 2004, nr. 36983/97 (*Haas t. Nederland*), p. 41, ECHR 2004/16 m.nt. Brems, 2005, 113 m.nt. Boer.

bepaling te ver verwijderd is of wanneer de kwestie duidelijk buiten het bereik van het EVRM valt.⁵²⁸

5.3.2 Artikel 20 en 21 Handvest

Het Verdrag betreffende de Europese Unie benoemt gelijkheid als een van de waarden waarop de EU berust.⁵²⁹ Het EU-recht kent verschillende, onafhankelijke gelijkebehandelingsbepalingen, die ieder hun eigen reikwijdte en uitzonderingsgronden hebben. Het Handvest omvat twee algemene gelijkheidsbepalingen:

Artikel 20 Handvest

Eenieder is gelijk voor de wet.

Artikel 21 Handvest

1. *Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbepalingen, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.*
2. *Binnen de werkingssfeer van de Grondwet en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden.'*

Artikel 20 Handvest wordt aangemerkt als een fundamenteel beginsel van het EU-recht.⁵³⁰ Het vereist dat wetten worden toegepast op alle gevallen die onder het toepassingsbereik vallen: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld.⁵³¹ Dit wordt ook wel het consistentieverbod genoemd.⁵³² Artikel 21 Handvest bevat vervolgens een discriminatieverbod dat overeenkomstig met artikel 14 EVRM dient te worden uitgelegd.⁵³³ Artikel 20 en 21 Handvest zijn alleen van toepassing op situaties die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen.⁵³⁴ Nu gegevensbescherming in de context van strafrechtelijke handhaving onder de jurisdictie van de EU valt, kunnen de gelijkebehandelingsbepalingen worden toegepast op nationale predictive-policingprogramma's.⁵³⁵

5.3.3 Het Rassendiscriminatieverdrag

Het Rassendiscriminatieverdrag verbiedt rassendiscriminatie, die als volgt wordt gedefinieerd:

⁵²⁸ Gerards 2019A; EHRM 13 januari 2004, nr. 36983/97 (*Haas t. Nederland*), p. 41-42, ECHR 2004/16 m.nt. Brems, 2005, 113 m.nt. Boer; EHRM 16 januari 2018, nr. 19462/12 (*Balta t. Frankrijk*), p. 43, ECHR 2018/95 m.nt. K. Henrard.

⁵²⁹ Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), art. 2 en art. 3 lid 3.

⁵³⁰ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 52 lid 3; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen.

⁵³¹ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 35.

⁵³² Gerards 2002, p. 2.

⁵³³ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 52 lid 3; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen.

⁵³⁴ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 66.

⁵³⁵ Zie hoofdstuk 4.3.4, p. 57-58.

Artikel 1 Rassendiscriminatieverdrag

*1. Elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.*⁵³⁶

Deze ruime definitie wordt breed geaccepteerd in nationale en internationale rechtsspraak.⁵³⁷ Het Rassendiscriminatieverdrag verplicht Staten om proactief maatregelen te nemen om deze vorm van discriminatie uit te bannen. Staten moeten erop toezien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en plaatselijk niveau, geen rassendiscriminatie toepassen.⁵³⁸ Staten moeten hun beleid onderzoeken en wetten en voorschriften die tot rassendiscriminatie kunnen leiden of deze kunnen doen voortbestaan wijzigen, afschaffen of nietig verklaren.⁵³⁹

Het CERD houdt toezicht op de naleving van het Rassendiscriminatieverdrag.⁵⁴⁰ Zo beoordeelt het CERD landenrapporten die de Staten uitbrengen in het kader van hun verplichting om verslag te doen over de maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van het Rassendiscriminatieverdrag.⁵⁴¹ In 2015 uitte het CERD, in reactie op het landenrapport van Nederland, zorgen over etnisch profileren door de Nederlandse politie. Het CERD stelde bezorgd te zijn over het voorkomen van stereotypen en discriminerende houdingen in de Nederlandse samenleving. Het CERD toonde zich bezorgd over het feit dat de Nederlandse politie onevenredig veel bevoegdheden uitoefent op leden van minderheidsgroepen, die bovendien worden onderworpen aan hogere boetes, pesterijen en racistisch politiegeweld.⁵⁴² In het volgende landenrapport reageerde Nederland hierop door te stellen dat onderzoeken naar de aard en omvang van etnisch profileren door de politie niet aantonen dat er sprake is van een systematisch

⁵³⁶ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 1, lid 1.

⁵³⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), p. 55-56, EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, RvdW 2006, 160; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 3; Hoge Raad 29 maart 2016, r.o. 2.4.

⁵³⁸ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 2, lid 1 (a).

⁵³⁹ Ibid. art. 2, lid 1, (c).

⁵⁴⁰ Ibid. art. 8.

⁵⁴¹ Ibid. art. 9. Nederland heeft ook de bevoegdheid van het CERD om individuele klachten te behandelen erkend. Er zijn slechts drie individuele klachten tegen Nederland ingediend, waarvan de laatste in 2001. Zie Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 14; United Nations Treaty Collection, Depositary, Status of Treaties, '2. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York, 7 March 1966, Declaration and Reservations, bezocht op 7 februari 2020.

⁵⁴² Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2015, p. 13.

probleem.⁵⁴³ Niettemin erkende Nederland het probleem en stelde de Staat in de vervolgrapportage dat zij verschillende maatregelen heeft genomen om etnisch profileren aan te pakken.⁵⁴⁴ Zo meldde zij dat de politie een operationeel kader voor proactieve politiecontroles heeft vastgesteld, waarin wordt bepaald dat de politie alleen proactieve controles mag uitvoeren op basis van objectieve gronden.⁵⁴⁵ Ook wees de Staat erop dat de politie het makkelijker heeft gemaakt om klachten in te dienen over etnisch profileren via een klachtenapplicatie.⁵⁴⁶

5.4 Beschermde gronden

5.4.1 Beschermde gronden onder het EVRM en het Handvest

Het recht op gelijkheid verbiedt niet alle ongelijke behandeling, maar alleen ongelijke behandeling van gelijke gevallen waar geen rechtvaardiging voor bestaat. Zo'n rechtvaardiging wordt *a priori* verondersteld afwezig te zijn als de ongelijke behandeling is gebaseerd op een beschermde grond. Een beschermde grond is een identificeerbaar, objectief of persoonlijk kenmerk, of 'status' waardoor personen of groepen van elkaar kunnen worden onderscheiden die niet relevant mag worden geacht voor ongelijke behandeling.⁵⁴⁷ Zowel artikel 14 EVRM als artikel 21 Handvest omvat een open lijst van beschermde gronden. De bepalingen sommen een aantal gronden op waarvan wordt aangenomen dat daarop gebaseerd onderscheid problematisch is.⁵⁴⁸ In de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ zijn additionele gronden geaccepteerd. Op basis van de relevante bepalingen en de rechtspraak kan worden aangenomen dat in ieder geval de gronden in onderstaande tabel zijn beschermd.

Beschermde grond	Artikel 14 EVRM	Artikel 21 Handvest
<i>Geslacht</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.
<i>Gender</i>	Beschermde onder 'andere status'. ⁵⁴⁹	In beperkte mate beschermd onder de grond 'geslacht'. ⁵⁵⁰
<i>Godsdienst en levensovertuiging</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.

⁵⁴³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2019, p. 100.

⁵⁴⁴ Ibid.

⁵⁴⁵ Ibid. p. 101.

⁵⁴⁶ Ibid. p. 103.

⁵⁴⁷ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018. Zie bijvoorbeeld HvJ 13 juli 1989, C-171/88 (*Ingrid Rinner-Kühn t. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*); HvJ 7 februari 1991, C-184/89 (*Helga Nimz t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 27 juni 1990, C-33/89 (*Maria Kowalska t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 24 februari 1994, C-343/92 (*M.A. De Weerd, née Roks en anderen t. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen en anderen*).

⁵⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 162; Gerards 2019A.

⁵⁴⁹ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 12 mei 2015, nr. 73235/12 (*Identoba e.a. t. Georgië*), p. 96; EHRM 22 maart 2016, nr. 70434/12 (*Sousa Goucha t. Portugal*), p. 27.

⁵⁵⁰ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 172; HvJ 30 april 1996, C-13/94 (*P t. S en Cornwall Country Council*).

<i>Handicap</i>	Beschermd onder 'andere status'. ⁵⁵¹	Expliciet opgenomen.
<i>Leeftijd</i>	Beschermd onder 'andere status'. ⁵⁵²	Expliciet opgenomen.
<i>Maatschappelijke of sociale afkomst en geboorte</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.
<i>Nationaliteit of nationale afkomst.</i>	Expliciet opgenomen.	Beschermd onder artikel 18, 21 en 45 VwEU.
<i>Politieke of andere overtuiging</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.
<i>Ras, etniciteit, kleur en het behoren tot een nationale minderheidsgroep</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.
<i>Seksuele geaardheid</i>	Beschermd onder 'andere status'. ⁵⁵³	Expliciet opgenomen.
<i>Taal</i>	Expliciet opgenomen.	Expliciet opgenomen.

Tabel 1: Beschermden gronden onder artikel 14 EVRM en artikel 21 Handvest.

In bovenstaande tabel zijn enkele gronden aangestipt die het EHRM heeft erkend onder 'andere status'.⁵⁵⁴ Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt geen duidelijke definitie van dit begrip.⁵⁵⁵ In sommige uitspraken stelde het EHRM dat alleen onderscheid dat gebaseerd is op een persoonlijk kenmerk hieronder kan worden gebracht.⁵⁵⁶ Dit betekent dat slechts tot de persoon herleidbaar onderscheid zou moeten worden gerechtvaardigd. Een ongelijke behandeling die primair berust op verschillen in regelgeving tussen twee (delen van) staten kan bijvoorbeeld niet leiden tot een schending van artikel 14 EVRM.⁵⁵⁷ Op dezelfde wijze zou in sommige gevallen kunnen worden beargumenteerd dat een ongelijke behandeling binnen predictive-policingprogramma's dat berust op een verschil in wijken (personen in de ene wijk worden meer gecontroleerd dan personen in de andere wijk) gebaseerd is op onpersoonlijke gronden. Dergelijk onderscheid valt dan buiten het bereik van artikel 14 EVRM. In andere uitspraken achtte het EHRM de vraag of er sprake is van een persoonskenmerk echter minder of niet relevant.⁵⁵⁸ Onder deze bredere

⁵⁵¹ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 30 april 2009, nr. 13444/04 (*Glor t. Zwitserland*).

⁵⁵² EHRM 10 juni 2010, nr. 25762/07 (*Schwizgebel t. Zwitserland*).

⁵⁵³ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 26 februari 2002, nr. 36515/97 (*Fretté t. Frankrijk*), p. 32.

⁵⁵⁴ Voor een uitgebreid overzicht, zie: European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 224 – 225.

⁵⁵⁵ Gerards 2004; Gerards 2019A.

⁵⁵⁶ Gerards 2019A; EHRM 7 december 1976, nrs. 5095/71, 5920/72 en 5926/72 (*Kjeldsen, Buk Madsen en Pedersen t. Denemarken*), p. 56.

⁵⁵⁷ Gerards 2019A.

⁵⁵⁸ Gerards 2019A; EHRM 28 november 1984, nr. 9118/80 (*Rasmussen t. Denemarken*), p. 34, NJ 1984, 4 m.nt. Alkema; EHRM 13 juli 2010, nr. 7205/07 (*Clift t. Verenigd Koninkrijk*), p. 59-60, EHRC 2010/94 m.nt. Gerards.

benadering zouden ook ‘onpersoonlijke’ gronden voor ongelijke behandeling binnen het bereik van artikel 14 EVRM kunnen worden gebracht.⁵⁵⁹

Uit de vormgeving van het SMB-casus en de algemene kritiekpunten op predictive-policing volgt dat de volgende beschermde gronden in het bijzonder aandacht verdienen bij de toetsing van predictive-policingprogramma’s aan het recht op gelijkheid:

- *Maatschappelijke of sociale afkomst*.⁵⁶⁰ Het EVRM en het Handvest beschermen respectievelijk de vergelijkbare gronden *maatschappelijke* (EVRM) en *sociale* (Handvest) afkomst. Deze gronden hebben betrekking op de status die aan een persoon wordt toegeschreven op grond van een geërfd sociaal of economisch kenmerk.⁵⁶¹ Dit kan een bepaalde sociale positie zijn die iemand heeft vanwege het behoren tot een bepaalde sociale klasse of gemeenschap, bijvoorbeeld op basis van etnische afkomst, religie of ideologie. Het kan ook een sociale positie zijn die volgt uit iemands sociale situatie, zoals armoede of dakloosheid.⁵⁶² Er zijn tot nu toe weinig zaken geweest voor het HvJ en EHRM waarin geklaagd werd over discriminatie op grond van sociale of maatschappelijke afkomst.⁵⁶³ De grond kan echter relevant zijn voor predictive-policingprogramma’s. Wanneer binnen een predictive-policingprogramma bewust of onbewust een verband wordt gelegd tussen een bepaalde sociale status en criminaliteit, ontstaat een risico van discriminatie op grond van sociale status. Zo kan de keuze van de politie om predictive-policingprogramma’s in te zetten in bepaalde ‘probleemwijken’, waarin met name mensen met een lagere sociaaleconomische status wonen, tot gevolg hebben dat vooral mensen van deze sociale status worden gecontroleerd. Rechtbank Den Haag erkende dit risico onlangs in de *SyRI*-zaak.⁵⁶⁴ Ook speelt bij voorspellende kaarten het risico dat met name arme buurten worden aangewezen.⁵⁶⁵ Dit laat zien dat deze grond in die situaties dus van betekenis kan zijn.
- *Nationaliteit of nationale afkomst*. Het EVRM vermeldt nationale afkomst als beschermde grond. Nationaliteit kan tevens worden begrepen als onderdeel van etnische afkomst.⁵⁶⁶ Binnen de EU is een discriminatie op grond van nationaliteit verboden onder artikel 18 VwEU. Daarbij is discriminatie op grond van

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ De geboortegrond lijkt geen rol te spelen in predictive-policingprogramma’s. Deze grond kan onder meer verwijzen naar iemands status als buitenechtelijk geboren of geadopteerd. Bij discriminatie op grond van geboorte kan het bijvoorbeeld gaan om ongelijke behandeling van kinderen die buitenechtelijk geboren zijn in vergelijking met kinderen die binnen een huwelijk geboren zijn. Zie European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; HvJ 16 september 2010, nr. C-149/10 (*Zoi Chatzi t. Ypourgos Oikonomikon*); EHRM 1 februari 2000, nr. 34406/97 (*Mazurek t. Frankrijk*).

⁵⁶¹ European Union Agency for Fundamental rights and Council of Europe 2018, p. 216-218.

⁵⁶² Ibid.

⁵⁶³ Ibid.

⁵⁶⁴ Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.93.

⁵⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Lum en Isaac 2016; Richardson et al 2019, p. 223.

⁵⁶⁶ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 22 december 2009, nr. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*); EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries.

nationaliteit specifiek verboden wat betreft het recht van EU-burgers om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (artikel 21 VwEU) en wat betreft het vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VwEU). De personele werkingssfeer van deze EU-bepalingen is beperkt: de bepaling richt zich op de gelijke behandeling van *EU-burgers*.⁵⁶⁷ Het discriminatieverbod onder EU-recht stelt dat EU-burgers die zich bevinden in een situatie die onder het EU-recht valt, volledig gelijkgesteld moeten worden met de onderdanen van de lidstaat.⁵⁶⁸ In *Heinz Huber* bevestigde het HvJ dat de situatie van de burgers van een lidstaat niet anders mag zijn dan die van op zijn grondgebied verblijvende EU-burgers, ook niet uit het oogpunt van het doel van criminaliteitsbestrijding.⁵⁶⁹

- *Politieke of andere overtuiging*. Het EVRM beschermt een 'politieke of andere mening' en het Handvest beschermt 'politieke of andere denkbeelden'. Het EHRM benadrukt regelmatig het belang van vrije verkiezingen, vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van politiek debat als 'het fundament van een democratisch systeem'.⁵⁷⁰ De bevoegdheid van Staten om beperkingen op te leggen aan politieke meningsuiting of politiek debat zijn daarom zeer beperkt.⁵⁷¹ Deze beschermde grond kan relevant zijn wanneer een predictive-policingprogramma gebruik maakt van teksten op sociale media om vast te stellen wie mogelijk criminele activiteiten zal ondernemen.
- *Ras, etniciteit, kleur en het behoren tot een nationale minderheidsgroep*.⁵⁷² Ras, kleur en het behoren tot een nationale minderheid zijn beschermde gronden onder zowel het EVRM als het Handvest. Het Handvest benoemt daarnaast expliciet etnische afkomst. Hoewel het EVRM etnische afkomst niet expliciet benoemt, kan deze grond onder 'ras' worden geschaard.⁵⁷³ Onder internationaal recht is het verbod op discriminatie op grond van etnische afkomst sterk verankerd. Zo verplicht het Rassendiscriminatieverdrag Staten om een beleid te voeren gericht op de uitbanning van rassendiscriminatie.⁵⁷⁴ Het EHRM en het HvJ verwijzen

⁵⁶⁷ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 231.

⁵⁶⁸ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; HvJ 2 februari 1989, C-186/87 (*Ian William Cowan t. Trésor public*).

⁵⁶⁹ HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*), p. 78.

⁵⁷⁰ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 15 april 2014, nrs. 28881/07 en 37920/07 (*Oran t. Turkije*), p. 51.

⁵⁷¹ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 5 juli 2016, nr. 26115/10 (*Kurski t. Polen*), p. 47.

⁵⁷² Ook andere internationale instrumenten verbieden discriminatie op grond van ras, huidskleur en nationale afkomst, bijvoorbeeld art. 2, 4 en 26 IVBPR en art. 2 IVESCR.

⁵⁷³ Etniciteit en ras worden door het EHRM gezien als overlappende begrippen. Het begrip ras komt voort uit het idee van een biologische indeling van de mens in verschillende soorten, terwijl het begrip etniciteit gebaseerd is op het idee van verschillende maatschappelijke groepen die met name worden gekenmerkt door een gemeenschappelijke nationaliteit, geloof, taal en culturele achtergrond. Het HvJ legt de gronden 'ras' en 'etniciteit' overeenkomstig uit. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), p. 55 EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, *RvdW* 2006, 160; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 46.

⁵⁷⁴ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 2.

veelal naar het Rassendiscriminatieverdrag.⁵⁷⁵ Gezien de zorgen over etnisch profileren door de politie verdient deze beschermde grond extra aandacht bij de opzet en het gebruik van predictive-policingprogramma's. In de volgende paragraaf wordt daarom uitgebreider stilgestaan bij het Rassendiscriminatieverdrag.

5.4.2 Etnische afkomst als beschermde grond onder het Rassendiscriminatieverdrag

Het CERD heeft in verschillende aanbevelingen normen geformuleerd ter voorkoming van discriminatie door de politie. In aanvulling daarop bracht het CERD in 2019 de *Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren* uit, waarin het CERD specifiek ingaat op discriminatie als gevolg van kunstmatige intelligentie en algoritmen.⁵⁷⁶ Etnisch profileren wordt in de Concept Aanbeveling gedefinieerd aan de hand van de volgende vier cumulatieve criteria:

- i) Het gebruik van generalisaties of stereotypen met betrekking tot verondersteld ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, geboorteplaats of nationale of etnische afkomst – in plaats van objectief bewijs of individueel gedrag;
- ii) Door wetshandhavers, zoals de politie, de douane, de immigratiedienst en nationale veiligheidsdiensten;
- iii) Als basis voor een onterechte verdenking dat mensen met dergelijke kenmerken geneigd zijn om deel te nemen aan of betrokken kunnen zijn bij criminele activiteiten en om rechtshandavingsacties (bijvoorbeeld in het kader van politieactiviteiten op straat, antiterrorismeoperaties of immigratie- en grenscontroles) te bepalen;
- iv) Om vermeende redenen van openbare veiligheid en bescherming.⁵⁷⁷

Het CERD merkt op dat op dat profilering ook gebaseerd kan zijn op geslacht, leeftijd, godsdienst of andere verboden gronden en dat deze vormen van profilering eveneens moeten worden aangepakt.⁵⁷⁸ Het CERD stelt voorop dat het gebruik van algoritmen om

⁵⁷⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), p. 33, EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, RvdW 2006, 160; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 3.

⁵⁷⁶ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 41.

⁵⁷⁷ Eigen vertaling van: 'Racial profiling is the use, by law enforcement agents, for allegedly supposed reasons of public safety and protection of generalizations or stereotypes related to presumed race, colour, descent, nationality, place of birth, or national or ethnic origin –rather than objective evidence or individual behaviour- as a basis for erroneous suspicion that people with such characteristics are prone to engage in or may be involved in criminal activity to guide law enforcement actions, resulting in discriminatory decision-making. Racial profiling may include, for example, stops, identity checks, personal searches, arrests, raids, border and custom checks, home searches, targeting for surveillance, or immigration decisions. These actions may involve law enforcement agents in police, customs, immigration, and national security agencies, and may variously take place in the context of street-policing, anti-terrorism operations, or immigration and border control'. Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 16.

⁵⁷⁸ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 17.

criminaliteit te voorspellen en te bestrijden risicovol is. Hiertoe voert het CERD bekende kritieken op predictive policing aan: het gevaar voor discriminatie neemt toe door de manier waarop systemen worden ontworpen, beslissingen over de gegevens die worden gebruikt, maatschappelijke en culturele vooroordelen die ontwerpers kunnen inbouwen en de manier waarop de uitkomsten worden geïmplementeerd.⁵⁷⁹

In de Concept Aanbeveling stelt het CERD een aantal maatregelen voor om etnisch profileren tegen te gaan, waaronder allereerst een verbod op het veralgemeend gebruik van ras, etniciteit en andere verboden discriminatiegronden als basis voor verdenking en besluitvorming in rechtshandavingsacties. Uit de bovenstaande definitie volgt al dat de politie geen generalisaties of stereotypen met betrekking tot verondersteld ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, geboorteplaats of nationale of etnische afkomst mag gebruiken. In plaats daarvan dient de politie gebruik te maken van objectief bewijs of individueel gedrag. In de Aanbeveling stelt het CERD expliciet dat wetten en beleid geïndividualiseerde verdenking op redelijke en objectieve gronden moeten vereisen.⁵⁸⁰ Deze voorschriften sluiten aan bij een eerdere Aanbeveling van het CERD, waarin zij benadrukte dat de politie niet de leden van een bepaald ras of een bepaalde etnische groep bij voorbaat verdacht mag maken.⁵⁸¹ Het toeschrijven van hogere criminaliteitscijfers aan bepaalde groepen, met name wat betreft kleine straatcriminaliteit en misdrijven, is een mogelijke indicator van rassendiscriminatie binnen het strafrechtstelsel.⁵⁸² Het CERD wees daarnaast op het bestraffen van handelingen die alleen kunnen worden gepleegd door personen die tot dergelijke groepen behoren, of wetten die alleen van toepassing zijn op niet-onderdanen zonder legitieme gronden of die niet in overeenstemming zijn met het proportionaliteitsbeginsel.⁵⁸³ De autoriteiten moeten er ook voor zorgen dat de media geen informatie verspreiden die bepaalde categorieën personen stigmatiseert. Het CERD koppelt deze voorschriften aan het recht op het vermoeden van onschuld.⁵⁸⁴

Het CERD adviseert verder in de Concept Aanbeveling om gemeenschapseffectbeoordelingen, proefprojecten en evaluaties uit te voeren voorafgaand aan de invoering van nieuwe technologieën. De neutraliteit van technologieën op beschermde persoonlijke gronden, zoals ras en etniciteit, moet zo worden beschermd.⁵⁸⁵ Staten moeten daarnaast het effect van projecten met een hoog risico op onevenredige resultaten voor specifieke groepen of gemeenschappen evalueren.⁵⁸⁶ Het CERD adviseert dan ook om gegevens te verzamelen over wetshandavingspraktijken, zoals identiteitscontroles, voertuigcontroles en grenscontroles. Wetshandavingsinstanties dienen daarbij de etnische afkomst van de aangehouden burgers en het resultaat van de controle te registreren. Op basis daarvan kunnen geanonimiseerde statistieken op worden gesteld, die openbaar dienen te worden

⁵⁷⁹ Ibid. p. 21.

⁵⁸⁰ Ibid. p. 26-27.

⁵⁸¹ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtstelsel, p. 29.

⁵⁸² Ibid. p. 1 (d).

⁵⁸³ Ibid. p. 5 (a).

⁵⁸⁴ Ibid. p. 29.

⁵⁸⁵ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 36.

⁵⁸⁶ Ibid. p. 32.

gemaakt en besproken dienen te worden met de politie en burgers.⁵⁸⁷ Ook moeten burgers de mogelijkheid hebben om klachten in te dienen via een onafhankelijk mechanisme, in aanvulling op het rechtstreekse contact met de politie.⁵⁸⁸

Ten slotte vraagt de Concept Aanbeveling in het bijzonder aandacht voor het voorkomen van discriminatie van bepaalde kwetsbare groepen. Het CERD stelt dat sommige groepen die in het verleden gediscrimineerd werden – zoals vrouwen, mensen van Afrikaanse afkomst, inheemse volkeren, Roma en Joden – onevenredig weerspiegeld worden in de resultaten van algoritmen. Algoritmen reproduceren zo de ongelijkheden van de echte wereld, aldus het CERD.⁵⁸⁹

5.4.3 Het opnemen van beschermde gronden in risicomodellen

Bij de inzet en vormgeving van predictive-policingprogramma's moet het meewegen van beschermde gronden in risicomodellen worden vermeden. Wanneer beschermde gronden wel worden meegewogen is er sprake van een ongelijke behandeling op een beschermde grond, die gerechtvaardigd dient te worden. Om ongerechtvaardigde ongelijke behandeling te voorkomen dient de politie ook in de gaten te houden welke (groepen) personen geïdentificeerd worden door het programma, en of deze personen gekenmerkt worden door een beschermde grond. De volgende paragraaf gaat hier verder op in. Daarbij moet worden opgemerkt dat het discriminatieverbod ook van toepassing is op discriminatie wegens *veronderstelde kenmerken* en discriminatie *door associatie*. Van discriminatie wegens veronderstelde kenmerken is sprake wanneer iemand niet vanwege zijn eigen daadwerkelijke persoonskenmerken is benadeeld, maar op grond van veronderstelde of aan haar of hem toegeschreven kenmerken.⁵⁹⁰ Van discriminatie door associatie is sprake wanneer iemand wordt benadeeld op grond van de kenmerken van iemand anders.⁵⁹¹ Zowel het EHRM als het HvJ erkennen discriminatie wegens veronderstelde kenmerken en discriminatie door associatie. Het HvJ legt daarbij uit dat het beginsel van gelijke behandeling 'eveneens ten goede moet komen van personen die weliswaar zelf niet behoren tot het betrokken ras of de betrokken etnische groep, maar op een van die gronden ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld worden.⁵⁹² Hieruit kunnen twee lessen worden getrokken voor predictive-policingprogramma's. Ten eerste lijkt het niet uit te maken of een risicoscore feitelijk juist is vastgesteld: ook wanneer een persoon een bepaalde risicoscore krijgt toegewezen op basis van een verondersteld

⁵⁸⁷ Ibid. p. 31.

⁵⁸⁸ Ibid. p. 34.

⁵⁸⁹ Ibid. p. 23. Ook in eerdere aanbevelingen vroeg het CERD extra aandacht voor het uitbannen van discriminatie van bepaalde kwetsbare groepen. Zie bijvoorbeeld Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 29. Het CERD bracht eerder twee aanbevelingen uit die specifiek zien op de uitbanning van discriminatie van een bepaalde groep: Aanbeveling nr. 27 betreffende discriminatie van Roma; Aanbeveling nr. 34 betreffende rassendiscriminatie van mensen van Afrikaanse afkomst.

⁵⁹⁰ Gerards 2019A; EHRM 28 juni 2017, nr. 25536/14 (*Škorjanec t. Kroatië*), EHRC 2017/132 m.nt. K Henrard.

⁵⁹¹ Ibid.

⁵⁹² European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; HvJ 17 juli 2008, C-303/06 (*S. Coleman t. Attridge Law en Steve Law*), p. 38 en 50; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 56-59.

persoonskenmerk, kan zij of hij het discriminatieverbod inroepen. Wanneer de gebruikte gegevens fout blijken te zijn, kan immers sprake zijn van discriminatie op basis van veronderstelde persoonskenmerken. Ten tweede zou ook het bepalen van de risicoscore van een persoon op basis van (al dan niet veronderstelde) persoonskenmerken van een ander (bijvoorbeeld familieleden of vrienden) ongelijke behandeling op een beschermde grond kunnen vormen. Denk aan de Top600, waar de politie en andere instituties kunnen besluiten om contact op te nemen met broertjes, zusjes of kinderen van individuen op de lijst.⁵⁹³ In zulke gevallen kan sprake zijn van discriminatie door associatie. Zo kunnen ook personen die niet daadwerkelijk het beschermde kenmerk bezitten, een beroep doen op het discriminatieverbod.

5.5 Vaststellen van onderscheid

Het recht op gelijk behandeling en non-discriminatie beschermt enkel tegen ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen.⁵⁹⁴ Artikel 14 EVRM en artikel 21 Handvest beschermen daarbij tegen zowel directe als indirecte discriminatie. Bij direct onderscheid is een ongelijke behandeling rechtstreeks gebaseerd op een verboden grond.⁵⁹⁵ Het opstellen van een predictive-policingprogramma dat zich specifiek richt op een bepaalde groep met een beschermd kenmerk kan bijvoorbeeld direct onderscheid opleveren. Direct onderscheid kan ook bestaan uit het meewegen van beschermde gronden in risicoscores. Aangezien de erkende gronden zien op persoonskenmerken, bestaat dit risico met name bij voorspellende identificatie.⁵⁹⁶ De politie is dan op zoek naar bepaalde personen en zal het risicomodel inrichten aan de hand van veronderstelde verdachte persoonskenmerken. Bij voorspellende kaarten kan de politie ook gebruik maken van persoonlijke gronden. Zo is het denkbaar dat de risicoscore van een bepaalde wijk mede wordt bepaald door het vermogen van de bewoners, vanuit de aanname dat bepaalde criminaliteit vaker voorkomt in arme of juist rijke wijken. Indirect onderscheid is lastiger vast te stellen: de ongelijke behandeling is dan gebaseerd op een ogenschijnlijk neutrale grond die vanwege indirecte, discriminatoire effecten leidt tot een verboden onderscheid.⁵⁹⁷ Indirect onderscheid kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de keuze voor een bepaalde vorm van criminaliteit die volgens de politie moet worden aangepakt, de keuze voor een plaats of wijk waar de politie zich op richt of vooroordelen in de gebruikte risicomodellen. De volgende paragrafen zetten uiteen hoe direct en indirect onderscheid worden vastgesteld.

⁵⁹³ Zie hoofdstuk 1.2, onder 3, p. 8-9.

⁵⁹⁴ Discriminatie kan ook bestaan uit het gelijk behandelen van twee personen in verschillende situaties. Zowel het EHRM als het HvJ erkent dat gelijke behandeling van mensen in onvergelijkbare situaties kan leiden tot ongelijkheid. In zulke gevallen is het niet de behandeling die verschilt, maar de effecten van die behandeling, die anders zullen zijn voor mensen met verschillende kenmerken. Het recht om niet te worden gediscrimineerd wordt geschonden wanneer Staten personen waarvan de situaties aanzienlijk verschillen, niet verschillend behandelen. Zie Gerards 2019A; EHRM 6 april 2000, nr. 34369/97 (*Thlimmenos t. Griekenland*), p. 44; EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*), p. 88.

⁵⁹⁵ Gerards 2019A.

⁵⁹⁶ Zie voor het verschil tussen voorspellende identificatie en voorspellende kaarten hoofdstuk 1.1, p. 4-5.

⁵⁹⁷ Gerards 2019A.

5.5.1 Direct onderscheid

Voor het vaststellen van direct onderscheid toetsen het EHRM en het HvJ of er verschil is in behandeling tussen twee of meer vergelijkbare gevallen ('*similar*' of '*analogous situations*').⁵⁹⁸ Soms toetsen zij of de twee gevallen waarin onderscheid wordt gemaakt wel vergelijkbaar zijn. Daartoe moet worden aangetoond dat een persoon, in het specifieke geval, zich in een situatie bevond die *in relevante mate* vergelijkbaar was met die van anderen, die anders werden behandeld.⁵⁹⁹ Wanneer predictive-policingprogramma's zich richten op allerlei onschuldige personen, kan gesproken worden van vergelijkbare gevallen: 'gewone' personen die (nog) geen strafbaar feit hebben gepleegd en hier ook nog niet van worden verdacht zijn vergelijkbaar en moeten door de politie gelijk behandeld worden. De politie zou een vermoeden van ongelijke behandeling kunnen weerleggen door aan te tonen dat een predictive-policingprogramma onderscheid maakt tussen niet-vergelijkbare burgers, bijvoorbeeld tussen verdachten of veroordeelden en onschuldige personen. Dit is immers wel toegestaan onder het recht op gelijkheid.

Soms laten het EHRM en het HvJ de vergelijkbaarheidstoets achterwege en toetsen zij in plaats daarvan of er feitelijk sprake is van een nadeligere behandeling van een persoon ten opzichte van anderen.⁶⁰⁰ Daarbij is van belang of iemand negatieve gevolgen heeft ondervonden van het hebben van een bepaald kenmerk of een bepaalde hoedanigheid.⁶⁰¹ Als het onderscheid gebaseerd is op een 'verdachte' grond, dan onderzoeken het EHRM en het HvJ of de persoon gunstiger behandeld zou zijn wanneer zij of hij het betreffende persoonskenmerk niet zou hebben.⁶⁰² Zo kan worden vastgesteld of deze grond een doorslaggevende factor was. Wanneer een beschermde grond een doorslaggevende factor was voor een nadelige behandeling, is er sprake van ongelijke behandeling die moet worden gerechtvaardigd. Uit de jurisprudentie blijkt dat bepaalde uitlatingen van autoriteiten kunnen wijzen op ongelijke behandeling op een beschermde grond. Zo kwam

⁵⁹⁸ Gerards 2019A.

⁵⁹⁹ Gerards 2019A; European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 8 juli 1986, nrs. 9006/80 e.a. (*Lithgow e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 177; EHRM 13 december 2011, nrs. 31827/02 (*Laduna t. Slowakije*), p. 50-56, EHRC 2012/97.; HvJ 22 mei 2014, C-356/12 (*Wolfgang Glatzel t. Freistaat Bayern*); HvJ 30 april 1996, C-13/94 (*P t. S en Cornwall County Council*), 30 april 1996; HvJ 12 december 2013, C-267/12 (*Frédéric Hay t. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*).

⁶⁰⁰ Gerards 2019A.

⁶⁰¹ Gerards 2019A; European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 13 juli 2000, nrs. 257/35/94 (*Elsholz t. Duitsland*), EHRC 2000/73 m.nt. Janssen; EHRM 30 juli 2009, nr. 67336/01 (*Danilenkov e.a. t. Rusland*), EHRC 2009/113; EHRM 22 maart 2012, nr. 5123/07 (*Rangelov t. Duitsland*), p. 95 EHRC 2012/129 m.nt. Wassenaar; EHRM 15 september 2016, nr. 44818/11 (*British Gurkha Welfare Society e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 77-78, EHRC 2016/246 m.nt. J.H. Gerards; HvJ 27 april 2006, C-432/04 (*Sarah Margaret Richards t. Secretary of State for Work and Pensions*); HvJ 1 april 2008, C-267/06 (*Tadao Maruko t. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).

⁶⁰² Gerards 2019A; European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese t. Malta*), p. 39, EHRC 2012/12 m.nt. De Groot, JV 2012/107; HvJ 1 april 2008, C-267/06 (*Tadao Maruko t. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).

het EHRM in *Lingurar t. Roemenië* op basis van uitlatingen van autoriteiten in een vooropgesteld interventieplan tot de conclusie dat een inval van politieagenten in een Romawijk discriminerend was.⁶⁰³ Het EHRM overwoog daartoe onder meer dat de autoriteiten in het opgestelde interventieplan hadden verwezen naar het veronderstelde antisociale gedrag en de veronderstelde hoge criminaliteit onder Roma. Daarnaast schreven zij de vermeende agressiviteit van de verzoekers in de zaak toe aan hun etnische kenmerken of aan de hand van gewoonten die specifiek werden geacht voor de Roma.⁶⁰⁴ Op basis van deze overwegingen kwam het EHRM tot de conclusie dat de politie haar bevoegdheden op een discriminerende wijze had uitgeoefend, in de verwachting dat de verzoekers wegens hun etnische afkomst misdadigers waren.⁶⁰⁵ De regering slaagde er niet in om aan te tonen dat overwegingen anders dan de etnische afkomst van de verzoekers een belangrijke rol hadden gespeeld.⁶⁰⁶ Het EHRM stelde vast dat er sprake was van directe discriminatie op basis van etniciteit.⁶⁰⁷

In *Lingurar t. Roemenië* bestond de nadelige behandeling uit politieoptreden. Een nadelige behandeling kan ook voortkomen uit het meewegen van een bepaalde beschermde grond in de strafmaat, zo blijkt uit de zaak *Paraskeva Todorova t. Bulgarije*. Deze zaak betrof een vrouw van Roma-afkomst waaraan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf was opgelegd voor een vergrijp. De Bulgaarse rechter verwees bij het bepalen van de strafmaat naar het bestaan van een gevoel van straffeloosheid in de samenleving, waarbij de nadruk werd gelegd op leden van minderheidsgroepen, 'voor wie een voorwaardelijke veroordeling geen veroordeling is'.⁶⁰⁸ Het EHRM oordeelde dat het meewegen van etniciteit bij het bepalen van de strafmaat direct onderscheid oplevert.⁶⁰⁹ Het EHRM overwoog dat een rechter bij het bepalen van een straf rekening kan houden met verschijnselen van algemene aard, zoals de perceptie van een bepaald soort misdrijf door de maatschappij of percepties van een onveilig klimaat. Dergelijke opvattingen moeten wel een zekere feitelijke grondslag hebben, die in dit geval ontbrak.⁶¹⁰ De regering had geen bewijs of argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling en het EHRM zag geen objectieve omstandigheden die de situatie konden rechtvaardigen.⁶¹¹

Ook het HvJ acht discriminerende uitlatingen relevant voor het vaststellen van een directe vorm van discriminatie. Uit de zaken *Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding* en *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* blijkt dat discriminerende uitlatingen directe discriminatie kunnen opleveren, zelfs zonder

⁶⁰³ Gerards 2019A; EHRM 16 april 2019, nr. 48474/14, (*Lingurar t. Roemenië*).

⁶⁰⁴ Ibid. p. 75.

⁶⁰⁵ Ibid. p. 76.

⁶⁰⁶ Ibid. p. 77.

⁶⁰⁷ Ibid. p. 76-78.

⁶⁰⁸ Gerards 2019A; European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 25 maart 2010, nr. 37193/07 (*Paraskeva Todorova t. Bulgarije*), NJB 2010, 1214, p. 38. Eigen vertaling van: 'pour lesquels la condamnation avec sursis n'est pas une condamnation'.

⁶⁰⁹ EHRM 25 maart 2010, nr. 37193/07 (*Paraskeva Todorova t. Bulgarije*), NJB 2010, 1214.

⁶¹⁰ Ibid. p. 39.

⁶¹¹ Ibid. p. 44-46.

identificeerbaar slachtoffer van deze uitlatingen.⁶¹² Onder EU-recht is het niet noodzakelijk om een slachtoffer aan te wijzen. In *Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding* boog het HvJ zich over de vraag of discriminerende uitlatingen van een werkgever, die gezegd had dat hij geen allochtonen zou aanwerven, discriminatie opleverde.⁶¹³ Het HvJ overwoog dat dergelijke uitlatingen kandidaten ervan kunnen weerhouden om te solliciteren en zo hun toegang tot de arbeidsmarkt kunnen belemmeren. Het HvJ achtte het niet relevant dat er geen klager kon worden geïdentificeerd die beweerde het slachtoffer te zijn van zulke discriminatie.⁶¹⁴ In *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* overwoog het HvJ dat onder meer van belang is of de persoon die de betreffende uitingen heeft gedaan een beslissende invloed kan uitoefenen, of de verklaringen blijken geven van een bedoeling om te discrimineren en of de verklaringen in het openbaar werden afgelegd.⁶¹⁵

Uit de voorgaande zaken volgt dat het koppelen van een beschermde grond aan crimineel gedrag direct onderscheid kan opleveren. Voor burgers zal het moeilijk zijn om direct onderscheid aan te tonen, aangezien risicomodellen normaliter niet openbaar zijn. Wanneer wel aangetoond wordt dat een bepaald persoonskenmerk direct meegewogen wordt, kunnen autoriteiten nog beargumenteren dat andere factoren een belangrijke(re) rol spelen. Beschermde kenmerken mogen namelijk deel uitmaken van de factoren waarmee autoriteiten rekening houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Ze mogen niet de enige of belangrijkste reden zijn om een individu te onderscheiden. Profileren die uitsluitend of hoofdzakelijk gebaseerd is op een of meer beschermde gronden komt neer op directe discriminatie.⁶¹⁶ Naar mate een risicomodel uit meer profielregels bestaat, kan het lastig zijn om aan te tonen dat een verdachte grond doorslaggevend was. Enkel de opname van een verdachte grond als profielregel lijkt echter verdacht. In zo'n geval kan namelijk al worden beargumenteerd dat personen met dit kenmerk anders worden behandeld dan personen zonder dit kenmerk – zij krijgen een hogere risicoscore. Om direct onderscheid vast te stellen zal moeten worden bewezen dat zij zonder dit persoonskenmerk gunstiger zouden zijn behandeld. Het opslaan van gegevens in een politiedatabank of het onderworpen worden aan interventies kan daarbij worden gezien als een nadeligere behandeling ten opzichte van personen die niet op lijsten worden geplaatst en/of aan interventies worden onderworpen. Er is dan sprake van een ongelijke behandeling die moet worden gerechtvaardigd.

5.5.2 Indirect onderscheid

In tegenstelling tot het hiervoor geschetste scenario kunnen profielregels in predictive-policingprogramma's ook enkel neutrale factoren bevatten, die niet zien op persoonskenmerken als nationaliteit, geslacht of etniciteit. Dit betekent niet dat er binnen

⁶¹² European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; HvJ 10 juli 2008, C-54/07 (*Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding t. Firma Feryn NV*); HvJ 23 april 2020, C-507/18 (*Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*).

⁶¹³ HvJ 10 juli 2008, C-54/07 (*Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding t. Firma Feryn NV*), p. 2.

⁶¹⁴ Ibid. p. 25.

⁶¹⁵ HvJ 23 april 2020, C-507/18 (*Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*), p. 44-46.

⁶¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights 2018, p. 10.

deze programma's geen sprake kan zijn van discriminatie. Het gebruik van objectieve factoren kan indirect onderscheid opleveren wanneer deze leidt tot benadeling van een bepaalde groep. Een vermoeden van indirect onderscheid ontstaat wanneer een regeling een bepaalde groep in disproportionele mate raakt. Het EHRM en het HvJ beoordelen in zaken over indirecte discriminatie of een groot deel van de benadeelden bestaat uit personen met een bepaald kenmerk.⁶¹⁷ Een predictive-policingprogramma maakt dus indirect onderscheid wanneer het risicomodel een bepaalde groep in disproportionele mate identificeert en de politie deze groep daardoor nadelig behandelt.

De vraag is vervolgens hoe indirect onderscheid kan worden aangetoond. Daarbij doen een aantal moeilijkheden zich voor. Allereerst is het voor de getroffen personen vaak lastig om de gevolgen van een maatregel aan te tonen. Het EHRM past daarom minder strikte bewijsregels toe in gevallen van vermeende indirecte discriminatie.⁶¹⁸ Klagers mogen verschillende vormen van bewijs aandienen.⁶¹⁹ Sterk statistisch bewijsmateriaal wordt meestal voldoende geacht om een vermoeden van indirect onderscheid te kunnen aannemen, ook wanneer er geen ondersteunend ander bewijs wordt aangedragen.⁶²⁰ Bij predictive-policingprogramma's zou bewijs voor een disproportionele benadeling van een bepaalde groep bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid uit de opgestelde lijsten met verdachte personen of statistieken van interventies. Het zal voor burgers echter lastig zijn om dergelijk bewijs te leveren. Zulke politiegegevens zijn in Nederland niet openbaar.⁶²¹ Burgers zullen bij de politie moeten aankloppen voor statistische gegevens. Politieagenten registreren echter niet elke interventie, en koppelen interventies ook niet altijd aan het betreffende predictive-policingprogramma. Wanneer zij dit wel doen, zullen gegevens in de regel geen persoonskenmerken bevatten. De Nederlandse politie slaat bijvoorbeeld geen gegevens op over etniciteit. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat de autoriteiten kan worden gevraagd om de benodigde informatie te leveren en dat zelfs wanneer deze informatie niet beschikbaar is, indirect onderscheid kan worden vastgesteld.⁶²² De volgende zaken bieden aanknopingspunten om ook zonder statistische gegevens indirect onderscheid aan te kunnen tonen.

⁶¹⁷ European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 185, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308; HvJ 13 juli 1989, C-171/88 (*Ingrid Rinner-Kühn t. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*); HvJ 7 februari 1991, C-184/89 (*Helga Nimz t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 27 juni 1990, C-33/89 (*Maria Kowalska t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 24 februari 1994, C-343/92 (*M.A. De Weerd, née Roks en anderen t. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen en anderen*).

⁶¹⁸ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 186, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶¹⁹ Ibid. p. 187.

⁶²⁰ Gerards 2019A; European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 2 februari 2016, nr. 7186/09 (*Di Trizio t. Zwitserland*), EHRC 2016/113 m.nt. A.S.H. Timmer.

⁶²¹ Criminaliteitscijfers zijn publiekelijk toegankelijk op data.politie.nl. Deze gegevens bevatten geen informatie over persoonskenmerken.

⁶²² EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

In *D.H. e.a. t. Tsjechië* overwoog het EHRM informele statistieken, aangeleverd door de verzoekers, en bevindingen van de Staat en onafhankelijke toezichthouders. Het EHRM boog zich in deze zaak over de vraag of een op het eerste gezicht neutraal beleid, dat er op gericht was om kinderen met leerachterstanden op speciale scholen te plaatsen, discriminatoir was. De zaak doet denken aan de opzet van predictive-policingprogramma's: de autoriteiten maakten gebruik van een intelligentietest om te bepalen of een kind een bijzondere behandeling nodig had. Deze test kan worden gezien als een soort risicomodel in de vorm van voorspellende identificatie: bij een bepaalde score krijgt een individu (een leerling) een andere behandeling (plaatsing op een speciale school). De verzoekers in deze zaak stelden dat er sprake was van ongelijke behandeling van Romakinderen, die disproportioneel vaak op speciale scholen geplaatst zouden worden.⁶²³ Het EHRM overwoog dat de door de verzoekers aangeleverde statistieken, opgesteld aan de hand van interviews met docenten, aantoonde dat er disproportioneel veel Roma-kinderen op speciale scholen werden geplaatst en oordeelde dat er een vermoeden van indirecte discriminatie bestond.⁶²⁴ Hoewel er geen officiële informatie bestond over het aantal Roma-kinderen op speciale scholen, stelde het EHRM dat de aangedragen statistieken overeenkwamen met bevindingen van de Staat en onafhankelijke toezichthouders.⁶²⁵ Het EHRM oordeelde dat de regels ondanks de neutrale termen een groter effect hadden op kinderen van Roma-afkomst dan kinderen met een andere afkomst, wat leidde tot indirect onderscheid.⁶²⁶ In een vergelijkbare zaak, *Horváth en Kiss t. Hongarije* ging het EHRM nog een stapje verder: het EHRM concludeerde dat Hongarije de positieve *verplichting* had om een geschiedenis van rassensegregatie in speciale scholen ongedaan te maken en om te voorkomen dat discriminatie of discriminerende praktijken uit het verleden worden voortgezet of herhaald, vermomd in zogenaamde neutrale testen.⁶²⁷

In de zaak *Biao t. Denemarken* concludeerde het EHRM zonder enig statistisch bewijs dat er sprake was van indirect onderscheid. Deze zaak betrof de toepassing van Deense regels voor gezinshereniging. Onder de Deense regels was gezinshereniging alleen mogelijk als de betreffende personen sterkere banden hadden met Denemarken dan met een ander land. Dit vereiste gold niet voor Denen die al 28 jaar of langer de Deense nationaliteit bezaten (de '28-jaarregel').⁶²⁸ De verzoekers stelden dat de 28-jaarregel leidde tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen twee groepen Denen: zij die geboren zijn in Denemarken en zij die, zoals verzoeker, de Deense nationaliteit op latere leeftijd hebben verworven. De 28-jaarregel leidde tevens tot onderscheid tussen Denen van Deense etnische afkomst en Denen van een andere etnische afkomst, zo stelden de verzoekers.⁶²⁹ De Deense regering werd verzocht om statistische gegevens te verschaffen

⁶²³ Ibid. p. 183.

⁶²⁴ Ibid. p. 190.

⁶²⁵ Ibid. p. 191-192.

⁶²⁶ Ibid. p. 193.

⁶²⁷ Gerards 2019A; European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM, 29 januari 2013, nr. 11146/11 (*Horváth en Kiss t. Hongarije*), p. 116 en 127.

⁶²⁸ Gerards 2019A; European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 32-38, *EHRC* 2016/209 m.nt. K.M. de Vries.

⁶²⁹ Gerards 2019A; EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 32-38, *EHRC* 2016/209 m.nt. K.M. de Vries, p. 62.

over de 28-jaarregel, met name hoeveel personen hadden geprofiteerd van de 28-jaarregel en hoeveel personen daarvan van Deense etniciteit waren.⁶³⁰ De Deense regering beschikte niet over deze informatie, omdat de Deense immigratiedienst geen informatie over etniciteit registreerde.⁶³¹ Het was daardoor onmogelijk om statistisch vast te stellen hoeveel personen profiteerden van de 28-jaarregel en hoeveel daarvan wel of niet van Deense etniciteit waren.⁶³² Toch stelde het EHRM dat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat de overgrote meerderheid van personen die profiteerden van de 28-jaarregel van Deense etnische afkomst zou zijn, terwijl personen die niet van de 28-jaarregel zouden profiteren doorgaans van buitenlandse etnische afkomst zouden zijn.⁶³³ Het EHRM kwam tot deze conclusie op basis van een analyse van de 28-jaarregeling en welke categorieën personen daar wel of niet aanspraak op zouden kunnen maken. Hieruit concludeerde het EHRM dat Denen van Deense etniciteit – die geboren waren met de Deense nationaliteit – sneller aan de 28-jaarregeling zouden voldoen dan Denen die pas op latere leeftijd de Deense nationaliteit hadden verkregen.⁶³⁴ Er was daarom sprake van indirect onderscheid.

De toetsing van het EHRM in bovenstaande zaken bevatten relevante overwegingen voor het aantonen van indirect onderscheid bij predictive-policingprogramma's. Allereerst zou de politie verzocht kunnen worden om statistisch bewijs te leveren omtrent lijsten met (hoge) risicoscores of hits. Bij gebrek aan statistisch bewijs in de vorm van politiegegevens zouden benadeelden kunnen verwijzen naar interviews met betrokkenen of onderzoeken van maatschappelijke organisaties. Ook kunnen de gebruikte regels in het risicomodel worden geanalyseerd om te bepalen of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een bepaalde groep disproportioneel benadeeld wordt. Wanneer personen met een bepaald beschermd kenmerk sneller aan de regels voldoen dan personen zonder dat kenmerk, is er sprake van indirect onderscheid. Wanneer een benadeelde erin slaagt om een vermoeden van indirecte discriminatie aan te tonen, zal de bewijslast naar verschuiven de betreffende Staat, die het vermoeden kan weerleggen door een alternatieve verklaring te geven voor de disproportionele benadeling van een bepaalde groep. De politie kan bijvoorbeeld aanvoeren dat een interventie op basis van een predictive-policingprogramma niet is gemaakt op basis van beschermde gronden, door uit te leggen welke factoren wel meewegen in het risicomodel. Wanneer de autoriteiten er niet in slagen om het vermoeden te weerleggen, zal getoetst worden of de ongelijke behandeling gerechtvaardigd is.⁶³⁵

5.6 Rechtvaardiging van onderscheid

Artikel 14 EVRM en artikel 21 Handvest bevatten geen beperkingsclausule. Toch is het recht op gelijkheid niet absoluut: een ongelijke behandeling op een beschermde grond kan gerechtvaardigd zijn. Het EHRM past een toetsing toe die overeenkomt met de

⁶³⁰ Ibid. p. 84.

⁶³¹ Ibid. p. 44.

⁶³² Ibid. p. 110.

⁶³³ Ibid. p. 112.

⁶³⁴ Ibid. p. 111-113.

⁶³⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 189, *EHRC* 2008/5 m.nt. Hendriks, *NJ* 2008, 380 m.nt. Alkema, *RvdW* 2008, 308.

beperkingsclausules uit materiële bepalingen: er dient een objectieve en redelijke rechtvaardiging te bestaan voor het onderscheid. Dit betekent dat het verschil in behandeling een legitiem doel moet dienen en de maatregel in verhouding moet staan tot het doel (proportionaliteit).⁶³⁶ Het HvJ past een vergelijkbare toets toe: de ongelijke behandeling moet 'objectief gerechtvaardigd' zijn.⁶³⁷ Dit is het geval wanneer het onderscheid is gebaseerd op een objectief en redelijk criterium. Ook hier moet het verschil verband houden met een wettelijk toegestaan doel en in verhouding staan tot dat doel.⁶³⁸ Wanneer er geen rechtvaardiging is voor een ongelijke behandeling is er sprake van discriminatie.⁶³⁹ Predictive-policingprogramma's dienen een legitiem doel: het voorkomen van criminaliteit.⁶⁴⁰ Bij het rechtvaardigen van onderscheid bij predictive policing dienen vervolgens een aantal normen in acht te worden genomen.

Allereerst mag een rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling niet worden gebaseerd op een negatieve opvatting of afkeer jegens een bepaalde groep of algemene veronderstellingen. Profielregels in predictive-policingprogramma's bevatten veelal algemene, negatieve opvattingen over een bepaalde groep – met name in het geval van voorspellende identificatie. Dit is moeilijk te vermijden: predictive-policingprogramma's zijn gebaseerd op de veronderstelling dat een bepaalde set aan factoren kenmerkend is voor personen die zullen deelnemen aan criminele of gewelddadige activiteiten. Een dergelijke opvatting is geen rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling wanneer het beschermde gronden betreft. Negatieve houdingen, verwijzingen naar tradities of algemene veronderstellingen in een bepaald land kunnen niet worden beschouwd als een voldoende rechtvaardiging voor ongelijke behandeling. Het EHRM benadrukt dat dit ook geldt voor negatieve houdingen ten aanzien van een andere herkomst of huidskleur.⁶⁴¹ Ook algemene vooringenomenheid of heersende sociale vooroordelen in een bepaald land bieden geen rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling.⁶⁴² Deze normen maken het lastig om direct onderscheid, in de vorm van het gebruik van beschermde gronden in risicomodellen, te rechtvaardigen. Het meewegen van dergelijke persoonskenmerken toont immers een negatieve opvatting aan: personen met dat kenmerk worden

⁶³⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taalzaak*), p. 10 onder 'The Law', I. B.; EHRM 23 juni 1993, nr. 12875/87 (*Hoffmann t. Oostenrijk*), p. 33, NJ 1995, 510; EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 196, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶³⁷ HvJ 22 mei 2014, C-356/12 (*Wolfgang Glatzel t. Freistaat Bayern*), p. 42-43.

⁶³⁸ Ibid.

⁶³⁹ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 175, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶⁴⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 100; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 75; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 43.

⁶⁴¹ Gerards 2019A; EHRM 20 juni 2017, nrs. 67667/09 (*Bayev e.a. t. Rusland*), p. 68.

⁶⁴² Gerards 2019A; EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 126, EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries. Zie ook European Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018; EHRM 22 maart 2012, nr. 30078/06 (*Konstantin Markin t. Rusland*), p. 127 en 142, EHRC 2012/117 m.nt. Gerards, RSV 2013, 4, NJB 2012, 1178. Beide zaken zagen op een ongelijke behandeling op grond van geslacht.

geassocieerd met criminele activiteiten en daardoor gezien als mogelijk verdacht. Ook een (vermeende) oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de criminaliteitscijfers biedt geen rechtvaardiging voor ongelijke behandeling. Het CERD stelt dat het toeschrijven van hogere criminaliteitscijfers aan bepaalde groepen, met name wat betreft kleine staatscriminaliteit en misdrijven, juist een indicator is van rassendiscriminatie binnen het strafrechtssysteem.⁶⁴³

De objectieve rechtvaardiging moet dus vrij zijn van dergelijke overwegingen. Objectieve, neutrale factoren, die redelijkerwijs gekoppeld kunnen worden aan strafbare feiten, zouden mogelijk wel een objectieve rechtvaardiging kunnen bieden. Indirect onderscheid zou zo gerechtvaardigd kunnen worden. Daarbij dient het risicomodel kritisch te worden beoordeeld. Uit de hiervoor besproken zaak *D.H. e.a. t. Tsjechië* blijkt dat testen die aanleiding geven tot controverses en onderwerp zijn van wetenschappelijk debat en onderzoek niet kunnen dienen als objectieve en redelijke rechtvaardiging voor ongelijke behandeling.⁶⁴⁴ Risicomodellen geven veelal op vergelijkbare wijze aanleiding tot controverses en zijn tevens onderwerp van wetenschappelijk debat en onderzoek. Zo lijken de relevante factoren vaak gebaseerd te worden op criminaliteitscijfers, die mogelijk vooroordelen van politieagenten bevatten en daardoor niet objectief zouden zijn.⁶⁴⁵ Bij predictive-policing programma's dient daarom in de keuze voor risicofactoren rekening te worden gehouden met de mogelijke subjectiviteit van de onderliggende data. Het verdient aanbeveling om criminaliteitscijfers kritisch te bekijken en andere (aanvullende) informatie te overwegen.

Daarbij moet bij de toepassing van maatregelen rekening kunnen worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval. Het EHRM is kritisch ten opzichte van algemene regelingen die worden toegepast op brede groepen en vereist geïndividualiseerde benaderingen. Dit komt onder meer naar voren in de zaak *Ēcis t. Letland*.⁶⁴⁶ De Letse overheid baseerde een verschil in behandeling tussen mannelijke en vrouwelijke gevangenen op de veronderstelling dat vrouwelijke gevangenen in het algemeen minder gewelddadig waren dan mannelijke gevangenen. Het EHRM merkte op dat de regering geen gegevens had verstrekt die deze bewering ondersteunden en voegde bovendien toe er niet van overtuigd te zijn dat dergelijke gegevens het onderscheid zouden kunnen rechtvaardigen. Daarvoor zou geconcludeerd moeten worden dat alle mannelijke gevangenen, in vergelijking met vrouwen die precies dezelfde misdrijven hebben gepleegd, zoveel gevaarlijker zijn dan geen enkele geïndividualiseerde beoordeling nut zou hebben.⁶⁴⁷ Politieagenten moeten daarom in ieder geval de mogelijkheid hebben om af te wijken van een risicoscore en een geval individueel te

⁶⁴³ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 1 (d).

⁶⁴⁴ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 199, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶⁴⁵ Zie hoofdstuk 1.2, onder 1, p. 6-7.

⁶⁴⁶ Gerards 2019A; EHRM 10 januari 2019, nr. 12879/09 (*Ēcis t. Letland*).

⁶⁴⁷ EHRM 10 januari 2019, nr. 12879/09 (*Ēcis t. Letland*), p. 89-90. Zie ook EHRM 10 maart 2011, nr. 2700/10 (*Kiyutin t. Rusland*), p. 72-74, EHRC 2011/84 m.nt. Gerards, JV 2011/455 m.nt. Rodrigues.

beoordelen. Wanneer er geen ruimte is voor een individuele beoordeling zal een predictive-policingprogramma al snel strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel.⁶⁴⁸

Vervolgens moet de gekozen maatregel geschikt en noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken. De effectiviteit van predictive-policingprogramma's is echter moeilijk meetbaar. Het is lastig om vast te stellen of criminaliteit is voorkomen en in hoeverre het predictive-policingprogramma hieraan heeft bijgedragen. Wellicht kan een afname in de criminaliteitscijfers als een bevestiging van de effectiviteit worden gezien – maar een verandering in de criminaliteitscijfers kan ook door andere factoren veroorzaakt zijn. Daarnaast zouden de criminaliteitscijfers ook juist omhoog kunnen gaan, wanneer predictive-policingprogramma's de juiste personen aanwijzen, maar de politie er niet in slaagt om het voorspelde gedrag te voorkomen. Tot dusver is de effectiviteit van predictive policing niet aangetoond. Predictive-policingprogramma's lijken in ieder geval niet *onmisbaar* voor het bestrijden van criminaliteit.⁶⁴⁹ Andere maatregelen zijn denkbaar, bijvoorbeeld maatregelen om de aangiftebereidheid van burgers te vergroten en/of maatregelen om criminaliteit te bemoeilijken (zoals het installeren van goede sloten tegen inbraak). Desalniettemin volgt uit de zaken *B.B. t. Frankrijk*, *Gardel t. Frankrijk* en *M.B. t. Frankrijk* dat individuele maatregelen met het doel om strafbare feiten te voorkomen wel degelijk gerechtvaardigd kunnen zijn.⁶⁵⁰ Daarbij is de ernst van de te voorkomen criminaliteit en het type betrokkene van belang. In *Gardel t. Frankrijk* achtte het EHRM de gekozen maatregelen proportioneel, mede omdat het doel daarvan was om ernstige misdrijven te voorkomen.⁶⁵¹ Daarbij woog het EHRM mee dat de maatregelen gericht waren tegen veroordeelde delinquenten. Maatregelen gericht tegen onschuldige burgers zullen niet zo snel proportioneel zijn.⁶⁵² Zo werd het opslaan van gegevens van verdachten in *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk* disproportioneel geacht. Het EHRM oordeelde dat de maatregel een risico van een stigmatiserend effect met zich meebracht, omdat de verdachten in deze zaak, die niet veroordeeld waren tot enig strafbaar feit en recht hadden op de onschuldpresumptie, op dezelfde manier behandeld werden als veroordeelde personen.⁶⁵³ Het gebruik van predictive policing brengt hetzelfde risico met zich mee: wanneer risicoscores individuen met een bepaald kenmerk als 'verdacht' aanwijzen, wordt deze groep gestigmatiseerd als potentieel crimineel. De politie zal de maatregelen tegen zowel onschuldige personen als verdachten tot het noodzakelijke moeten beperken om de onschuldpresumptie te waarborgen.

Ten slotte kent het EHRM de Staten bij het bepalen van het doel en de proportionaliteit een *margin of appreciation* toe. De mate van discretie die de Staat wordt toegekend is

⁶⁴⁸ Gerards 2019A. Een uitzondering hierop is het socialezekerheidsrecht.

⁶⁴⁹ Zoals vereist in EHRM 24 juli 2003, nr. 40016/98 (*Karner t. Oostenrijk*), EHRC 2003/83, p. 41. Zie tevens Gerards 2019A.

⁶⁵⁰ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 62; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 198, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify. De wet moet wel voorzien in adequate gegevensbeschermingswaarborgen.

⁶⁵¹ Zie hoofdstuk 4.4.2, p. 66-67.

⁶⁵² EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 119.

⁶⁵³ Ibid. p. 122.

afhankelijk van de omstandigheden, het onderwerp en de achtergrond daarvan.⁶⁵⁴ Hierbij is de grond waarop het onderscheid is gebaseerd belangrijk. Bij onderscheid op bepaalde 'verdachte' gronden worden hogere eisen gesteld aan de rechtvaardiging.⁶⁵⁵ In zulke gevallen heeft de Staat minder discretie en zal het EHRM strenger toetsen.⁶⁵⁶ Het EHRM heeft onder meer etnische afkomst, huidskleur en nationaliteit gekwalificeerd als verdacht.⁶⁵⁷ Zo oordeelt het EHRM dat geen enkel verschil in behandeling dat uitsluitend of in doorslaggevende mate gebaseerd is op de etnische afkomst van een persoon, objectief kan worden gerechtvaardigd. Dergelijk onderscheid past niet in een hedendaagse democratische samenleving gebaseerd op de beginselen van pluralisme en respect voor verschillende culturen.⁶⁵⁸ Het HvJ zal met name streng toetsen in gevallen van onderscheid op grond van nationaliteit. Zo stelde het HvJ in *Heinz Huber* dat criminaliteitsbestrijding niet als rechtvaardiging kan worden aangevoerd voor de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend van EU-burgers die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat hebben.⁶⁵⁹ Criminaliteitsbestrijding moet zich noodzakelijkerwijs richten op de vervolging van misdrijven en delicten, ongeacht de nationaliteit van de daders.⁶⁶⁰

⁶⁵⁴ Gerards 2019; EHRM 8 juli 1986, nrs. 9006/80 e.a. (*Lithgow e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 177.

⁶⁵⁵ Gerards 2019A. Zie bijvoorbeeld EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶⁵⁶ Gerards 2019A; EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00, (*Timishev t. Rusland*), p. 58-59 EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, RvdW 2006, 160; EHRM 19 februari 2013, nr. 19010/07 (*X. e.a. t. Oostenrijk*), p. 140, EHRC 2013/104 m.nt. N.R. Koffeman.

⁶⁵⁷ Daarnaast zijn de volgende gronden aangemerkt als verdacht: nationaliteit, geboorte of afkomst, seksuele gerichtheid, geslacht, godsdienst en levensovertuiging en handicap, chronische ziekte en besmetting met hiv/aids. De verdachtheid van de grond leeftijd staat nog niet geheel duidelijk vast. Zie Gerards 2019A.

⁶⁵⁸ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 176, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁶⁵⁹ HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*), p. 77.

⁶⁶⁰ HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*), p. 78-81.

6. Toetsing van het SMB-project aan het gegevensbeschermingsrecht

6.1 Toepassing van het mensenrechtenkader

Op het SMB-project zijn de normen uit het EVRM, het Handvest, het Databeschermingsverdrag, Aanbeveling 87(15) en Richtlijn 2016/680 van toepassing.

Allereerst vormt het SMB-project een inmenging op het recht op privéleven zoals vervat in artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest.⁶⁶¹ De gegevens die de politie verzamelt, bestaande uit ANPR-gegevens en bewegingspatronen, vallen onder de definitie *gegevens gerelateerd aan het privéleven*.⁶⁶² Deze gegevens kunnen door middel van ANPR worden herleid naar personen en zijn daarom tevens persoonsgegevens.⁶⁶³ In verschillende fases van het project komen inmengingen naar voren: het verzamelen van persoonlijke gegevens door politiediensten vormt een inmenging,⁶⁶⁴ evenals als het systematisch bewaren en gebruiken van deze gegevens in politiedatabanken.⁶⁶⁵ Het uitvoeren van een (preventieve) veiligheidscontrole op basis van een risicoscore vormt tevens een inmenging, nu deze gebaseerd is op informatie betreffende het privéleven van een persoon.⁶⁶⁶ De inmengingen dienen te voldoen aan de vereisten van artikel 8 lid 2 EVRM, gelijk aan artikel 52 lid 1 Handvest. Nu het persoonsgegevens betreft is ook het recht op gegevensbescherming zoals vervat in artikel 8 Handvest van toepassing. De gegevensverwerkingen dienen daarom te voldoen aan de vereisten van artikel 8 lid 2 en 3 Handvest. Het Databeschermingsverdrag is tevens van toepassing, nu de politie binnen het SMB-project persoonsgegevens in ieder geval gedeeltelijk geautomatiseerd verwerkt. Hoewel er geen geautomatiseerde besluitvorming plaatsvindt, worden de gegevens wel geautomatiseerd verzameld en opgeslagen en worden er rekenkundige bewerkingen op de gegevens uitgevoerd om een risicoscore vast te stellen.⁶⁶⁷ Omdat de persoonsgegevens worden verwerkt voor politiedoeleinden zijn ook de normen uit Aanbeveling 87(15) en Richtlijn 2016/680 van toepassing.⁶⁶⁸

⁶⁶¹ Conform artikel 52 lid 3 Handvest heeft het recht tenminste dezelfde inhoud en reikwijdte als het recht in artikel 8 EVRM. Dit betekent dat de eisen die eruit voortvloeien en de beperkingen die er rechtmatig aan kunnen worden gesteld hetzelfde zijn. Zie Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen.

⁶⁶² Zie hoofdstuk 4.3.1, p. 53-55.

⁶⁶³ EHRM 16 november 2004, nr. 29865/96 (*Ünal Tekeli t. Turkije*), p. 42.

⁶⁶⁴ EHRM 28 oktober 1994, nr. 14310/88 (*Murray t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 59-60, NJ 2003/670 m.nt. Dommering, EHRC 2001/76 m.nt. Spronken; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 54.

⁶⁶⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 72, EHRC 2006/89 m.nt. Loof; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 187, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 53-54.

⁶⁶⁶ ECieRM 6 juli 1988, nr. 12015/86 (*Hilton t. Verenigd Koninkrijk*).

⁶⁶⁷ Databeschermingsverdrag (1981), art. 2 (c).

⁶⁶⁸ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), 'Scope and definitions'; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 1 lid 1 en 3 (7).

In Nederland zijn normen uit het gegevensbeschermingsrecht wat betreft persoonsgegevensverwerkingen door de politie opgenomen in de Wet politiegegevens.⁶⁶⁹ Deze wet vloeit voort uit artikel 10 van de Nederlandse Grondwet, dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer omvat. Artikel 10 Grondwet vereist wettelijke regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.⁶⁷⁰ Ook vereist artikel 10 Grondwet wettelijke regels over de rechten van betrokkenen.⁶⁷¹ De Wet politiegegevens geeft invulling aan deze vereisten wat betreft de verwerking van politiegegevens.⁶⁷² Politiegegevens omvatten alle persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak.⁶⁷³ De wet vereist onder meer dat politiegegevens slechts worden verwerkt voor zover dit behoorlijk en rechtmatig is en voor zover dit noodzakelijk is voor bepaalde doeleinden.⁶⁷⁴

De volgende paragraaf gaat in op de rechtsgrond en het doel van het SMB-project. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de vormgeving van het SMB-project, het verzamelen van gegevens, het verwerken van gegevens en het uitvoeren van controles op basis van risicoscores. Tenslotte worden de rechten van betrokkenen, het toezicht en de evaluatie besproken. In alle fases is het van belang om het doel, het voorkomen van mobiel banditisme, mee te wegen bij het beoordelen van de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen. De ernst van de inmenging moet bovendien worden afgewogen tegenover de ernst van het strafbare feit dat voorkomen dient te worden.⁶⁷⁵ Het OM en de politie beschouwen mobiel banditisme als een ernstige vorm van criminaliteit: zij kwalificeren mobiel banditisme als 'high impact crime'.⁶⁷⁶ Hoewel zakkenrollerij en winkeldiefstal lichte vergrijpen zijn, onderscheidt mobiel banditisme zich vanwege de stelselmatige en georganiseerde vorm. Mobiel banditisme levert zo grotere economische schade op en kan daarom als ernstiger worden beschouwd. Mobiel banditisme staat qua ernst nog wel ver af van criminaliteit die door het EHRM als bijzonder ernstig wordt beschouwd, zoals seksuele misdrijven,⁶⁷⁷ terrorisme of misdrijven tegen de nationale veiligheid.⁶⁷⁸ Maatregelen gericht tegen mobiel banditisme zullen dus minder snel proportioneel zijn dan maatregelen gericht tegen deze ernstigere vormen van criminaliteit.⁶⁷⁹ De vereisten dienen daarom strikter te worden toegepast.

⁶⁶⁹ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, Stb. 2018 401.

⁶⁷⁰ Nederlandse Grondwet, artikel 10, lid 2.

⁶⁷¹ Ibid. artikel 10, lid 3.

⁶⁷² Wet politiegegevens, art. 2.

⁶⁷³ Ibid. art. 1, sub a.

⁶⁷⁴ Ibid. art. 3.

⁶⁷⁵ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 8. Zie ook Wet politiegegevens, art. 3, lid 2 en 3.

⁶⁷⁶ Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010).

⁶⁷⁷ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 63.

⁶⁷⁸ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 79, EHRC 2006/89 m.nt. Loof.

⁶⁷⁹ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 69.

6.2 Rechtsgrond en doelspecificatie

Binnen het SMB-project verzamelt en verwerkt de politie gegevens om strafbare feiten die samenhangen met mobiel banditisme te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Dit doel kan als legitiem worden beschouwd, aangezien het valt onder het voorkomen en bestrijden van criminaliteit.⁶⁸⁰ Voor zowel het verzamelen als verwerken van gegevens is een rechtsgrond vereist.⁶⁸¹ De politie baseert het SMB-project op artikel 3 Politiewet:

Artikel 3 Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

De inmenging is zo gebaseerd op een bekendgemaakte bepaling en voldoet daarmee aan het toegankelijkheidsvereiste.⁶⁸² Artikel 3 Politiewet voldoet echter niet aan het voorzienbaarheidsvereiste. Het artikel biedt geen bevoegdheid tot het verzamelen en verwerken van gegevens door middel van geautomatiseerde methoden om risicoscores op te stellen en preventieve controles uit te voeren, maar slechts een algemene taakomschrijving.⁶⁸³ De bepaling is daarmee onvoldoende specifiek om burgers duidelijk te maken wat de consequenties zullen zijn in een specifiek geval.⁶⁸⁴ De politie stelt dat het SMB-project slechts een 'geringe inbreuk' vormt, waarvoor een algemene rechtsgrond voldoende is, maar dit argument vindt geen weerklank in het internationale mensenrechtenkader. Het klopt dat de vereiste precisie van de wet afhankelijk is van de omstandigheden van de zaak en in het bijzonder de ernst van de inmenging.⁶⁸⁵ Het geautomatiseerd verwerken van grote hoeveelheden gegevens voor politiedoeleinden kan echter niet als gering worden beschouwd. Het EHRM vereist in zulke gevallen juist

⁶⁸⁰ Het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten wordt in de regel geaccepteerd als legitiem doel. Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 100; EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*), p. 75; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 43.

⁶⁸¹ Artikel 8 lid 2 EVRM; artikel 7 lid 2 Handvest; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 8 lid 1; Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 3. Zie ook oud art. 5 (a); Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 2. De Nederlandse wet vereist dat politiegegevens 'rechtmatig' worden verwerkt: Wet politiegegevens, art. 3 lid 2.

⁶⁸² Zie bijvoorbeeld EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 60. Zie voor een voorbeeld waarin niet aan het toegankelijkheidsvereiste werd voldaan EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 38 en 63.

⁶⁸³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.1 en 2.3.

⁶⁸⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Malone t. Verenigd Koninkrijk*), p. 67; EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*), p. 51; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), p. 29; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*), p. 29; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), p. 55; EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Turkije*), p. 62.

⁶⁸⁵ EHRM 27 oktober 2015, nr. 62498/11 (*R.E. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 127-130; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150,

een hogere mate van precisie van de wettelijke bepaling.⁶⁸⁶ De wet moet onder meer objectieve criteria bevatten ter begrenzing van de toegang van bevoegde autoriteiten tot gegevens en het gebruik daarvan.⁶⁸⁷ Artikel 3 Politiewet voldoet hier niet aan: de bepaling biedt geen duidelijke, gedetailleerde regels betreffende de reikwijdte en toepassing van bevoegdheden.⁶⁸⁸ De discretie van de autoriteiten om te bepalen welke personen onderworpen worden aan predictive policing is onvoldoende duidelijk omschreven.⁶⁸⁹ Het artikel mist verscheidene specificaties: de wet verduidelijkt niet onder welke omstandigheden de bevoegdheid tot gegevensverwerking mag worden uitgevoerd⁶⁹⁰ en welke persoonsgegevens daartoe mogen worden verwerkt.⁶⁹¹

Een aantal normen zijn wel opgenomen in de Wet politiegegevens. Zo biedt de Wet politiegegevens een grondslag en een termijn voor het verwerken van gegevens:

Artikel 8 Wet politiegegevens

*1. Politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak gedurende een periode van één jaar na de datum van de eerste verwerking.*⁶⁹²

De Wet politiegegevens verduidelijkt verder een aantal procedures die dienen te worden gevolgd,⁶⁹³ welke informatie mag worden opgeslagen,⁶⁹⁴ waar en voor hoe lang gegevens mogen worden opgeslagen,⁶⁹⁵ wie inzage heeft in de gegevens,⁶⁹⁶ en welke rechtsmiddelen betrokkenen hebben om de documentatie te betwisten.⁶⁹⁷ De normen uit de Wet politiegegevens worden in de volgende paragrafen nader besproken. De Wet politiegegevens biedt echter, evenals artikel 3 Politiewet, geen grond waarop predictive-policingprogramma's al dan niet kunnen worden vormgegeven. Ook artikel 8 Wet politiegegevens biedt slechts een grondslag die verwijst naar de algemene taakstelling van de politie: de politie mag gegevens verwerken 'met het oog op de dagelijkse

⁶⁸⁶ Zie hoofdstuk 4.4.1, p. 59-63.

⁶⁸⁷ HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 93.

⁶⁸⁸ EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 195, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify.

⁶⁸⁹ EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), p. 76, EHRC 2006/89 m.nt. Loof. In deze zaak achtte het Hof de discretie van de politie voldoende duidelijk omschreven in de Zweedse wet, mede vanwege een omschrijving van de categorieën personen die opgenomen konden worden in het politieregister.

⁶⁹⁰ EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*).

⁶⁹¹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (a) en 8 lid 2.

⁶⁹² Wet politiegegevens, art. 8. Onder art. 9, 10 en 12 mogen politiegegevens ook worden verwerkt a) ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval, b) met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde of c) met het oog op de controle en op het beheer van een informant. Daarvan is bij het SMB-project echter geen sprake.

⁶⁹³ Zoals vereist werd in EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*).

⁶⁹⁴ Ibid.

⁶⁹⁵ Zoals vereist werd in EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 75.

⁶⁹⁶ Ibid.

⁶⁹⁷ Ibid.

politietaken'. De vraag is in hoeverre het verwerken van gegevens voor het opstellen van een risicoprofiel en het genereren van risicoscores, met het doel om mobiel banditisme te bestrijden, nodig is voor de dagelijkse politietaken. De Politiewet en de Wet politiegegevens bieden weinig houvast voor het beantwoorden van deze vraag: zij bevatten geen criteria voor het soort criminaliteit en de categorieën betrokkenen waarvoor predictive policing mag worden ingezet. Het baseren van predictive-policingprogramma's op artikel 3 Politiewet dan wel artikel 8 Wet politiegegevens biedt de politie zo ruime discretie bij het opzetten en vormgeven van predictive-policingprogramma's.⁶⁹⁸ De artikelen zijn daardoor onvoldoende specifiek om betrokkenen duidelijk te maken onder welke voorwaarden hun gegevens kunnen worden verwerkt voor predictive-policingprogramma's.

Het gebrek aan een adequate rechtsgrond vormt een schending van artikel 8 EVRM en artikel 7 en 8 Handvest. Een verdere bespreking van de noodzaak, proportionaliteit en gegevensbeschermingswaarborgen binnen het SMB-project is dan in beginsel overbodig. Volledigheidshalve gaat dit hoofdstuk toch in op de overige vereisten, om per projectfase aandachtspunten aan te kaarten.

6.3 Vormgeving

Bij het vormgeven van het een predictive-policingprogramma zijn drie handelingen van belang om het risico op gegevensbeschermingsinbreuken te voorkomen: het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB), het toepassen van privacy-by-design en het aanstellen van een functionaris voor de gegevensbescherming. Binnen het SMB-project is hier in beperkte mate rekening mee gehouden.

Ten eerste heeft de politie geen GEB uitgevoerd voor aanvang van het project. Het SMB-project omvat echter veel factoren die een hoog risico met zich meebrengen: scoretoekenning om potentiële verdachten te identificeren, stelselmatige monitoring van autowegen, verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot strafbare feiten, op grote schaal verwerkte gegevens, samenvoeging van datasets en innovatief gebruik van nieuwe technologische oplossingen.⁶⁹⁹ De politie was daarom verplicht om voor de start van het project een beoordeling uit te voeren om de risico's op rechten en vrijheden te beoordelen en te mitigeren.⁷⁰⁰ De GEB had uitgevoerd moeten worden voorafgaand aan de eerste gegevensverwerking. De politie ging er echter vanuit dat een GEB niet noodzakelijk was, vanwege de veronderstelde geringe inbreuk. De politie besloot na aanvang van de gegevensverwerkingen, eind 2019, voor de zekerheid toch een beoordeling uit te voeren, die begin 2020 is voorgelegd aan de

⁶⁹⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 101; EHRM 30 oktober 2012, nr. 57375/08 (*P. en S. t. Polen*), p. 94; HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauermann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 86-90.

⁶⁹⁹ Zie hoofdstuk 4.5.2, p. 70-71.

⁷⁰⁰ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 27. Deze verplichting is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens art. 4c, lid 1. De Rijksoverheid heeft een model opgesteld voor de beoordeling aan de hand van de internationale gegevensbeschermingsnormen: Rijksoverheid 2017.

gegevensbeschermingsfunctionaris van de politie. Ten tijde van dit onderzoek stelt de politie de beoordeling nog niet te kunnen openbaren. Afhankelijk van de beoordeling van de gegevensbeschermingsfunctionaris wordt de beoordeling toegestuurd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, de toezichthoudende autoriteit in Nederland, waarna de beoordeling wel openbaar zal zijn.⁷⁰¹

De politie stelt dat zij wel maatregelen heeft getroffen om het risico op inmenging in de rechten en vrijheden van individuen te mitigeren,⁷⁰² conform de verplichting om privacy-by-design toe te passen.⁷⁰³ Bij vragen hierover verwees de politie met name naar het beoordelen van de noodzaak en proportionaliteit van sensoren door de officier van justitie (nader besproken in de volgende paragraaf), en de beperkte toegang tot gegevens en gegevensbeveiliging (nader besproken in paragraaf 5). Verder heeft de politie een nationale functionaris voor de gegevensbescherming aangesteld.⁷⁰⁴ Deze functionaris houdt toezicht op de toepassing en naleving van de privacywetgeving. De politie heeft daarnaast per regio een 'privacyfunctionaris' aangesteld, waar burgers contact mee kunnen opnemen.⁷⁰⁵ De rol van de privacyfunctionaris binnen het SMB-project is niet besproken in de interviews. Wel wees de politie op de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO), die wat betreft de analysegegevens is aangesteld als functionaris op grond van artikel 8 en 9 lid 3 Wet politiegegevens. De DRIO heeft toegang tot de gegevens, stelt de profielregels op en kan anderen toegang verschaffen op basis van een bevel van de officier van justitie.⁷⁰⁶ De DRIO is echter geen onafhankelijke functionaris, zoals vereist onder Richtlijn 2016/680.⁷⁰⁷ Zij is namelijk onderdeel van de politie.⁷⁰⁸

6.4 Verzamelen van gegevens

De politie verzamelt voor het SMB-project ANPR-gegevens en bewegingspatronen. De politie heeft specifiek voor het SMB-project ANPR- en merk-model-kleur-herkenningscamera's opgehangen.⁷⁰⁹ Onder het doelbindingsbeginsel zou het ook ontoelaatbaar zijn om gebruik te maken van gegevens die voor een ander doeleinde zijn verzameld. Zo mag de politie niet zomaar gebruik maken van de vele beschikbare ANPR-

⁷⁰¹ Kim Vermeulen (privacy-jurist), in: Interview politie 2020. Op de Autoriteit Persoonsgegevens als toezichthouder wordt nader ingegaan in paragraaf 8.

⁷⁰² Ibid.

⁷⁰³ Databeschermingsverdrag (2018), art. 10; Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 4; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 20 lid 1; Wet politiegegevens, art. 4a en 4b; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 18.

⁷⁰⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 32. Deze verplichting is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens, art. 36.

⁷⁰⁵ Politie 2020D.

⁷⁰⁶ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

⁷⁰⁷ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 32 lid 2 jo art. 34, geïmplementeerd in Wet politiegegevens, art. 36 lid 2 en 3.

⁷⁰⁸ Politie 2020C.

⁷⁰⁹ Interview politie 2019; Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018.

camera's, aangezien die zijn opgehangen met een ander doel.⁷¹⁰ Het is vervolgens de vraag of de gegevensverzameling noodzakelijk en proportioneel is. De volgende drie aspecten van het SMB-project wijzen erop dat dit niet het geval is.

6.4.1 Grootschalige gegevensverzameling

De grote omvang en onbeperkte duur van de maatregelen wijzen op een niet-noodzakelijke inmenging.⁷¹¹ De ingezette camera's zijn in staat om een grote hoeveelheid gegevens te genereren. Zij verzamelen de kentekens, voertuiggegevens en bewegingspatronen van alle personen die langs de sensoren in Roermond rijden.⁷¹² Door middel van de kentekens kunnen vervolgens additionele gegevens worden opgehaald van een algemeen referentiebestand en de database van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). De politie gaat ervan uit dat de voertuig- en bewegingsgegevens relevant zijn om mobiel banditisme te voorkomen en op te sporen. Mobiel bandieten verplaatsen zich immers in auto's en rijden vaak richting het Outletcentrum. Deze handelwijze wijkt echter niet af van normaal gedrag: ook veel niet-mobiel bandieten, zoals forenzen of winkelbezoekers, verplaatsen zich in auto's en rijden richting het Outletcentrum. De meerderheid van de verzamelde gegevens ziet hierdoor op mensen die geen verband hebben met het onderzoek en het gestelde doel. De sensoren verzamelen gegevens van alle passerende automobilisten, terwijl de meeste automobilisten geen mobiel bandiet zijn. Het verzamelen en verwerken van gegevens van alle automobilisten druist daarmee in tegen het beginsel van gegevensminimalisatie, dat vereist dat gegevens relevant zijn.⁷¹³ Ook de Nederlandse wet vereist dat politiegegevens 'ter zake dienend' en 'niet bovenmatig' zijn.⁷¹⁴ Het verzamelen van gegevens van alle voorbijgangers is excessief in relatie tot het doel van de gegevensverwerking.

6.4.2 Kans op fouten in persoonsgegevens

De kans op fouten in de verzamelde persoonsgegevens lijkt groot. Dit is het gevolg van de vormgeving van het risicomodel rondom de kenmerken van voertuigen. De politie benadrukt ook dat de risicoscore wordt gekoppeld aan voertuigen en niet aan personen. De politie heeft doelbewust geen sensoren ingezet die personen herkenbaar in beeld brengen.⁷¹⁵ Op het eerste oog lijkt deze werkwijze positief: het verzamelen van gegevens over voertuigen is wellicht privacyvriendelijker dan het verzamelen van gegevens over personen. Het doet echter niet af aan het feit dat er wel degelijk persoonsgegevens worden verzameld: middels ANPR zijn de gegevens herleidbaar naar individuen.

⁷¹⁰ ANPR-camera's worden normaliter opgehangen om kentekens te vergelijken met een referentiebestand die een lijst bevat met kentekens die op naam staan van personen die worden gezocht, boetes open hebben staan of om andere redenen bij de politie bekend zijn: Politie 2019C.

⁷¹¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 101; Databeschermingsverdrag (2018), art. 5 lid 4 (c); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (c).

⁷¹² Interview politie 2019; Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018.

⁷¹³ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 103; EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 62; EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*), p. 73.

⁷¹⁴ Wet politiegegevens, art. 3, lid 2.

⁷¹⁵ Conform Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door Politie, artikel 5 lid 2.

Uiteindelijk richt de politie zich in de opsporing ook op personen: de risicoscores van de voertuigen moeten de politie leiden naar potentiële mobiele bandieten. De kans op fouten bij deze werkwijze lijkt groot, aangezien het niet zeker is dat de persoon aan wie de gegevens worden gekoppeld ook daadwerkelijk de bestuurder is. Zoals de politie stelt kan de auto geleend, verkocht of gestolen zijn.⁷¹⁶ Het gegevensbeschermingsrecht vereist echter dat persoonsgegevens juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd.⁷¹⁷ De politie zou de persoonsgegevens die inaccuraat, excessief of irrelevant zijn moeten rectificeren of verwijderen.⁷¹⁸ Ook de Nederlandse wet verplicht de politie om maatregelen te treffen opdat politiegegevens juist en nauwkeurig zijn.⁷¹⁹ De aard en omvang van de verzamelde gegevens maakt het lastig om aan deze verplichtingen te voldoen.

6.4.3 Toetsing noodzakelijkheid en proportionaliteit door officier van justitie

Bij het beoordelen van de noodzaak van een gegevensverwerking is van belang welke autoriteiten bevoegd zijn tot het geven van een machtiging tot het verzamelen van gegevens.⁷²⁰ De politie stelt dat zij het SMB-project vormgeeft en uitvoert onder het gezag van de officier van justitie van het OM. De officier van justitie waakt over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de inzet van sensoren en de bewaartermijn van gegevens.⁷²¹ Er zijn geen wettelijke bepalingen beschikbaar voor het toetsingskader dat de officier van justitie hanteert. Het OM stelt dat de officier van justitie per casus magistraatelijk afweegt wat toelaatbaar is.⁷²² De term ‘magistraatelijk’ wordt veelal gebruikt als synoniem voor rechterlijk of onpartijdig. Dit betekent dat de officier van justitie moet handelen alsof het zelf rechter is: onbevooroordeeld en met inachtneming van de belangen van de samenleving, slachtoffers en verdachte. Verscheidene juristen en politici betwijfelen of het OM wel zo magistraatelijk is.⁷²³ In 2010 liet het EHRM zich hierover uit in *Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*: zij oordeelde dat de Nederlandse officier van justitie niet als onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder kan worden beschouwd.⁷²⁴ Hoewel het OM gebonden is aan de eisen van fundamentele integriteit, is zij een partij die belangen verdedigt. Het OM kan daarom moeilijk worden gezien als voldoende objectief en onpartijdig om de verschillende concurrerende belangen af te

⁷¹⁶ Zie hoofdstuk 3.3.1, p. 34-36.

⁷¹⁷ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (d). Ook het EHRM stelt vast dat procedurele waarborgen dienen te voorkomen dat foutieve gegevens worden verwerkt. Zie EHRM 18 februari 2009, nr. 22427/04 (*Cemalettin Canli t. Turkije*), p. 42.

⁷¹⁸ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3.

⁷¹⁹ Wet politiegegevens, art. 4, lid 1.

⁷²⁰ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 101; EHRM 30 oktober 2012, nr. 57375/08 (*P. en S. t. Polen*), p. 94; HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauermann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 86-90.

⁷²¹ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2020, met verwijzing naar: Politie 2019C, document nr. [083](#), ‘[Nota rechtmatigheid OPTR en GPV](#)’.

⁷²² Mail van Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) 2 maart 2020.

⁷²³ Zie bijvoorbeeld Janssen 2015; Knoester 2010; Van Schaik 2019; Schalken 1996. Zie ook *Handelingen II* 2012/13, 85, item 7, p. 69-70.

⁷²⁴ EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*), p. 93.

wegen, aldus het EHRM.⁷²⁵ Daarnaast achtte het EHRM de betrokkenheid van de officier van justitie in de *Sanoma*-zaak geen adequate waarborg vanwege omstandigheden die ook bij het SMB-project naar voren komen. Zo ontbrak een rechtsgrond voor de betrokkenheid van de officier van justitie⁷²⁶ evenals duidelijke criteria voor het nemen van het besluit.⁷²⁷ Het EHRM merkte daarnaast op dat de officier van justitie slechts een adviserende rol bezat: hij had geen bevoegdheid om een bevel uit te vaardigen, af te wijzen of te beperken.⁷²⁸ De instemming van de officier van justitie voor het inzetten van sensoren biedt dus geen adequate waarborg.⁷²⁹

6.5 Verwerken van gegevens

De verzamelde gegevens worden geautomatiseerd verwerkt om te komen tot een risicoscore. De volgende twee paragrafen gaan in op kenmerken van het SMB-project die strijdig zijn met gegevensbeschermingsnormen: de koppeling van gegevens aan andere systemen en het vaststellen van beweegpatronen van voorbijgangers. De daaropvolgende paragraaf bespreekt het ongecategoriseerd opslaan van gegevens, wat de vastgestelde bewaartermijnen problematisch maakt. In de vierde paragraaf wordt de beveiliging van en de toegang tot de gegevens besproken. Het SMB-project lijkt op dat gebied niet in strijd met het gegevensbeschermingsrecht. Tegelijkertijd is over deze aspecten onvoldoende informatie beschikbaar om te concluderen dat aan de gegevensbeschermingsnormen wordt voldaan.

6.5.1 Koppeling van systemen

De politie koppelt de verzamelde gegevens aan een algemeen referentiebestand en de database van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Het algemeen referentiebestand bevat kentekens op naam van personen die worden gezocht door de politie, die boetes open hebben staan of die 'om andere redenen bij de politie bekend zijn'.⁷³⁰ Dit referentiebestand is niet opgesteld voor het voorkomen of opsporen van mobiel banditisme. Uit het gegevensbeschermingsrecht volgt dat de politie niet zomaar informatiesystemen met verschillende doeleinden aan elkaar mag koppelen. De Raad van Europa stelt dit slechts toelaatbaar is wanneer de toezichthouder hier toestemming voor heeft gegeven met het oog op het onderzoek naar een specifiek strafbaar feit of in het kader van een onderzoek naar thematische trends van een bepaald soort strafbaar feit.⁷³¹ Ook de Nederlandse wet staat in een beperkt aantal situaties toe dat de politie verzamelde gegevens geautomatiseerd vergelijkt met andere politiegegevens om verbanden te

⁷²⁵ Ibid.

⁷²⁶ Ibid. p. 96.

⁷²⁷ Ibid. p. 92.

⁷²⁸ Ibid. p. 97.

⁷²⁹ Zie ook EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 256 en 302-304. In deze zaak oordeelde het EHRM dat de betreffende Russische wet, waaronder de nationale rechter volledig bevoegd om te beslissen of de gegevens werden opgeslagen of vernietigd, onvoldoende duidelijk was, omdat de onbeperkte discretionaire bevoegdheid van de rechter betrokkenen geen enkele indicatie bood over de voorwaarden en criteria waaronder een rechter een beslissing zou nemen.

⁷³⁰ Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door Politie; Politie 2019C.

⁷³¹ Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 17.

zoeken.⁷³² Daarvoor dient sprake te zijn van een onderzoek naar een specifiek strafbaar feit, of een onderzoek naar de betrokkenheid van bepaalde personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde.⁷³³ Op het moment dat alle gegevens geautomatiseerd worden vergeleken is geen sprake van een van deze situaties. De politie heeft dan nog geen specifiek strafbaar feit of bepaald persoon op het oog.

Bovendien lijkt het algemene referentiebestand op zichzelf problematisch, nu het doel hiervan weinig specifiek is en de gegevens in het bestand niet zijn gecategoriseerd naar betrouwbaarheid of op type betrokkenen, zoals vereist onder het gegevensbeschermingsrecht.⁷³⁴ De politie benadrukt dat slechts een beperkt aantal politieagenten de lijst kan aanvullen,⁷³⁵ maar er zijn voor zover bekend geen beperkingen aan het soort gegevens dat zij kunnen toevoegen. De gegevens op het referentiebestand zijn bijvoorbeeld niet gelimiteerd tot veroordeelden van bepaalde strafbare feiten. Het referentiebestand bevat verschillende soorten gegevens over verschillende soorten betrokkenen. De lijst bevat gegevens van zowel veroordeelde personen als gegevens over personen die geen strafbare feiten hebben gepleegd en/of niet verdacht zijn van enig strafbaar feit. Het gebruik van de referentielijst voegt zo vele ongecategoriseerde gegevens toe waarvan de relevantie voor mobiel banditisme onduidelijk is.

Het risicomodel koppelt de waarnemingen tevens aan informatie uit de database van de RDW, die informatie over het voertuig bevat. De waarnemingen kunnen zo vergeleken worden met de bij de RDW bekende informatie, om vast te stellen of het kenteken vals is. Hoewel deze database in tegenstelling tot het referentiebestand objectieve informatie bevat, is ook deze koppeling strijdig met het doelbindingsbeginsel: de database is niet opgesteld met het doel om mobiel banditisme te voorkomen of op te sporen.

6.5.2 Vaststellen beweegpatronen

De politie verwerkt de gegevens van alle voorbijgangers om hun beweegpatronen vast te stellen. Daarbij poogt de politie de patronen van forenzen, taxichauffeurs, pakketbezorgers en dergelijke te onderscheiden om deze te kunnen uitsluiten ('whitelisten').⁷³⁶ Deze gegevensverwerking gaat verder dan noodzakelijk om mobiel banditisme te voorkomen en bestrijden. Dit politie verwerkt op deze wijze grote hoeveelheden gegevens van alle voorbijgangers die geen (potentieel) mobiel bandiet zijn om informatie over hen te vergaren. De politie heeft zo informatie over de dagelijkse beweegpatronen van veel personen die niet in verband staan tot het doel van het project. Het onderzoeken van de beweegpatronen van deze groepen personen is niet noodzakelijk voor het bestrijden van strafbare feiten. Deze gegevensverwerking staat ook op

⁷³² Wet politiegegevens, art. 11.

⁷³³ Ibid. art. 11 jo. art. 9 en art. 10.

⁷³⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 6 en art. 7 lid 1; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 3.2; Wet politiegegevens, art. 4 lid 3 en art. 6b.

⁷³⁵ Interview politie 2020.

⁷³⁶ Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020. Zie hoofdstuk 3.3.2, p. 36-39.

gespannen voet met het beginsel van gegevensminimalisatie, dat vereist dat gegevens relevant en adequaat zijn voor het te bereiken doel.

6.5.3 Opslag en bewaartermijnen

De politie slaat de gegevens grotendeels ongecategoriseerd op. De bewaartermijnen zijn vastgesteld voor slechts twee categorieën: hits of no-hits. Beide categorieën kunnen zowel relevante als irrelevante gegevens bevatten, aangezien de meeste risicoscores niet geverifieerd worden op juistheid. De hits kunnen echter *false positives* bevatten (een hoge risicoscore voor een niet-mobiel bandiet), en de no-hits *false negatives* (een lage risicoscore voor een mobiel bandiet). De twee categorieën en de daaraan gekoppelde bewaartermijn zijn op deze wijze niet vastgesteld aan de hand van de relevantie van de gegevens voor het te bereiken doel. Ook wordt zo geen onderscheid gemaakt tussen categorieën betrokkenen of soorten gegevens. De politie zou bij het opslaan van gegevens onder meer moeten overwegen of die gegevens tot een veroordeling of vrijspraak hebben geleid en of de gegevens noodzakelijk zijn voor verder strafrechtelijk onderzoek.⁷³⁷ Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen veroordeelden, verdachten en andere personen. Bij het vaststellen van bewaartermijnen moet tevens de ernst van het specifieke strafbare feit en de leeftijd van betrokkenen worden meegewogen.⁷³⁸ Verder dient onderscheid gemaakt te worden tussen persoonsgegevens gebaseerd op feiten en persoonsgegevens gebaseerd op een persoonlijk oordeel en tussen verschillende categorieën van persoonsgegevens.⁷³⁹ Zo zullen kentekens gekwalificeerd kunnen worden als persoonsgegevens gebaseerd op feiten, terwijl risicoscores opgesteld worden aan de hand van persoonlijke oordelen. Hiervan is binnen het SMB-project geen sprake. Dit brengt een risico van een stigmatiserend effect met zich mee, nu betrokkenen die niet veroordeeld zijn tot enig strafbaar feit op dezelfde risicolijsten kunnen staan als verdachten en veroordeelden.⁷⁴⁰ Door het gebrek aan categoriale bewaartermijnen zijn er ook geen passende categoriale termijnen voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag van persoonsgegevens.⁷⁴¹

De politie bewaart de hits gedurende een jaar om deze te kunnen opvolgen (het operationele doeleinde). De politie baseert deze termijn op artikel 8 Wet politiegegevens, waarvan het eerste lid stelt dat 'politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak gedurende een periode van één jaar na de datum van de eerste verwerking'. Hierop kunnen twee aanmerkingen worden gemaakt. Ten eerste is de vraag of in dit geval een bewaartermijn van een jaar proportioneel is. Artikel 8 Wet politiegegevens omvat, net als artikel 3 Politiewet, een ruim doel dat betrokkenen weinig duidelijkheid verschaft over de bevoegdheden van de politie. Men

⁷³⁷ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 7.1. Ook de Nederlandse wet vereist onderscheid tussen verschillende categorieën van betrokkenen: Wet politiegegevens, art. 6b.

⁷³⁸ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*), p. 119.

⁷³⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 7 lid 1; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 7.2; Wet politiegegevens, art. 4 lid 3.

⁷⁴⁰ Ibid. p. 122.

⁷⁴¹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 5.

kan zich afvragen of het bewaren van hits voor operationele doeleinden gedurende een jaar noodzakelijk is voor het uitvoeren van de dagelijkse politietaak. De maximale bewaartermijn uit artikel 8 Wet politiegegevens bevrijdt de politie niet van haar verplichting om te overwegen of de gegevens nog wel relevant zijn. Bovendien moet worden meegewogen dat de politie niet alleen ANPR-gegevens, maar tevens bewegingspatronen en gegenereerde risicoscores bewaart. Een tweede vraag is of hierbij wordt voldaan aan de vereisten van gegevensminimalisatie. Conform het gegevensbeschermingsrecht stelt artikel 8, zesde lid Wet politiegegevens dat 'politiegegevens (...) worden vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn'. Het doel van de politie om een zo strikt mogelijk risicoprofiel op te stellen, dat zo min mogelijk hits genereert, waarvan zo veel mogelijk juiste,⁷⁴² is in lijn met het gegevensbeschermingsrecht. Zo worden enkel relevante gegevens opgeslagen. Hier is opnieuw doorslaggevend of het risicomodel in staat is om mobiele bandieten te identificeren. De gegevens van niet-mobiel bandieten zijn niet relevant voor het doel en moeten worden verwijderd.⁷⁴³ De politie zou tenminste moeten pogen de *false positives* uit te filteren, zodat deze niet gezamenlijk met *positive positives* worden bewaard.

De politie bewaart vervolgens de no-hits gedurende drie maanden voor analysedoeleinden. Ook hier kan men zich afvragen of het bewaren van no-hits voor analysedoeleinden om risicoprofielen op te stellen valt onder de 'dagelijkse politietaak'. Ervan uitgaande dat deze gegevens inderdaad (grotendeels) zien op personen die geen mobiel bandiet zijn, bestaat er geen duidelijk verband tussen de gegevens en het doel van de verwerking (het opsporen van mobiele bandieten). Tenzij er sprake is van *false positives* zijn dit persoonsgegevens die geen informatie verschaffen over mobiele bandieten. Het bewaren van deze gegevens voldoet niet aan de vereisten van gegevensminimalisatie: de gegevens zijn excessief en irrelevant voor het doel en zouden daarom verwijderd moeten worden. Het gegevensbeschermingsrecht staat wel toe dat de politie persoonsgegevens langer bewaart voor wetenschappelijk onderzoek of statistische doeleinden, maar daarbij moet de politie voorzien in passende waarborgen voor de rechten van betrokkenen.⁷⁴⁴ Hierbij kan gedacht worden aan het anonimiseren van gegevens. De analysegegevens worden echter niet geanonimiseerd. De politie stelt dat zij gegevens wel kan versleutelen,⁷⁴⁵ maar dat zij in dit geval niet-versleutelde gegevens nodig heeft voor het verbeteren van het profiel.⁷⁴⁶

6.5.4 Beveiliging van en toegang tot gegevens

De beveiliging van en toegang tot gegevens binnen het SMB-project lijken in overeenstemming met gegevensbeschermingsnormen. Het gegevensbeschermingsrecht stelt dat de verzamelde gegevens slechts toegankelijk mogen zijn voor zover dit

⁷⁴² Hugo Groen (programmamanager Sensing) in: Interview politie 2019.

⁷⁴³ EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*), p. 255; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3.

⁷⁴⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, o. 26, art. 4 lid 3.

⁷⁴⁵ Versleutelen is niet gelijk aan anonimiseren: voor de persoon met de 'sleutel' zijn de gegevens dan alsnog terug te leiden naar een persoon.

⁷⁴⁶ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

noodzakelijk is voor het specifieke doel van de verwerking.⁷⁴⁷ Daarnaast moeten de gegevens afdoende zijn beveiligd tegen risico's zoals ongeoorloofde toegang, gebruik, wijziging, openbaarmaking en vernietiging.⁷⁴⁸ Ook de Nederlandse wet vereist beperkte toegang en afdoende beveiliging.⁷⁴⁹ De politie stelt dat de gegevens conform deze vereisten beperkt toegankelijk zijn. De operationele gegevens en de analysegegevens zijn beveiligd opgeslagen in twee aparte databases. Slechts een beperkt aantal geautoriseerde personen hebben toegang tot de databases en zij moeten hiervoor gebruik maken van een aparte inlog en twee-factor-authenticatie. Autorisaties zijn lastig te verkrijgen, aldus de politie.⁷⁵⁰ Zoals hiervoor besproken worden de gegevens echter niet versleuteld, omdat de politie stelt niet-versleutelde gegevens nodig te hebben voor het verbeteren van het profiel.⁷⁵¹ De politie benadrukt dat de databanken desondanks afdoende zijn beveiligd. Het systeem is getest door verschillende computerbeveiligingsspecialisten (zogenaamde *white hackers*) te laten proberen om in te breken in het systeem, wat hen niet lukte.⁷⁵²

Een punt van aandacht is de toegang tot de databanken gegeven aan medewerkers van de TU/e. De TU/e is een openbare universiteit en wordt daarom gekwalificeerd als een publieke instelling.⁷⁵³ De politie mag gegevens delen met andere publieke entiteiten wanneer er een duidelijke wettelijke verplichting bestaat, een machtiging is verleend of wanneer de gegevens onmisbaar zijn voor de ontvanger (in dit geval de universiteit) om zijn eigen wettelijke taak uit te voeren.⁷⁵⁴ Van de laatste twee gevallen lijkt geen sprake. Onder de Nederlandse wet mag de politie gegevens delen voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten wanneer dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.⁷⁵⁵ Dit criterium wordt gepasseerd, nu de politie stelt dat

⁷⁴⁷ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 20 lid 2; HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 93-94; HvJ 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 (*Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen* en *Secretary of State for the Home Department t. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*), p. 118.

⁷⁴⁸ Zie bijv. HvJ 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 (*Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen* en *Secretary of State for the Home Department t. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*), p. 122; Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15, p. 150; EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 68-71; EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*), p. 75; EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 195, EHRC 2013/31 m.nt. Kranenburg en Latify; Databeschermingsverdrag (2018), art. 7 lid 1 (zie ook oud art. 7); Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 8; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 1 (f) en 29.

⁷⁴⁹ Wet politiegegevens, art. 4a, lid 2, art. 4b en art. 6a.

⁷⁵⁰ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview Politie 2020. Voor het vastleggen en bewaren van kentekengegevens gelden tevens artikelen 10 t/m 12 van het Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door Politie.

⁷⁵¹ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

⁷⁵² Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview Politie 2020.

⁷⁵³ Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.1 sub h.

⁷⁵⁴ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 5.2.

⁷⁵⁵ Wet politiegegevens, art. 19.

hier geen sprake is van delen van gegevens, omdat de medewerkers van de TU/e zijn geautoriseerd om de gegevens te verwerken op grond van artikel 6 lid 4 Wet politiegegevens. Zij zijn als het ware in dienst bij de politie.⁷⁵⁶ Artikel 6 lid 4 Wet politiegegevens staat ‘in bijzondere gevallen’ toe dat politiegegevens worden verwerkt door personen die geen ambtenaar zijn. De vraag is of het SMB-project gekwalificeerd kan worden als een ‘bijzonder geval’, waarbij het verwerken van gegevens door personen die geen ambtenaar zijn toelaatbaar is. De wet biedt hiervoor geen nadere criteria.

Een tweede punt van aandacht is dat de politie geen juridische of technische maatregelen heeft genomen om te voorkomen dat de gegevens worden hergebruikt voor een ander doel. De politie stelt wel dat zij terughoudend is met het delen van de analysegegevens. De politie benadrukt dat de analysegegevens specifiek voor het SMB-project bewaard en verwerkt worden. Het wordt onwenselijk geacht om deze gegevens te delen voor andere doeleinden. De verzoeken daartoe, die de politie al gauw kreeg, zijn dan ook afgewezen.⁷⁵⁷ Dergelijk hergebruik is echter wel mogelijk. De Wet politiegegevens zet het doelbindingsbeginsel buiten werking: de politie mag persoonsgegevens verwerken voor een ander doel dan waarvoor zij verkregen zijn, mits het nationale recht dit toestaat, de verwerking noodzakelijk is en de verwerking in verhouding staat tot dat andere doel.⁷⁵⁸

6.6 Controles op basis van hits

De politiemedewerkers in de meldkamer van de politie in Maastricht (het RTIC) en de operationeel coördinator in Roermond kunnen naar aanleiding van een hit besluiten om een inzetopdracht geven. De politieagenten die de melding binnen krijgen hebben vervolgens discretie in hoe zij interveniëren. In de meeste gevallen zal de politie pogen het voertuig te controleren en de inzittenden aan te spreken.

Hoewel de ruimte voor menselijke tussenkomst binnen het SMB-project een inbreuk op het verbod van geautomatiseerde besluitvorming voorkomt,⁷⁵⁹ brengt de ruime discretie van politieagenten met zich mee dat er weinig waarborgen zijn tegen willekeur. Dit hangt samen met de grondslag waarop de politie de preventieve controles baseert. De politie baseert haar interventiemogelijkheden in algemene zin op artikel 3 Politiewet (op basis hiervan kan de politie bijvoorbeeld burgers aanspreken) en wat betreft autocontroles op artikel 160 Wegenverkeerswet 1994. Hier geldt opnieuw dat artikel 3 Politiewet de bevoegdheden van de politie niet helder afbakt en onvoldoende gegevensbeschermingswaarborgen biedt.⁷⁶⁰ Ook het beroep op artikel 160 Wegenverkeerswet 1994 is twijfelachtig, aangezien dit artikel een bevoegdheid biedt met het doel om de naleving van de Wegenverkeerswet te controleren.⁷⁶¹ Onder Nederlands

⁷⁵⁶ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019.

⁷⁵⁷ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) en Mat Hendriks (Operationeel I-Expert, DRIO Limburg) in: Interview politie 2020.

⁷⁵⁸ Wet politiegegevens, art. 3, lid 3, conform Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 4 lid 2.

⁷⁵⁹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 11 lid 1; Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (a) en lid 2; Wet politiegegevens, art. 7a.

⁷⁶⁰ Zie paragraaf 2.

⁷⁶¹ Zie hoofdstuk 3.4.3, p. 46-47.

recht mag de politie echter verkeerscontroles uitvoeren ten behoeve van opsporingsactiviteiten, mits de controle wordt uitgevoerd door een daartoe bevoegde opsporingsambtenaar en mede is uitgeoefend ter controle van de naleving van de bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 gestelde voorschriften.⁷⁶² Wanneer de politie bij een controle in het kader van het SMB-project vraagt naar het rijbewijs en/of de kentekenpapieren van de bestuurder, is de controle dus in beginsel rechtmatig.

Toch mist artikel 160 Wegenverkeerswet 1994 een aantal vereiste waarborgen tegen misbruik. De nationale wet vereist bijvoorbeeld niet dat de controles noodzakelijk en proportioneel zijn.⁷⁶³ De preventieve controles zijn ook niet beperkt in tijd en nauwelijks in gebied.⁷⁶⁴ Het SMB-project is niet gelimiteerd tot een bepaalde tijdsduur en omvat de gehele stad Roermond. Deze bevoegdheid tot preventieve controles is ook niet onderworpen aan rechterlijke toetsing.⁷⁶⁵ Er is tevens geen onafhankelijke toezichthouder die autorisaties voor controles kan uitvaardigen, herroepen of wijzigen.⁷⁶⁶ De burgemeester is wel betrokken bij het SMB-project en zij informeert de gemeenteraad, maar de preventieve controles zijn niet onderworpen aan een voorafgaand bevel van de burgemeester en de gemeenteraad heeft geen speciale controlebevoegdheden.⁷⁶⁷ Deze brede discretionaire bevoegdheid van individuele politieagenten is zorgwekkend. Los van de twijfelachtige objectiviteit van risicoscores, waar in het volgende hoofdstuk nader op wordt ingegaan, heeft de politieagent de mogelijkheid om af te wijken van de risicoscores en op basis van een voorgevoel of persoonlijke intuïtie al dan niet over te gaan tot een controle. De politieagent hoeft geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit aan te tonen en zelfs niet subjectief iets te vermoeden over de persoon die wordt gestopt en gecontroleerd.⁷⁶⁸ In feite kunnen alle personen in auto's worden gecontroleerd – een zeer ruime categorie die veel onschuldige personen omvat. In *Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk* achtte het EHRM dergelijke brede controlebevoegdheden voor politieagenten ontoelaatbaar. Bovendien betrof deze zaak controlebevoegdheden ter bestrijding van een bijzonder ernstige vorm van criminaliteit – terroristische misdrijven – terwijl de controlebevoegdheden in het SMB-project worden ingezet voor minder ernstige strafbare feiten. Het proportionaliteitsvereiste brengt met zich mee dat voor deze minder ernstige vergrijpen de discretionaire bevoegdheid van de politieagenten zelfs verder zou moeten worden beperkt. Daarbij moet nog blijken of de politie de controles daadwerkelijk inzet voor

⁷⁶² HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454. De Hoge Raad vernietigde de uitspraak van het Gerechtshof, waarin het hof oordeelde dat de dynamische verkeerscontrole détournement de pouvoir opleverde. In de betreffende zaak leidde dat tot bewijsuitsluiting. Het Gerechtshof overwoog dat het vormverzuim een structureel karakter had en dat enkel strafvermindering onvoldoende effect zou hebben op de handelwijze van de politie. Zie Hof Amsterdam 21 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5307.

⁷⁶³ EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 80.

⁷⁶⁴ Ibid. p. 81; EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, EHRC 2012/199 m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 83.

⁷⁶⁵ EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 80 en 86.

⁷⁶⁶ Ibid. p. 82.

⁷⁶⁷ Zie hoofdstuk 3.3.6, p. 32-43.

⁷⁶⁸ EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 83.

situaties die betrekking hebben op mobiel banditisme en of de controles het beoogde effect hebben.⁷⁶⁹

6.7 Rechten van betrokkenen

Onder het gegevensbeschermingsrecht heeft een betrokkene recht op inzage⁷⁷⁰ en recht op rectificatie en eventuele verwijdering van gegevens.⁷⁷¹ In beginsel dient de politie een betrokkene te informeren over een gegevensverwerking.⁷⁷² Het gegevensbeschermingsrecht vereist ook dat betrokkenen worden geïnformeerd over de mogelijke rechtsmiddelen.⁷⁷³ Zoals besproken in hoofdstuk 4 zijn deze rechten verbonden aan het recht op een effectief rechtsmiddel.⁷⁷⁴ Binnen het SMB-project zijn de rechten van betrokkenen om drie redenen onduidelijk.

Ten eerste maakt de politie geen melding aan een betrokkene van de verwerking van haar/zijn gegevens voor het SMB-project. Betrokkenen worden ook niet geïnformeerd over de uitkomst van de gegevensverwerking, zoals hun persoonlijke risicoscore of het bewaren van hun gegevens op een hit- of no-hit lijst. De politie kan beargumenteren dat zij in dit geval niet verplicht is tot notificatie, omdat het informeren van alle betrokkenen een onevenredige inspanning vereist.⁷⁷⁵ Het project heeft een dusdanig groot bereik dat het praktisch onmogelijk is om elke betrokkene persoonlijk te informeren. De politie wijst erop dat zij bij de start van het project bewust de media opzocht om burgers in algemene zin te informeren over het gebruik van sensoren en gegevens om mobiel banditisme tegen te gaan. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd gedurende het SMB-project. De politie maakt op deze wijze betrokkenen toch bewust van de gegevensverwerking, zodat zij hun rechten kunnen uitoefenen.⁷⁷⁶

⁷⁶⁹ Ibid. p. 84; EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, EHRC 2012/199 m.nt. Van Sasse van Ysselt, p. 94.

⁷⁷⁰ Handvest, art. 8 lid 2; Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (b); Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.2; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 5; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 14 (a-d) en (g); Wet politiegegevens, art. 25.

⁷⁷¹ Handvest, art. 8 lid 2; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3; Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (e); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 16; Wet politiegegevens, art. 28.

⁷⁷² Databeschermingsverdrag (2018), art. 8; Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.2; Wet politiegegevens, art. 24a en art. 24b.

⁷⁷³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.3-6.5; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 14 (e-f) en 17 lid 2 en o. 43; Wet politiegegevens, art. 24b, lid 1, sub c.

⁷⁷⁴ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (f); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 47 lid 4, 53 en 54; HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*), p. 95; EHRM 18 mei 2010, nr. 26839/05 (*Kennedy t. Verenigd Koninkrijk*), p. 167 en 184-191.

⁷⁷⁵ Conform Databeschermingsverdrag (2018), art. 8 lid 3.

⁷⁷⁶ Conform Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 5.

De politie informeert betrokkenen op vergelijkbare wijze niet specifiek over hun rechten binnen het SMB-project. De politie stelt dat wanneer burgers willen weten of hun persoonsgegevens in het kader van het project zijn opgeslagen, zij via de 'reguliere weg' een informatieverzoek kunnen indienen bij de politie, conform het recht op inzage vervat in artikel 25 Wet politiegegevens.⁷⁷⁷ De politie informeert personen in algemene zin over hun rechten op de website van de politie.⁷⁷⁸ Ook kunnen burgers vragen over het gebruik van persoons- of politiegegevens stellen aan een privacyfunctionaris.⁷⁷⁹ De politie voldoet hiermee aan haar plicht om betrokkenen te informeren. Gezien de ernst van de inmenging was het echter wenselijk geweest wanneer de politie in de berichtgeving rondom het project ook de rechten van betrokken had vermeld.

In de praktijk kan het voor een betrokkene lastig zijn om een gegevensverwerking of een daarop gebaseerde controle te betwisten. In beginsel kan een betrokkene gebruik maken van het recht op inzage om de politie te vragen welke gegevens over hen zijn verzameld, hoe deze zijn verwerkt, wat de gegenereerde risicoscore is en of de gegevens op een hit- of no-hitlijst worden bewaard. De vraag is echter in hoeverre de politie dergelijke vragen zal kunnen en willen beantwoorden. Zo kunnen doorlopende wijzigingen in het profiel het lastig maken om duidelijkheid te verschaffen. Daarnaast lijkt de politie zich terughoudend op te stellen bij het vrijgeven van informatie over het risicoprofiel.⁷⁸⁰ Onder het Europese gegevensbeschermingsrecht zijn beperkingen toelaatbaar wanneer zij noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een wettelijke taak van de politie, voor de bescherming van de betrokkene of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁷⁸¹ Bij de noodzakelijkheids- en evenredigheidsvraag moeten de grondrechten en legitieme belangen van de betrokkene in acht worden genomen.⁷⁸² Deze criteria zijn ruim opgevat in de Nederlandse wet. Zo mag een verzoek tot inzage, rectificatie of verwijdering van gegevens worden afgewezen voor zover dit noodzakelijk en evenredig is 'ter vermijding van de nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen'.⁷⁸³ De politie zou op grond van deze norm verzoeken kunnen afwijzen met het argument dat inzage, rectificatie of verwijdering van gegevens nadelige gevolgen kan hebben voor het voorkomen en opsporen van mobiel banditisme. De politie acht de gegevens immers noodzakelijk voor het opstellen van risicoprofielen. Bovendien kan het vrijgeven van informatie inzage bieden in het risicomodel, wat de politie onwenselijk acht, omdat potentiële mobiele bandieten het systeem daardoor zouden kunnen omzeilen.⁷⁸⁴

Dergelijke beperkingen zouden het voor een betrokkene onmogelijk kunnen maken om haar of zijn gegevens in te zien en om een maatregel, gebaseerd op een risicoscore, te betwisten. Wanneer een betrokkene geen inzage heeft in de gegevensverwerking brengt

⁷⁷⁷ Kim Vermeulen (privacy-jurist) in: Interview politie 2019. Zie Politie 2020D.

⁷⁷⁸ Politie 2020D.

⁷⁷⁹ Ibid.

⁷⁸⁰ Rathenau Instituut 2019A.

⁷⁸¹ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 6.2, 6.4 en 6.5.

⁷⁸² Ibid. art. 15 lid 1.

⁷⁸³ Wet politiegegevens, art. 27, lid 1, sub b.

⁷⁸⁴ Rathenau Instituut 2019A.

dat een onrealistische bewijslast mee. Dat staat de procedurele gelijkheid in de weg.⁷⁸⁵ De vraag is ook in hoeverre een beperking van rechten noodzakelijk zou zijn voor de uitvoering van de wettelijke taak van de politie. Daarnaast biedt het Databeschermingsverdrag betrokkenen een recht op informatie over de onderliggende redenering voor een gegevensverwerking wanneer de resultaten hiervan op haar/hem worden toegepast.⁷⁸⁶ Dit geldt ook voor profilering. Betrokkenen hebben het recht om te weten welke logica ten grondslag ligt aan de verwerking van hun gegevens en een daaropvolgende beslissing.⁷⁸⁷ Dit betekent dat de politie bij maatregelen op basis van hits de betrokkenen moet informeren over de gegevensverwerking en de risicoscore moet kunnen uitleggen. Het handelingskader van de politie voor proactief controleren omvat ook een verplichting voor de politieagent om de reden van een controle toe te lichten.⁷⁸⁸ De beperkte informatievoorziening en het standpunt van de politie geen openheid te kunnen bieden omtrent de algoritmes, omdat het prijsgeven van de algoritmes criminelen zou kunnen helpen bij het omzeilen van sensortoezicht, druist in tegen deze verplichting.⁷⁸⁹

6.8 Toezicht

In Nederland is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) verantwoordelijk voor toezicht op gegevensverwerkingen.⁷⁹⁰ De AP is een onafhankelijke toezichthouder.⁷⁹¹ Nederland voldoet zo aan de verplichting om een onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteit in te stellen.⁷⁹² De AP helpt betrokkenen bij het uitoefenen van hun rechten. Zo informeert de AP betrokkenen over hun rechten op haar website.⁷⁹³ Betrokkenen kunnen hun rechtsmiddelen indirect uitoefenen via de

⁷⁸⁵ EHRM 13 september 2009, nr. 57986/00 (*Turek t. Slowakije*), p. 115-116. Deze zaak betrof het ontslag van een ambtenaar wegens zijn vermeende deelname aan een informantennetwerk van de geheime dienst van een eerder regime. Zie ook EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07 (*Khelili t. Zwitserland*), p. 68-71. Zie tevens Van der Jagt 2013, met verwijzing naar EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*); EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*); EHRM 14 februari 2006, nr. 57986/00 (*Turek t. Slowakije*).

⁷⁸⁶ Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (c).

⁷⁸⁷ Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 77. Hoofdstuk 5 zal nader ingaan op profilering.

⁷⁸⁸ Handelingskader proactief controleren, versie 1.9 d.d. 27 oktober 2017.

⁷⁸⁹ Rathenau Instituut 2019A.

⁷⁹⁰ Wet politiegegevens, art. 35.

⁷⁹¹ Ibid. art. 36, lid 1, 3 en 4.

⁷⁹² Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 8, lid 3; Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art. 16 lid 2; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 41-44. Wat betreft het Databeschermingsverdrag werd in 2001 een aanvullend protocol opgesteld, waarin verdragsstaten onder meer verplicht worden om een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in te stellen. Nederland heeft het protocol geratificeerd. Zie Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 181', status op 1 november 2019. De verplichting is ook opgenomen in het gemoderniseerde verdrag: Databeschermingsverdrag (2018), art. 15 lid 1.

⁷⁹³ Autoriteit Persoonsgegevens 2020B. Overigens doet de Rijksoverheid dit ook. Zie: Rijksoverheid 2020.

toezichthouder, conform het gegevensbeschermingsrecht.⁷⁹⁴ Zo kan een betrokkene de AP verzoeken de rechtmatigheid van een gegevensverwerking te toetsen of een klacht indienen bij de AP wanneer zij of hij van mening is dat de gegevensverwerking inbreuk maakt op het gegevensbeschermingsrecht.⁷⁹⁵

Gezien het hoge risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen dat het SMB-project met zich meebrengt was de politie verplicht om de AP voorafgaand aan de gegevensverwerking te raadplegen.⁷⁹⁶ Onder het Nederlands recht is de AP bevoegd om te adviseren hoe de risico's van de voorgenomen verwerkingen beperkt kunnen worden. De AP kan ook adviseren om van de verwerking af te zien.⁷⁹⁷ De politie heeft echter nagelaten de AP te raadplegen, vanwege de overtuiging dat het SMB-project slechts een geringe inbreuk met zich meebrengt en dus geen hoge risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen met zich meebrengt.

Het feit dat de politie heeft nagelaten de AP te informeren betekent niet dat de AP geen maatregelen had kunnen nemen. Zij heeft zelfstandige taken en bevoegdheden om toezicht te houden. De AP heeft onder meer tot taak om de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers beter bekend te maken met hun verplichtingen⁷⁹⁸ en onderzoek te verrichten naar de naleving van gegevensbeschermingsnormen.⁷⁹⁹ De Nederlandse wet biedt de AP conform het gegevensbeschermingsrecht verschillende bevoegdheden om deze taken uit te kunnen voeren. Zo is zij bevoegd om de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker te waarschuwen dat een voorgenomen verwerking waarschijnlijk een inbreuk maakt op het gegevensbeschermingsrecht.⁸⁰⁰ De AP kan vervolgens de politie gelasten de verwerking binnen een bepaalde termijn in overeenstemming te brengen met de gegevensbeschermingsnormen, bijvoorbeeld door het beperken van de verwerking of door het wissen van gegevens.⁸⁰¹ Ook kan zij een tijdelijke of definitieve begrenzing van het verwerken van gegevens opleggen.⁸⁰² Onder bepaalde omstandigheden is de AP

⁷⁹⁴ Conform Databeschermingsverdrag (2018), art. 9 lid 1 (g); Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 15 lid 3, 16 lid 4, 17, 46 lid 1 (g), 52 lid 1 en 53.

⁷⁹⁵ Wet politiegegevens, art. 31a en art. 35b, lid 1, sub c, e, f en g.

⁷⁹⁶ Zie paragraaf 3. Zie tevens hoofdstuk 4.7, p. 78-79. De verplichting is geïmplementeerd in Wet politiegegevens, art. 33b. Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens 2020C.

⁷⁹⁷ Wet politiegegevens, art. 33b, lid 4. Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens 2020C.

⁷⁹⁸ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15, lid 1 sub e; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 46, lid 1, sub d; Wet politiegegevens, art. 35b, lid 1, sub d.

⁷⁹⁹ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15, lid 1 sub a en c; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 46, lid 1, sub a en i; Wet politiegegevens, art. 35b, lid 1, sub i.

⁸⁰⁰ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 47, lid 2 sub a; Wet politiegegevens, art. 35c, lid 1, sub a.

⁸⁰¹ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 47, lid 2 sub b; Wet politiegegevens, art. 35c, lid 1, sub b.

⁸⁰² Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 47, lid 2 sub c; Wet politiegegevens, art. 35c, lid 1 sub b.

bevoegd om een bestuurlijke boete op leggen.⁸⁰³ Voor zover bekend heeft de AP echter geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheden om de risico's van het SMB-project te onderzoeken en aan te pakken.⁸⁰⁴ De AP is tot dusver nog niet ingegaan op predictive-policingprogramma's.⁸⁰⁵ Wel uitte een woordvoerder van de AP in 2016 in algemene zin zorgen over het opstellen van risicoprofielen.⁸⁰⁶ Mogelijk gaat de AP de komende jaren meer duidelijkheid bieden omtrent de normen voor predictive-policingprogramma's. De AP heeft voor de periode 2020-2023 een aantal focusgebieden opgesteld waarbinnen predictive policing past. Zij wil zich namelijk onder meer gaan richten op profilering en artificiële intelligentie en algoritmes.⁸⁰⁷ De AP is voornemens om een stelsel van toezicht vorm te geven voor artificiële intelligentie en algoritmes waarbinnen persoonsgegevens worden gebruikt.⁸⁰⁸

6.9 Evaluatiemaatstaven

De politie moet als gegevensverantwoordelijke blijven monitoren of de gegevensverwerking verandert, bijvoorbeeld door het gebruik van nieuwe technologie of een verandering in het doel van de verwerking.⁸⁰⁹ Ook is het van belang om de effectiviteit van het project te evalueren. De feitelijke effectiviteit van een gegevensverwerking is namelijk van belang voor het beoordelen van de noodzaak en proportionaliteit van de gebruikte middelen en methoden.⁸¹⁰ Effectieve maatregelen zijn eerder toelaatbaar.⁸¹¹ De ernst van de inmenging moet daarnaast worden afgewogen tegenover het gebruik van middelen, de 'kosteneffectiviteit'.⁸¹² Een belangrijke vraag voor de evaluatie is dus of de gekozen maatregel, het verzamelen en verwerken van gegevens binnen het SMB-project,

⁸⁰³ Databeschermingsverdrag (2018), art. 15, lid 1 sub c; Wet politiegegevens, art. 35c, lid 1, sub c, lid 2 en lid 3.

⁸⁰⁴ Privacyorganisatie *Bits of Freedom* bekritiseert de toename van predictive policing en roept de AP op om om deze praktijken een halt toe te roepen. Zie *Bits of Freedom* 2016; *Bits of Freedom* 2020.

⁸⁰⁵ Recentelijk stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de AP onvoldoende expertise en financiële middelen heeft om effectief toezicht te houden op de uitdagingen van het 'Big Data-tijdperk'. De WRR stelt dat het noodzakelijk is dat de nationale wetgever hier zorg voor draagt. Zie Autoriteit Persoonsgegevens 2019B; Broeders en Schrijvers 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2016. Ook de AP zelf geeft aan dat zij een tekort heeft aan capaciteit en daardoor tegen knelpunten aanloopt. Zie Autoriteit Persoonsgegevens 2019B; Nu.nl 2020.

⁸⁰⁶ Bouma 2016.

⁸⁰⁷ Autoriteit Persoonsgegevens 2019C, p. 6.

⁸⁰⁸ Ibid. p. 26.

⁸⁰⁹ Wet politiegegevens, art. 4c lid 3; Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679, art. 35 lid 11. Deze toetsingsverplichting komt opvallend genoeg niet voor in Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680. Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens 2020A.

⁸¹⁰ Databeschermingsverdrag (2018) Toelichtend Verslag, p. 2.

⁸¹¹ EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*), p. 69; Leidraad voor het toetsen van de noodzakelijkheid van maatregelen die het recht op gegevensbescherming beperken (2017), p. 5; Koning 2020, p. 136.

⁸¹² Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 8.

geschikt is om mobiel banditisme te voorkomen.⁸¹³ De opzet van het SMB-project voldoet om twee redenen niet aan de evaluatieplicht.

Ten eerste is de effectiviteit van het SMB-project vooralsnog niet geëvalueerd. Het is onduidelijk wat het SMB-project kost en wat het oplevert. Het SMB-project loopt ook nog te kort om te toetsen of mobiel banditisme door het project is afgenomen. Tot dusver blijkt in ieder geval niet dat de politie door het project in staat is geweest om mobiele bandieten op te sporen. In tegendeel: de risicoscores blijken om praktische redenen lastig op te volgen. Vooralsnog lijkt het SMB-project aldus niet effectief. Het is mogelijk dat enkel de bekendheid van het project potentiële mobiele bandieten afschrikt. Hiervoor zijn echter ook minder indringende maatregelen denkbaar.⁸¹⁴ De politie kan bijvoorbeeld maatregelen pogen te nemen om mobiel banditisme te bemoeilijken. Zo zou de aanwezigheid van meer politieagenten in het Outletcentrum ook mobiele bandieten kunnen afschrikken. Ook het beter beveiligen van winkels kan bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit. De politie dient bij de evaluatie dergelijke minder indringende maatregelen te overwegen.

Ten tweede maakt de opzet van het SMB-project een deugdelijke evaluatie niet mogelijk. In algemene zin is het problematisch dat het SMB-project lastig te evalueren is. Een causaal verband tussen maatregelen en een criminaliteitsafname is hoe dan ook lastig te bewijzen, zoals de politie ook beaamd. Daarnaast verzamelt de politie onvoldoende betrouwbare informatie om het risicomodel degelijk te evalueren. De meeste risicoscores worden niet geverifieerd. Met name no-hits worden niet gecontroleerd, waardoor *false negatives* waarschijnlijk onopgemerkt blijven. Ook de hits worden grotendeels niet geverifieerd: de meeste hits leiden niet tot een controle, en wanneer dit wel het geval is zijn politieagenten niet verplicht om de resultaten van een controle te rapporteren. Daarbij wordt het volgen van een andere route, na interventie door de politie, als een bevestiging van de risicoscore (een *positive positive*) gezien. Dit is een twijfelachtige aanname. Personen kunnen om verschillende redenen voor een andere route kiezen – of wellicht waren zij daadwerkelijk van plan die route te volgen. Al met al wordt onvoldoende betrouwbare informatie verzameld om de effectiviteit van het SMB-project te beoordelen.

⁸¹³ HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauermann t. Österreichischer Rundfunk*), p. 51 en 80-83; HvJ 19 november 2010, C-92/09 en C-93/09 (*Volker en Markus Schecke en Eifert*), p. 74; HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ireland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*), p. 46.

⁸¹⁴ HvJ 3 april 2008, C-275/06 (*Huber t. Duitsland*), Conclusie Advocaat-Generaal Poiares Maduro, p. 27; HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*), p. 123.

7. Toetsing van het SMB-project aan het verbod op discriminatie

7.1 Toepassing van het mensenrechtenkader

Het SMB-project dient te voldoen aan het recht op gelijkheid uit artikel 7 UVRM, artikel 26 IVBRP, artikel 14 EVRM en artikel 20 en 21 Handvest. Wanneer een betrokkene door maatregelen binnen het SMB-project nadelig wordt behandeld vanwege het bezitten van een bepaald kenmerk, kan zij of hij een beroep doen op een van deze artikelen. Bij het SMB-project kan een nadelige behandeling bestaan uit het toegewezen krijgen van een hogere risicoscore, waardoor een betrokkene wordt opgenomen op de hitlijst, haar of zijn gegevens gedurende langere tijd worden bewaard en zij of hij en mogelijk onderworpen wordt aan controles.

In zo'n geval kan een betrokkene bijvoorbeeld artikel 14 EVRM invoeren in samenhang met het recht op gegevensbescherming uit artikel 8 EVRM, dat werd besproken in het vorige hoofdstuk. Artikel 14 EVRM verplicht de Nederlandse staat om het genot op het recht op gegevensbescherming verzekeren 'zonder onderscheid op welke grond ook'. Wanneer er sprake is van ongelijke behandeling binnen het SMB-project belemmert dit de gelijke uitoefening van het recht op gegevensbescherming. Het SMB-project brengt immers een inmenging op het recht op gegevensbescherming met zich mee voor de betrokkenen. Zelfs wanneer geen schending wordt aangenomen van artikel 8 EVRM, kan artikel 14 EVRM op deze wijze worden ingeroepen.⁸¹⁵ Maatregelen binnen een predictive-policingprogramma die in overeenstemming zijn met het recht op gegevensbescherming kunnen alsnog een inbreuk vormen op artikel 14 EVRM, wanneer zij discriminatoir van aard zijn.⁸¹⁶ Daarnaast zou een betrokkene zich kunnen beroepen op artikel 20 en 21 Handvest. Aangezien gegevensbescherming in de context van strafrechtelijke handhaving onder de jurisdictie van de EU valt, vallen predictive-policingprogramma's binnen het toepassingsgebied van het EU-recht⁸¹⁷ en zijn deze gelijkebehandelingsbepalingen van toepassing.⁸¹⁸ Artikel 21 dient overeenkomstig artikel 14 EVRM te worden uitgelegd.⁸¹⁹ Wat betreft de controles van niet-Nederlandse voertuigen naar aanleiding van risicoscores kan tevens gewezen worden op artikel 21 VWEU, dat het recht van EU-burgers om op het grondgebied van lidstaten te reizen en te verblijven omvat. Beperkingen aan dit recht vallen eveneens onder de reikwijdte van het Handvest.⁸²⁰

Binnen het SMB-project valt op dat de politie mobiel banditisme associeert met Oost-Europese nationaliteiten en Roma. In dit hoofdstuk wordt daarom overwogen of het SMB-project discriminatie op grond van nationaliteit en/of discriminatie op grond van etnische

⁸¹⁵ EHRM 13 december 2011, nrs. 31827/02 (*Laduna t. Slowakije*), p. 50, EHRC 2012/97.

⁸¹⁶ EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taalzaak*), p. 9 onder 'The Law', I. B.; EHRM 13 januari 2004, nr. 36983/97 (*Haas t. Nederland*), p. 41, ECHR 2004/16 m.nt. Brems, 2005, 113 m.nt. Boer.

⁸¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 66.

⁸¹⁸ Zie hoofdstuk 4.3.4, p. 57-58.

⁸¹⁹ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 52 lid 3; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen.

⁸²⁰ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art. 20, lid 2, sub a en art. 21.

herkomst met zich meebrengt. Zoals besproken in hoofdstuk 5 is nationaliteit een beschermde grond onder artikel 14 EVRM. Nationaliteit is tevens beschermd onder artikel 21 lid 2 Handvest en artikel 18 VwEU voor zover het gaat om EU-burgers. De EU-bepalingen zijn tevens van toepassing, aangezien het SMB-project zich richt op nationaliteiten van landen die binnen de EU vallen (Roemenië, Bulgarije, Polen en Litouwen).⁸²¹ Het discriminatieverbod onder EU-recht brengt met zich mee dat de politie Nederlanders en burgers uit andere EU-landen gelijk moet behandelen.⁸²² Dit geldt ook op het gebied van criminaliteitsbestrijding.⁸²³ Etnische herkomst is tevens een beschermde grond onder het EVRM en het Handvest. In dit kader is het Rassendiscriminatieverdrag van belang, dat Nederland onder meer verplicht om erop toe te zien dat de politie geen etnische discriminatie toe past.⁸²⁴ Het EHRM kwalificeert zowel nationaliteit als etnische herkomst als een verdachte grond, die aan een striktere rechtvaardigheidstoets dient te worden onderworpen.⁸²⁵ Onderscheid op etnische herkomst is zelden toelaatbaar.⁸²⁶ De associatie van mobiel banditisme met Roma is in het bijzonder problematisch, aangezien dit een groep is die zowel in het verleden als in de huidige tijd in verschillende landen gediscrimineerd wordt en deze groep vaker onevenredig wordt weerspiegeld in de resultaten van algoritmen.⁸²⁷ Door mobiel banditisme met Roma te associëren speelt het risico dat het SMB-project deze discriminatie reproduceert. Het CERD vraagt extra aandacht voor het uitbannen van discriminatie van de Roma, die omschreven wordt als een kwetsbare groep die wordt geconfronteerd met uitsluiting, marginalisatie en niet-integratie in de samenleving.⁸²⁸ Staten dienen actief maatregelen te nemen om discriminatie van leden van de Roma-gemeenschappen uit te bannen. Het CERD vraagt staten om tolerantie te bevorderen en vooroordelen en negatieve stereotypen tegen te gaan.⁸²⁹ Ook moeten Staten maatregelen treffen ter voorkoming van conflicten tussen de politie en Roma-gemeenschappen op basis van etnische vooroordelen.⁸³⁰

De volgende paragrafen toetsen de verschillende fasen van het SMB-project aan het de normen uit het recht op gelijkheid en het verbod op discriminatie. Eerst wordt ingegaan op de vormgeving van het programma, waaronder de keuze voor het aanpakken van

⁸²¹ European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018, p. 231.

⁸²² Zie bijv. HvJ 2 februari 1989, C-186/87 (*Ian William Cowan t. Trésor public*).

⁸²³ HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*), p. 78.

⁸²⁴ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag), art. 2, lid 1 (a).

⁸²⁵ Daarnaast zijn de volgende gronden aangemerkt als verdacht: nationaliteit, geboorte of afkomst, seksuele gerichtheid, geslacht, godsdienst en levensovertuiging en handicap, chronische ziekte en besmetting met hiv/aids. De verdachtheid van de grond leeftijd staat nog niet geheel duidelijk vast. Zie Gerards 2019A.

⁸²⁶ ECieRM 14 december 1973, nrs. 4403/70 e.v. (*East African Asians*), p. 207; EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), p. 56-58 EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, RvdW 2006, 160.

⁸²⁷ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 23.

⁸²⁸ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 29.

⁸²⁹ Aanbeveling nr. 27 betreffende discriminatie van Roma, p. 9.

⁸³⁰ Ibid. p. 14.

mobiel banditisme in Roermond en het opstellen van profielen. De daaropvolgende paragraaf bespreekt het gebruik van het profiel: het aansluiten van het profiel op sensoren en het verwerken van gegevens om te komen tot een risicoscore. Daarna wordt ingegaan op het uitvoeren van controles op basis van de risicoscores. Ten slotte worden de evaluatiemaatstaven van de politie besproken.

7.2 Vormgeving programma

7.2.1 Nadelige behandeling van bepaalde groepen

De politie heeft in de vormgeving van het programma een keuze gemaakt voor een bepaalde vorm van criminaliteit: mobiel banditisme. Bij de vormgeving van het SMB-project valt op dat de politie mobiel banditisme associeert met Oost-Europese nationaliteiten en Roma. Het SMB-project brengt hierdoor op verschillende wijzen een nadelige behandeling voor leden van deze groepen met zich mee.

Allereerst heeft de politie gevoelige gegevens van Roma geanalyseerd voor het opstellen van profielen. De politie heeft het aandeel van Roma in de criminaliteit onderzocht op basis van omschrijvingen in mutaties in het politiesysteem, waaruit kon worden vastgesteld dat het in een aantal gevallen Roma betrof.⁸³¹ De persoonsgegevens uit het politiesysteem zijn dus doorlopen om conclusies te trekken omtrent etniciteit. Onder het gegevensbeschermingsrecht worden zowel persoonsgegevens die in verband staan met strafbare feiten, strafrechtelijke procedures en veroordelingen als persoonsgegevens die informatie geven over ras of etniciteit gekwalificeerd als gevoelige gegevens, waarvoor extra vereisten gelden.⁸³² Onder Richtlijn 2016/680 is de verwerking van zulke gegevens slechts toelaatbaar wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is en geschiedt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Een gegevensverwerking kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn voor een specifiek onderzoek.⁸³³ Daarnaast dient de verwerking a) bij het Unierecht of het nationale recht te zijn toegestaan, b) noodzakelijk te zijn om de vitale belangen van de betrokkenen of een ander persoon te beschermen, of c) betrekking te hebben op gegevens die door de betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt.⁸³⁴ Van geen van deze situaties is sprake, waardoor de gegevensverwerking onrechtmatig was. Ook onder Nederlands recht is de verwerking van politiegegevens waaruit etnische afkomst blijkt slechts toegestaan wanneer dit onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking en in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens betreffende de persoon.⁸³⁵ Het is niet duidelijk wat het doel is van de betreffende verwerking, waardoor de noodzaak niet kan worden vastgesteld. Bovendien vereist het gegevensbeschermingsrecht passende waarborgen om

⁸³¹ Interview politie 2020.

⁸³² Databeschermingsverdrag (2018), art. 6; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3; Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 10.

⁸³³ Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987), p. 2.4.

⁸³⁴ Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680, art. 10. Zie ook art. 29 lid 1.

⁸³⁵ Wet politiegegevens, art. 5.

het risico van discriminatie bij de verwerking van gevoelige gegevens te voorkomen.⁸³⁶ De politie heeft voor zover bekend geen waarborgen getroffen om dit risico te voorkomen. Integendeel: de uitkomsten van de gegevensverwerking zijn mede gebruikt als basis voor een tweede vorm van nadelige behandeling: discriminerende uitlatingen.

In interne documenten en in de media laat de politie zich namelijk discriminerend uit over Oost-Europese nationaliteiten en Roma. Een aantal overwegingen uit het politierapport ‘Mobiele bendes aan het roer’ suggereren dat stereotype ideeën over mensen met een Oost-Europese nationaliteit en/of Roma een factor waren achter het opstellen van een predictive-policingprogramma gericht op mobiel banditisme. Zo wordt verwezen naar de vermeende hoge criminaliteit onder Roma:

‘Volgens de Bulgaarse en Roemeense politie [wordt] zakkenrollerij in 90% van de gevallen gepleegd door Romagroepen.’⁸³⁷

‘Voor wat betreft de kenmerken van de ‘overige’ mobiel banditisme delicten kan geconcludeerd worden dat vooral Roemeense en Bulgaarse criminele netwerken, waaronder veel zigeuners (vooral Roma) zich onder meer met oplichting bezig houden.’⁸³⁸

Het rapport gaat ook in op methodes die specifiek door zakkenrollers uit Romagroepen zouden worden gebruikt.⁸³⁹ Vervolgens wordt verwezen naar het vermeende asociale gedrag van Roma en bepaalde Oost-Europese nationaliteiten:

‘Binnen deze families [de Karderashi, een Romaclan bestaande uit 2500 families] zou nog altijd de traditie heersen dat dochters op jonge leeftijd verkocht worden. De prijs van de dochter zou gebaseerd zijn op haar kennis en kunde in het zakkenrollen en dat dochters vanaf hun geboorte worden opgeleid tot zakkenrollers (...) Volgens de Bulgaarse politie gaat het bij zakkenrollerij in minstens 90% van de gevallen om vrouwen. (...) In Roermond zijn binnen de onderzoeksperiode meer vrouwelijke zakkenrollers dan mannelijke zakkenrollers aangehouden’.⁸⁴⁰

‘Roemeense en Bulgaarse kinderen leren al vroeg dat zakkenrollen een geaccepteerde vorm van werk is’⁸⁴¹

In de berichtgeving over het SMB-project werd mobiel banditisme vervolgens gekoppeld aan Oost-Europese nationaliteiten. Ook in interviews stelde de politie dat mobiel

⁸³⁶ Databeschermingsverdrag (2018), art. 6; Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3. Het gemoderniseerde verdrag breidt de speciale categorieën van gegevens vermeld onder oud art. 6 uit en voegt hier gegevens inzake strafbare feiten, strafrechtelijke procedures en etniciteit aan toe. Daarnaast worden de belangen, rechten en vrijheden van de betrokkene en het risico van discriminatie expliciet benoemd.

⁸³⁷ Politie 2019C, document nr. [002, ‘Mobiele bendes aan het Roer’](#), p. 44.

⁸³⁸ Ibid. p. 64.

⁸³⁹ Ibid. p. 44.

⁸⁴⁰ Ibid. p. 87-88.

⁸⁴¹ Ibid. p. 46.

banditisme met name door Oost-Europeanen gepleegd wordt.⁸⁴² Uit bovenstaande citaten blijkt dat het vermeende criminele gedrag van bepaalde Roma en Oost-Europeanen in andere landen, Bulgarije en Roemenië, toegeschreven wordt aan hun etnische kenmerken, aan de hand van gewoonten die specifiek worden geacht voor de Roma. Vervolgens lijkt het criminele gedrag van Roma in Bulgarije en Roemenië uitgebreid te worden tot de gehele gemeenschap, door deze relevant te achten voor de situatie in Roermond. Deze denkwijze komt overeen met een aantal factoren achter het politieoptreden in de zaak *Lingurar t. Roemenië*, op basis waarvan het EHRM tot de conclusie kwam dat er sprake was van direct onderscheid op basis van etnische afkomst.⁸⁴³ Het koppelen van etnische afkomst aan crimineel gedrag komt neer op directe discriminatie en etnische profilering.⁸⁴⁴ Daarbij is het onder EU-recht niet nodig om een persoon van Roma-afkomst aan te wijzen die daadwerkelijk nadelig is behandeld als gevolg van de discriminerende uitlatingen.⁸⁴⁵ Het is voldoende om vast te stellen dat er sprake is van discriminerende uitingen.

Ten derde leidt de definitie van mobiel banditisme tot nadelige behandeling van personen met Oost-Europese nationaliteiten en/of Roma-etniciteit. Personen met een niet-Nederlandse etniciteit voldoen sneller aan de definitie van mobiel banditisme. Personen met de Nederlandse nationaliteit, personen die in Nederland geboren zijn en personen die een in Nederland geregistreerde woonplaats hebben, worden uitgesloten van de definitie.⁸⁴⁶ Zij kunnen geen simpelweg geen mobiel bandiet zijn. Enkel personen die geen Nederlandse nationaliteit bezitten, niet in Nederland geboren zijn en geen geregistreerde woonplaats hebben in Nederland, kunnen mobiel bandiet zijn. Daarnaast gaat de politie er van uit dat individuen van Belgische of Duitse nationaliteit niet tot mobiele bendes behoren.⁸⁴⁷ Nederlanders met een niet-Nederlandse etniciteit zullen eerder aan deze criteria voldoen dan personen met een Nederlandse etniciteit. De definitie van mobiel banditisme leidt zo tot indirect onderscheid op grond van nationaliteit of etnische afkomst.⁸⁴⁸ Dit kan ertoe leiden dat autoriteiten handelingen bestraffen die alleen kunnen worden gepleegd door personen die tot bepaalde groepen behoren. Dat is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.⁸⁴⁹ Bovendien oordeelde het HvJ in *Heinz Huber* specifiek dat criminaliteitsbestrijding niet als rechtvaardiging kan worden aangevoerd voor de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend van EU-burgers die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat hebben.⁸⁵⁰ Het HvJ benadrukte daarbij dat criminaliteitsbestrijding zich dient te richten op de vervolging van misdrijven en delicten,

⁸⁴² Zie hoofdstuk 3.3.2, p. 36-39.

⁸⁴³ EHRM 16 april 2019, nr. 48474/14, (*Lingurar t. Roemenië*), p. 74.

⁸⁴⁴ Ibid. p. 76.

⁸⁴⁵ HvJ 10 juli 2008, C-54/07 (*Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding t. Firma Feryn NV*), p. 2; HvJ 23 april 2020, C-507/18 (*Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*), p. 39-46.

⁸⁴⁶ Politie 2019C, document nr. [002, 'Mobiele bendes aan het Roer'](#), p. 17-18.

⁸⁴⁷ Ibid. p. 68-69.

⁸⁴⁸ Vergelijk EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 111-113, EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries.

⁸⁴⁹ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 5 (a).

⁸⁵⁰ HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*), p. 77.

ongeacht de nationaliteit van de daders.⁸⁵¹ Het SMB-project staat tevens op gespannen voet met het recht van EU-burgers om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van alle lidstaten.⁸⁵²

Mobiel bandieten worden tenslotte harder gestraft dan ‘gewone’ winkeldieven en zakkenrollers. De politie en het OM zien mobiel banditisme als een ernstige vorm van misdaad die hard moet worden aangepakt. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 neemt de politie verschillende maatregelen om mobiel banditisme aan te pakken, waaronder opsporings- en handhavingsacties en verkeerscontroles.⁸⁵³ Het OM stelt hard op te willen treden tegen mobiel banditisme door hoge straffen te eisen.⁸⁵⁴ De politie stelt dat zij ook oog heeft voor andere groepen binnen de winkeldieven en zakkenrollers, zoals lokale daders. Volgens de politie gaat het dan vooral om zogenaamde ‘junks en drunks’. Om criminaliteit binnen die groepen te verminderen wordt een andere aanpak gekozen. Zij hebben bijvoorbeeld meer sociale steun nodig, stelt de politie.⁸⁵⁵ Zo wordt onderscheid gemaakt tussen daders die dezelfde delicten begaan.

7.2.2 Gebrek aan rechtvaardiging

Volgens de politie is het gemaakte onderscheid te rechtvaardigen met een beroep op de criminaliteitscijfers, die zouden aantonen dat bepaalde groepen oververtegenwoordigd zijn in deze vorm van criminaliteit.⁸⁵⁶ Daarnaast kwalificeert de politie mobiel banditisme als een ‘high impact crime’, een ernstige vorm van misdaad die een gevoel van onveiligheid veroorzaakt in de maatschappij.⁸⁵⁷ Mobiel banditisme zou de afgelopen jaren zijn toegenomen en daarom met prioriteit moeten worden aangepakt.⁸⁵⁸ Deze argumenten zijn echter niet afdoende om het gemaakte onderscheid te rechtvaardigen.

Ten eerste biedt het toeschrijven van hogere criminaliteitscijfers aan bepaalde groepen geen rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling. De politie dient voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies uit criminaliteitscijfers, aangezien deze kunnen worden beïnvloed door de vooroordelen van politieagenten. Criminaliteitscijfers zijn daardoor mogelijk niet objectief.⁸⁵⁹ In het verlengde hiervan benadrukt het CERD dat hogere criminaliteitscijfers bij bepaalde groepen er juist op kunnen wijzen dat er sprake is van discriminatie binnen het strafrechtssysteem. Dit geldt in het bijzonder wat betreft kleine straatcriminaliteit en misdrijven,⁸⁶⁰ zoals zakkenrollerij en winkeldiefstal. Algemene, negatieve opvattingen over bepaalde groepen – zoals de opvatting dat personen met een bepaalde nationaliteit of etniciteit zich vaak schuldig maken aan bepaalde criminele activiteiten – kunnen geen rechtvaardiging bieden voor een ongelijke behandeling. Het

⁸⁵¹ Ibid. p. 78-81.

⁸⁵² Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art. 20, lid 2, sub a en art. 21.

⁸⁵³ Zie hoofdstuk 1.2, p. 6-111.

⁸⁵⁴ Openbaar ministerie 2020.

⁸⁵⁵ Zie hoofdstuk 3.2.1, p. 28-29, onder 1.

⁸⁵⁶ Zie hoofdstuk 3.3.2, p. 36-39.

⁸⁵⁷ Zie hoofdstuk 3.2.1, p. 26-29.

⁸⁵⁸ Ibid.

⁸⁵⁹ Zie hoofdstuk 1.2, onder 2, p. 7-8 en hoofdstuk 3.2.1, p. 26-29.

⁸⁶⁰ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 1 (d).

EHRM heeft dit expliciet benadrukt wat betreft negatieve houdingen ten aanzien van personen met een andere herkomst.⁸⁶¹ Ook in het kader van gegevensbescherming wordt geadviseerd om maatregelen te nemen om de veronderstelling tegen te gaan dat personen deel uitmaken van een criminele organisatie vanwege een bepaalde etnische afkomst.⁸⁶² Door in beleidsdocumenten en de media te stellen dat Oost-Europese nationaliteiten en Roma oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit riskeert de politie leden van deze groepen bij voorbaat verdacht te maken.⁸⁶³ Het CERD stelt dat autoriteiten er juist voor moeten zorgen dat de media geen informatie verspreidt die bepaalde categorieën personen stigmatiseert. Deze voorschriften vloeien voort uit het recht op het vermoeden van onschuld.⁸⁶⁴

Ten tweede zijn de gebruikte bronnen voor de veronderstelde nationaliteit en etniciteit van mobiele bandieten onvoldoende objectief en betrouwbaar, waardoor zij onderscheid niet kunnen rechtvaardigen. Zo wordt veel verwezen naar de criminaliteitscijfers van Roermond, die veroordelen van politieagenten kunnen bevatten. Ook stelt een recent onderzoek dat strafbare feiten in Nederland nog wel eens fout geregistreerd worden.⁸⁶⁵ Daarnaast is de gebruikte database te klein voor het trekken van algemene conclusies. De ervaringen van de Roemeense en Bulgaarse politie, waar de politie zowel direct als via het onderzoek van Siegel naar verwijst, zijn op vergelijkbare wijze subjectief. Aangezien discriminatie van Roma door de politie een grootschalig probleem is in deze landen,⁸⁶⁶ riskeert de Nederlandse politie zo discriminerende opvattingen over te nemen. Deze gegevens lijken bovendien irrelevant voor de situatie in Roermond. Gezien de vele contextuele verschillen met Roemenië en Bulgarije kan niet zomaar worden aangenomen dat bevindingen in die landen kunnen worden overgenomen. Als het gevolg van het gebruik van deze bronnen kan de betrouwbaarheid van het risicomodel in het SMB-project worden betwist. Uit *D.H. e.a. t. Tsjechië* volgt dat testen die aanleiding geven tot controverses en onderwerp zijn van wetenschappelijk debat en onderzoek niet kunnen dienen als objectieve en redelijke rechtvaardiging.⁸⁶⁷ Hetzelfde kan worden gesteld wat betreft risicomodellen.⁸⁶⁸

Ten derde wordt de kwalificatie van mobiel banditisme als 'high impact crime' niet eenduidig ondersteund door de criminaliteitscijfers van Roermond. De politie en het OM zien mobiel banditisme als een ernstige vorm van misdaad die het veiligheidsgevoel in de maatschappij aantast. Ook in de stad Roermond wordt mobiel banditisme als ernstig ervaren: het gevoel heerst dat mobiel banditisme is toegenomen en dat dit een negatief

⁸⁶¹ EHRM 20 juni 2017, nrs. 67667/09 (*Bayev e.a. t. Rusland*), p. 68.

⁸⁶² Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018), onder 3.

⁸⁶³ Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 29.

⁸⁶⁴ Ibid.

⁸⁶⁵ Van de Beld et al 2019.

⁸⁶⁶ Zie hoofdstuk 3.2.2, p. 29-33.

⁸⁶⁷ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 199, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁸⁶⁸ Zie hoofdstuk 5.6, p. 100-104.

effect heeft op de veiligheid en het imago van de stad.⁸⁶⁹ De perceptie van mobiel banditisme door de maatschappij en de daarbij horende percepties van een onveilig klimaat leiden tot een hardere aanpak van mobiel banditisme – onder meer via het SMB-project – en hogere straffen voor mobiele bandieten. Het EHRM overwoog in *Paraskeva Todorova t. Bulgarije* dat het meewegen van zulke percepties bij het bepalen van straffen aanvaardbaar kan zijn, maar dat dergelijke opvattingen wel een feitelijke grondslag moeten hebben.⁸⁷⁰ In hoofdstuk 2 bleek echter dat de perceptie van een toename van mobiel banditisme in Roermond niet ondersteund wordt door de criminaliteitscijfers.⁸⁷¹ De harde aanpak van mobiel banditisme zou wel kunnen worden gegrond in de grote economische schade die door mobiele bandieten wordt aangericht. De politie stelt dat dit een kenmerk is van mobiel banditisme dat afwijkt van ‘gewone’ winkeldieven en zakkenrollers. Wanneer dit inderdaad het geval is, kan dit worden aangevoerd als feitelijke grondslag voor de percepties van onveiligheid. Georganiseerde zakkenrollerij en diefstal kan op die grond harder worden gestraft. Daarbij moet alsnog worden voorkomen dat de nationaliteit en etniciteit van misdadigers een doorslaggevende rol speelt in de kwalificatie van het strafbare feit en als gevolg daarvan in de strafmaat. Zonder rechtvaardiging levert dat directe discriminatie op.⁸⁷²

7.3 Het gebruik van een risicoprofiel

De kenmerken van mobiele bandieten zijn geanalyseerd om een risicoprofiel op te stellen. De politie dient zich ook bij het gebruik van risicoprofielen te onthouden van discriminerende praktijken. Zo kan uit *Horváth en Kiss t. Hongarije* worden afgeleid dat Staten een positieve verplichting hebben om te voorkomen dat discriminatie of discriminerende praktijken uit het verleden worden voortgezet of herhaald vermomd in zogenaamde neutrale testen.⁸⁷³ Zoals opgemerkt in hoofdstuk 5.1 kan het gebruik van risicomodellen profilering op discriminatoire gronden tegengaan, mits er objectieve factoren worden gebruikt. Anderzijds wordt het risico op discriminatie juist vergroot wanneer bepaalde persoonskenmerken opgenomen worden in risicomodellen. Het SMB-project omvat zowel profielregels gericht op persoonskenmerken als meer objectieve profielregels, die zien op (ogenschijnlijk) neutrale kenmerken. De normen voor de toelaatbaarheid van deze profielregels verschillen. Zij worden in deze paragraaf daarom afzonderlijk besproken.

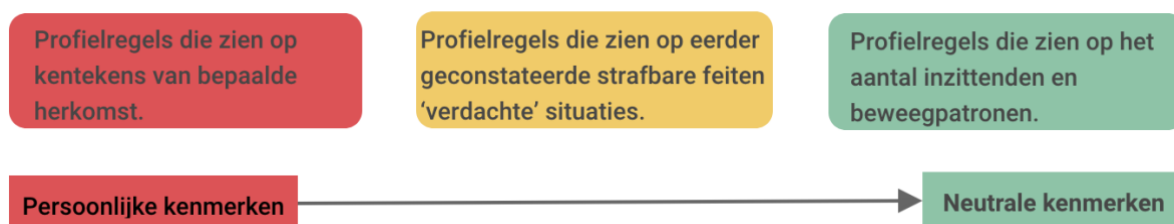
⁸⁶⁹ Peter Driessen (Programma Sensing – coördinator operationele proeftuinen) in: Interview politie 2020.

⁸⁷⁰ EHRM 25 maart 2010, nr. 37193/07 (*Paraskeva Todorova t. Bulgarije*), p. 39, *NJB* 2010, 1214.

⁸⁷¹ Zie hoofdstuk 3.2.1, p. 26-29.

⁸⁷² EHRM 25 maart 2010, nr. 37193/07 (*Paraskeva Todorova t. Bulgarije*), p. 44-46, *NJB* 2010, 1214. De regering had geen bewijs of argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling. Het EHRM zag geen objectieve omstandigheden die de situatie konden rechtvaardigen en oordeelde dat art. 14 EVRM (jo. art. 6 EVRM) geschonden was. Aangezien de ongelijke behandeling gebaseerd werd op een ‘verdachte’ grond, paste het EHRM een strikte toets toe. Zie hoofdstuk 5.6, p. 100-104.

⁸⁷³ EHRM, 29 januari 2013, nr. 11146/11 (*Horváth en Kiss t. Hongarije*), p. 116 en 127.



Figuur 1: profielregels in het SMB-project.

7.3.1 Profielregels die zien op persoonlijke kenmerken

Allereerst omvat het SMB-project wat betreft persoonskenmerken mogelijk profielregels die zien op nationaliteit en indirect op etnische afkomst, namelijk profielregels die zien op kentekens van bepaalde herkomst. In de media gaf de politie aan dat een Roemeens of ander Oost-Europees kenteken punten op zou leveren voor de risicoscore.⁸⁷⁴ In latere interviews stelde de politie dat een Duits kenteken een rol zou kunnen spelen en dat mogelijk Spaanse of Franse kentekens zouden worden toegevoegd aan het profiel.⁸⁷⁵ Aangezien de politie het risicomodel niet wil openbaren, is het onmogelijk om vast te stellen op welke wijze kentekens uit bepaalde landen meewegen in de risicoscore. Wanneer kentekens vanuit bepaalde landen punten opleveren, maakt de politie in beginsel direct onderscheid op grond van nationaliteit, aangezien een kenteken vaak verband houdt met de nationaliteit van de bestuurder van de auto. Tevens kan worden beargumenteerd dat de politie in dat geval indirect onderscheid maakt op grond van etnische afkomst, waarvoor de nationaliteiten een proxy lijken te zijn. De discriminerende uitlatingen omtrent Oost-Europese nationaliteiten en Roma suggereren namelijk dat de politie verwacht dat personen van bepaalde Oost-Europese nationaliteiten wellicht Roma zijn. Wanneer profielregels omtrent kentekens zijn opgenomen in het risicoprofiel koppelt de politie een beschermd kenmerk – nationaliteit en mogelijk etnische afkomst – aan criminaliteit. Automobilisten met een bepaalde nationaliteit en/of etniciteit worden zo nadeliger behandeld dan andere voorbijgangers. Zij krijgen een hogere risicoscore en komen daardoor mogelijk op de hitlijst terecht. Hun gegevens worden dan gedurende langere tijd bewaard en zij worden mogelijk onderworpen aan controles. Zo ondervinden zij negatieve gevolgen van het hebben van een bepaalde nationaliteit en/of etnische herkomst.⁸⁷⁶ Wanneer de voorbijganger deze kenmerken niet bezit, krijgt zij of hij een lagere risicoscore die mogelijk geen hit oplevert, waardoor zij of hij gunstiger wordt behandeld.⁸⁷⁷

⁸⁷⁴ Interview politie 2019; Interview politie 2020. Zie ook NOS 2018; Rathenau Instituut 2019A.

⁸⁷⁵ Interview politie 2019.

⁸⁷⁶ Vergelijkbaar met bijvoorbeeld EHRM 13 juli 2000, nrs. 257/35/94 (*Elsholz t. Duitsland*), EHRC 2000/73 m.nt. Janssen; EHRM 30 juli 2009, nr. 67336/01 (*Danilenkov e.a. t. Rusland*), EHRC 2009/113; EHRM 22 maart 2012, nr. 5123/07 (*Rangelov t. Duitsland*), p. 95 EHRC 2012/129 m.nt. Wassenaar; EHRM 15 september 2016, nr. 44818/11 (*British Gurkha Welfare Society e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), p. 77-78, EHRC 2016/246 m.nt. J.H. Gerards; HvJ 27 april 2006, C-432/04 (*Sarah Margaret Richards t. Secretary of State for Work and Pensions*); HvJ 1 april 2008, C-267/06 (*Tadao Maruko t. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).

⁸⁷⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese t. Malta*), p. 39, EHRC 2012/12 m.nt. De Groot, JV 2012/107; HvJ 1 april 2008, C-267/06 (*Tadao Maruko t. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).

Zonder rechtvaardiging vormt dit onderscheid in behandeling discriminatie. De politie voert drie argumenten aan om het gebruik van deze profielregels te rechtvaardigen. Ten eerste wijst de politie ook hier op de vermeende oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten in mobiel banditisme.⁸⁷⁸ Zoals besproken in de vorige paragraaf biedt dit argument geen objectieve rechtvaardiging. Daarnaast benadrukt de politie dat de herkomst van een nummerbord slechts een van de vele factoren is waarnaar gekeken wordt en dat dit bovendien geen betrouwbare proxy is voor de nationaliteit van inzittenden.⁸⁷⁹ Deze argumenten zijn echter tevens niet afdoende om het gemaakte onderscheid te rechtvaardigen.

In beginsel mag nationaliteit onder Europees recht inderdaad deel uitmaken van de factoren waarmee de politie rekening houdt bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Nationaliteit mag echter niet de enige of belangrijkste reden zijn om een individu te onderscheiden. Onder deze norm komt enkel profilering die uitsluitend of hoofdzakelijk gebaseerd is op nationaliteit neer op directe discriminatie.⁸⁸⁰ Het is dan van belang hoeveel punten de profielregel binnen het totaal oplevert. Toch lijkt enkel de opname van een profielregel die ziet op nationaliteit en/of etnische herkomst problematisch. De politie maakt zo gebruik van generalisaties of stereotypen met betrekking tot veronderstelde nationale of etnische afkomst om een verdenking (in de vorm van een risicoscore) te genereren. Onder de aanbevelingen van het CERD kan deze handelswijze worden gekwalificeerd als verboden etnische profilering. Het CERD stelt immers dat deze beschermde gronden niet dienen te worden gebruikt als basis voor een verdenking dat mensen met dergelijke kenmerken geneigd zijn om deel te nemen aan of betrokken kunnen zijn bij criminele activiteiten. De politie mag deze gronden niet gebruiken om rechtshandavingsacties, zoals controles, te bepalen.⁸⁸¹ De politie conformeert zich ook aan deze norm in een handelingskader voor proactief controleren, waarin wordt benadrukt dat de politie een persoon niet mag selecteren vanwege het behoren tot een groep die oververtegenwoordigd is in de misdaadstatistiek.⁸⁸²

De politie betwijfelt vervolgens of de nationaliteit van inzittenden kan worden afgeleid uit het nummerbord. Oost-Europese mobiele bandieten zouden bijvoorbeeld vaak

⁸⁷⁸ Zie hoofdstuk 3.3.2, p. 36-39.

⁸⁷⁹ Ibid.

⁸⁸⁰ European Union Agency for Fundamental Rights 2018, p. 10.

⁸⁸¹ Eigen vertaling van: *'Racial profiling is the use, by law enforcement agents, for allegedly supposed reasons of public safety and protection of generalizations or stereotypes related to presumed race, colour, descent, nationality, place of birth, or national or ethnic origin –rather than objective evidence or individual behaviour- as a basis for erroneous suspicion that people with such characteristics are prone to engage in or may be involved in criminal activity to guide law enforcement actions, resulting in discriminatory decision-making. Racial profiling may include, for example, stops, identity checks, personal searches, arrests, raids, border and custom checks, home searches, targeting for surveillance, or immigration decisions. These actions may involve law enforcement agents in police, customs, immigration, and national security agencies, and may variously take place in the context of street-policing, anti-terrorism operations, or immigration and border control'*. Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 16.

⁸⁸² Handelingskader proactief controleren, versie 1.9 d.d. 27 oktober 2017.

gebruik maken van auto's met Duitse nummerborden. Duitsers, die volgens de aannames van de politie veelal geen mobiel bandiet zijn, maken echter vanzelfsprekend ook gebruik van auto's met Duitse nummerborden. Een profielregel die ziet op kentekens zou daarom niet zinvol zijn voor het onderscheiden van personen met een Oost-Europese nationaliteit.⁸⁸³ Vanuit het recht op gelijkheid is de betrouwbaarheid van de profielregel echter niet van doorslaggevend belang. Wanneer de profielregel geen betrouwbare proxy blijkt voor nationaliteit of etniciteit, kan deze alsnog leiden tot discriminatie wegens veronderstelde of toegeschreven kenmerken. De politie lijkt immers wel degelijk op zoek naar Oost-Europese nationaliteiten. Zij verwacht Oost-Europese mobiele bandieten te vinden door auto's met bepaalde kentekens te controleren. Wanneer een bestuurder van een niet-Oost-Europese nationaliteit op basis van zo'n kenteken punten krijgt toegerekend, kan er sprake zijn van discriminatie wegens veronderstelde of toegeschreven kenmerken.⁸⁸⁴ De bestuurder krijgt dan namelijk punten toegerekend vanwege het vermoeden dat zij of hij een Oost-Europese nationaliteit bezit.

7.3.2 Profielregels die zien op neutrale kenmerken

Het risicomodel bevat ook profielregels die ogenschijnlijk neutrale kenmerken omvatten. Het gaat dan om de profielregels die zien op eerder geconstateerde strafbare feiten en verdachte situaties, profielregels die zien op het aantal inzittenden in een auto en profielregels die zien op beweegpatronen van een auto. Deze profielregels bevatten geen verwijzing naar beschermde gronden en maken dan ook geen direct onderscheid op basis van een beschermde grond. Dit betekent niet dat deze profielregels ook objectief zijn. Zij kunnen (onbedoeld) personen met een bepaald beschermd kenmerk benadelen en tot indirect onderscheid leiden. Om indirect onderscheid te voorkomen is het allereerst raadzaam te evalueren of het risicoprofiel een bepaalde groep benadeelt. Aan de hand van statistisch bewijs zou kunnen worden beoordeeld of een groot deel van de benadeelden – personen met een hoge risicoscore, personen op de hitlijst en/of personen die daadwerkelijk gecontroleerd worden – bestaat uit personen met een bepaald kenmerk.⁸⁸⁵ Om dit te beoordelen is een deugdelijke evaluatie van het SMB-project nodig. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 5. Wanneer blijkt dat sprake is van indirect onderscheid zal weer moeten worden onderzocht of hiervoor een rechtvaardiging bestaat. De politie dient in dat geval aan te tonen dat het onderscheid is gebaseerd op een objectief en redelijk criterium.⁸⁸⁶

Het risico op indirect onderscheid is bij bepaalde profielregels groter dan bij andere. Het risico op indirect onderscheid is groot bij de profielregels die zien op eerder geconstateerde strafbare feiten en verdachte situaties, omdat de lijsten waaraan

⁸⁸³ Interview politie 2019.

⁸⁸⁴ Gerards 2019A.

⁸⁸⁵ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 185, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308; HvJ 13 juli 1989, C-171/88 (*Ingrid Rinner-Kühn t. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*); HvJ 7 februari 1991, C-184/89 (*Helga Nimz t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 27 juni 1990, C-33/89 (*Maria Kowalska t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 24 februari 1994, C-343/92 (*M.A. De Weerd, née Roks en anderen t. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen en anderen*).

⁸⁸⁶ Zie hoofdstuk 5.6, p. 100-104.

gekoppeld wordt vooroordelen kunnen bevatten. De politie koppelt de gescande kentekens aan lijsten waarop kentekens staan die eerder in verband zijn gebracht met strafbare feiten en verdachte situaties. In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op deze lijsten en enkele problemen die bij het gebruik daarvan komen kijken.⁸⁸⁷ Het risico op discriminatie wordt vergroot door de ruime discretionaire bevoegdheid van politieagenten om personen te controleren en het gebrek aan criteria voor de gegevens op referentielijsten. Wanneer vooroordelen een rol spelen in controles en registraties, werken deze vervolgens door in het risicomodel. Het risicomodel kan zo op haar beurt weer tot (indirecte) discriminatie leiden. Het risico op indirect onderscheid is minder groot bij de profielregels die zien op het aantal inzittenden in een auto en beweegpatronen. In tegenstelling tot het kenteken van een auto en eerdere verdenkingen lijken het aantal inzittenden in een auto en beweegpatronen objectieve factoren te zijn die tot een geïndividualiseerde verdenking kunnen leiden, conform de aanbevelingen van het CERD.⁸⁸⁸ Toch moet ook hier worden opgelet dat deze profielregels niet onbedoeld personen met een bepaald beschermd kenmerk benadelen. Wanneer dat het geval blijkt, zou de politie ter rechtvaardiging kunnen beargumenteren dat het onderscheid is gebaseerd op neutrale criteria die relateren aan de werkwijze van mobiele bandieten.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de som van de profielregels kan leiden tot indirect onderscheid. Ook in dat geval zal moeten worden onderzocht of er een rechtvaardiging bestaat om discriminatie te voorkomen.

7.4 Controles op basis van hits

De politie kan op basis van een risicoscore besluiten een voertuig te stoppen en te controleren. Zoals hiervoor besproken mag de politie geen gebruik maken van generalisaties of stereotypen met betrekking tot verondersteld ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, geboorteplaats of nationale of etnische afkomst als basis voor een onterechte verdenking dat mensen met die kenmerken betrokken kunnen zijn bij criminele activiteiten. Er is dan sprake van etnisch profileren.⁸⁸⁹ In plaats daarvan dient de politie gebruik te maken van objectief bewijs of individueel gedrag. In hoofdstuk 6.5 werd de toelaatbaarheid van het uitvoeren van controles op basis van hits besproken vanuit het gegevensbeschermingsrecht. Het recht op gelijkheid brengt vergelijkbare normen mee. In dit kader kunnen er twee aantekeningen worden gemaakt bij het uitvoeren van controles binnen het SMB-project.

Ten eerste is de individuele beoordeling van hits voordat opdracht wordt gegeven tot een politie-inzet in overeenstemming met het recht op gelijkheid beoordeelt de politie iedere hit voordat opdracht wordt gegeven tot een politie-inzet. In overeenstemming met de normen vanuit het gegevensbeschermingsrecht vereist ook het recht op gelijkheid dat de politie bij de toepassing van algemene maatregelen rekening houdt met de omstandigheden van het individuele geval. Het EHRM is kritisch over algemene regelingen die worden toegepast op brede groepen. Onderscheid in maatregelen kan niet worden gerechtvaardigd door algemene veronderstellingen over bepaalde groepen. Zo

⁸⁸⁷ Zie hoofdstuk 6.5.1, p. 114-115.

⁸⁸⁸ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 26-27.

⁸⁸⁹ Ibid. p. 16.

oordeelde het EHRM in *Ēcis t. Letland* dat de veronderstelling dat vrouwelijke gevangenen in het algemeen minder gewelddadig zijn dan mannelijke gevangenen, geen rechtvaardiging vormt voor een ongelijke behandeling van alle mannelijke gevangenen.⁸⁹⁰ Op dezelfde wijze zou het ontoelaatbaar zijn om alle Oost-Europese automobilisten die een bepaalde route volgen te controleren, op basis van de veronderstelling dat zij in het algemeen vaker mobiele bandieten zijn dan andere automobilisten. Daardoor zou feitelijk bewezen moeten worden dat alle Oost-Europese automobilisten die die route volgen mobiele bandieten zijn, en alle andere automobilisten niet. Aangezien dat niet het geval is, blijft een geïndividualiseerde risico-evaluatie noodzakelijk.⁸⁹¹ Conform dit vereiste benadrukt de politie dat er een menselijke tussenkomst is voor politie-inzet, waardoor de risicoscore niet doorslaggevend is. Zo is er ruimte voor een individuele beoordeling.

De ruime discretionaire bevoegdheid van de politie brengt echter ook een probleem met zich mee: een risico op willekeur en/of discriminatie. Zoals besproken in hoofdstuk 7.5 hebben politieagenten ruimte discretie onder de rechtsgronden waarop de controles worden gebaseerd. Onder artikel 3 Politiewet en artikel 160 Wegenverkeerswet 1994 zijn politieagenten vrij om te besluiten welke voertuigen zij stopzetten en controleren. Het onduidelijk welk bewijs of individueel gedrag de politie meeweegt bij het besluit om al dan niet over te gaan tot een controle. Zoals het EHRM opmerkte in *Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk* brengt een dergelijke ruime beoordelingsvrijheid bij het uitvoeren van preventieve controles een risico van willekeur met zich mee. Politieagenten kunnen hun bevoegdheden discriminerend inzetten.⁸⁹² Dit risico lijkt groot bij het SMB-project, nu de politie ervan overtuigd lijkt dat mobiele bandieten voornamelijk Oost-Europeanen en/of Roma zijn. Door de ruime beoordelingsvrijheid kan een politieagent mede op basis van de veronderstelde nationaliteit of etniciteit van een bestuurder overgaan tot een controle. Voor een benadeelde is het moeilijk, of zelfs onmogelijk, om te bewijzen dat een controle onterecht is uitgevoerd, omdat het voor politieagenten niet verplicht is om een redelijk vermoeden van schuld aan te kunnen tonen.⁸⁹³ Zij zullen daarom waarschijnlijk niet aangeven op basis van welke criteria ze zijn overgaan tot een controle.

7.5 Evaluatiemaatstaven

Hoofdstuk 6.9 ging in op de verplichting onder het gegevensbeschermingsrecht om het SMB-project monitoren en evalueren. Ook onder het recht op gelijkheid is het van belang om te reflecteren op de maatregelen. Door adequaat gegevens te verzamelen over de uitkomsten van de maatregelen binnen een predictive-policingprogramma kan getoetst worden of het betreffende project leidt tot onderscheid. Het CERD adviseert Staten ook om gegevens te verzamelen over wetshandhavingspraktijken, zoals identiteitscontroles,

⁸⁹⁰ EHRM 10 januari 2019, nr. 12879/09 (*Ēcis t. Letland*), p. 89-90. Zie ook EHRM 10 maart 2011, nr. 2700/10 (*Kiyutin t. Rusland*), p. 72-74, EHRC 2011/84 m.nt. Gerards, JV 2011/455 m.nt. Rodrigues.

⁸⁹¹ EHRM 10 januari 2019, nr. 12879/09 (*Ēcis t. Letland*), p. 89-90. Zie ook EHRM 10 maart 2011, nr. 2700/10 (*Kiyutin t. Rusland*), p. 72-74, EHRC 2011/84 m.nt. Gerards, JV 2011/455 m.nt. Rodrigues.

⁸⁹² EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*), p. 85.

⁸⁹³ Ibid. p. 86.

voertuigcontroles en grenscontroles, met inbegrip van de etnische afkomst van de aangehouden burger en het resultaat van de controle. Wetshandavingsinstanties dienen op basis van deze gegevens geanonimiseerde statistieken op te stellen, openbaar te maken en te bespreken met de politie en burgers.⁸⁹⁴ Daarnaast adviseert het CERD om gemeenschapseffectbeoordelingen, proefprojecten en evaluaties uit te voeren om de neutraliteit van technologieën op beschermde persoonlijke gronden te beschermen.⁸⁹⁵ Staten moeten daarnaast het effect van projecten met een hoog risico op onevenredige resultaten voor specifieke groepen of gemeenschappen evalueren.⁸⁹⁶ Het gebrek aan rapportage binnen het SMB-project is in strijd met deze normen en brengt zo twee problemen mee voor het waarborgen van het recht op gelijkheid.

Ten eerste ontbreekt het aan informatie om de geschiktheid en noodzaak van de maatregelen te beoordelen. Net als het recht op gegevensbescherming vereist het recht op gelijkheid dat maatregelen proportioneel zijn. Daarvoor is ook hier doorslaggevend of de maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn om criminaliteit te voorkomen. Zoals besproken in hoofdstuk 6.9 is de effectiviteit van de maatregelen lastig vast te stellen. Het is vooralsnog onduidelijk wat het SMB-project kost qua politiemiddelen en wat het oplevert in de vorm van criminaliteitsafname. Het gebrek aan betrouwbare rapportage maakt het ook in de toekomst lastig om de effectiviteit te beoordelen. Daarbij zijn minder indringende maatregelen denkbaar om mobiel banditisme te voorkomen.

Ten tweede ontbreekt het op dezelfde wijze aan statistische gegevens om indirecte discriminatie te kunnen aantonen. Het gebruikte risicoprofiel zou kunnen leiden tot indirecte discriminatie, vanwege de besproken vooroordelen in de opzet van het SMB-project. Om te beoordelen of dit het geval is, is in beginsel statistisch bewijs vereist. Aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of een groot deel van de benadeelden – personen met een hoge risicoscore, personen op de hitlijst en personen die onderworpen worden aan controles – bestaat uit personen met een Oost-Europese nationaliteit en/of Roma-etniciteit.⁸⁹⁷ Voor de Nederlandse politie zal dit lastig te achterhalen zijn, omdat dergelijke statistische informatie niet voor handen is. De Nederlandse politie verzamelt slechts in beperkte mate gegevens over de controles en de resultaten daarvan, en deze gegevens bevatten geen informatie over de etnische afkomst van de aangehouden burgers. De Nederlandse wet verbiedt het verzamelen van informatie over etniciteit in het kader van rechtshandavingstaken en de Nederlandse Staat verzet zich tegen een (internationale) verplichting om de etnische afkomst van aangehouden personen te

⁸⁹⁴ Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 31.

⁸⁹⁵ Ibid. p. 36.

⁸⁹⁶ Ibid. p. 32.

⁸⁹⁷ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 185, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308; EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 84, EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries; HvJ 13 juli 1989, C-171/88 (*Ingrid Rinner-Kühn t. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*); HvJ 7 februari 1991, C-184/89 (*Helga Nimz t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 27 juni 1990, C-33/89 (*Maria Kowalska t. Freie en Hansestadt Hamburg*); HvJ 24 februari 1994, C-343/92 (*M.A. De Weerd, née Roks en anderen t. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen en anderen*).

registreren.⁸⁹⁸ Sommige onderzoekers en maatschappelijke organisaties pleiten voor het systematisch registreren van controles, om zo te kunnen onderzoeken of er sprake is van ongelijke behandeling door de politie.⁸⁹⁹ Control Alt Delete en Amnesty International pleitten bijvoorbeeld voor een pilot met ‘stopformulieren’, waarbij de politie bijhoudt wie zij stopt, wat de reden was voor de controle, wat de etniciteit van de persoon is en of de controle leidde tot een boete of aanhouding. Zij wijzen daarbij op onderzoek waaruit blijkt dat het gebruik van stopformulieren etnisch profileren kan terugdringen en de effectiviteit van proactieve controles kan vergroten.⁹⁰⁰

Het huidige gebrek aan statistische gegevens betekent overigens niet dat indirect onderscheid niet kan worden vastgesteld. Om indirect onderscheid vast te stellen kan gebruik worden gemaakt van andere bronnen, zoals onderzoeken aan de hand van interviews met de politieagenten in Roermond en/of benadeelden. Onafhankelijke toezichthouders, zoals antidiscriminatiebureaus en het College voor de Rechten van de Mens,⁹⁰¹ kunnen hier een rol in spelen.⁹⁰² Zo kan worden onderzocht of personen met een bepaalde nationaliteit of etniciteit vaker nadelig behandeld worden in de vorm van een hogere risicoscore, opname op de hitlijst en/of controles.⁹⁰³ Ten slotte kan zelfs zonder enig statistisch bewijs worden geanalyseerd of de profielregels naar verwachting een bepaalde groep disproportioneel benadelen. Wanneer personen met een Oost-Europese nationaliteit en/of Roma-etniciteit sneller aan de regels voldoen dan personen zonder dat kenmerk, is er sprake van indirect onderscheid.⁹⁰⁴ Zoals besproken onder paragraaf 2 voldoen personen met een niet-Nederlandse etniciteit sneller aan de definitie van mobiel banditisme. Om vast te stellen of dit eveneens opgaat voor het risicoprofiel, zal meer duidelijkheid moeten worden geboden over de gebruikte profielregels.

⁸⁹⁸ De Nederlandse wet verbiedt namelijk het verzamelen van informatie over iemands etniciteit in verband met de uitvoering van rechtshandhavingstaken. De Nederlandse rechtshandavingsinstanties verzamelen deze informatie dus niet. Zie Commentaar van de Nederlandse staat op Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren; Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679), art. 9. Dit verbod was voorheen opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens, art. 16.

⁸⁹⁹ Amnesty International 2015; Control Alt Delete 2016; Control Alt Delete 2017; Sahadat 2018.

⁹⁰⁰ Amnesty International 2015; Control Alt Delete 2016; Control Alt Delete 2017.

⁹⁰¹ Rijksoverheid 2020. Personen die zich gediscrimineerd voelen kunnen contact opnemen met een antidiscriminatiebureau of het College voor de Rechten van de Mens. Het College voor de Rechten van de Mens beschermt, belicht en bevordert mensenrechten in Nederland, onder meer door onderzoek en rapportage (zie College voor de Rechten van de Mens 2020). Burgers hebben zo de mogelijkheid om klachten in te dienen via een onafhankelijk mechanisme, conform Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren, p. 34.

⁹⁰² Vergelijkbaar met EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 191-192, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁹⁰³ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), p. 193, EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

⁹⁰⁴ EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), p. 111-113, EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries.

8. Criteria voor predictive-policing-programma's

In de voorgaande hoofdstukken is het SMB-project getoetst aan het recht op gegevensbescherming en het recht op non-discriminatie. Deze toetsing illustreert verschillende aandachtspunten voor predictive policing vanuit een mensenrechtelijk perspectief. Uit de toetsing zijn een aantal lessen te halen voor toekomstige predictive-policingprogramma's, die tevens tegemoetkomen aan een aantal algemene kritiekpunten op predictive policing vanuit de wetenschap, civil society en politiek. Predictive-policingprogramma's zouden moeten voldoen aan de volgende criteria om overeenstemming met mensenrechten te garanderen.

1. Predictive-policingprogramma's moeten gebaseerd zijn op een specifieke wettelijke basis. Dit vereist een maatschappelijke discussie over de vraag in hoeverre dergelijke programma's noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de politietaak.

Het mensenrechtelijk kader vereist een specifieke, wettelijke basis voor inmengingen in het rechten, zoals het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming. Burgers dienen te kunnen voorzien onder welke omstandigheden de politie hun gegevens mag verzamelen en verwerken om risicoscores op te stellen. Zij moeten hun gedrag kunnen afstemmen op de wettelijke regeling. Dit geldt ook wanneer de gegevens in de publieke ruimte worden verzameld. Het recht op privéleven omvat namelijk een zone van interactie met anderen, zelfs in een publieke context. Het systematisch verzamelen en gebruiken van gegevens uit de publieke ruimte moet daarom tevens gebaseerd worden op een voldoende specifieke rechtsgrond. Predictive-policingprogramma's worden gekenmerkt door factoren die een hoge mate van precisie van de wettelijke bepaling vereisen. Het geautomatiseerd en systematisch verwerken van grote hoeveelheden gegevens voor politiedoeleinden en het opslaan van gegevens in nationale databanken is enkel toelaatbaar wanneer de wet voorziet in voldoende waarborgen. De ontwikkeling van technologieën dient gepaard te gaan met een ontwikkeling in juridische waarborgen die burgers' rechten respecteren. Zo dient duidelijk te zijn welke gegevens worden verzameld en met welk doel, welke informatie mag worden opgeslagen, wie de risicoscores mogen gebruiken en welke maatregelen op basis daarvan kunnen worden genomen. Predictive-policingprogramma's brengen verschillende inmengingen op het recht op privacy met zich mee, waarvoor de algemene taakomschrijving van de politie onvoldoende waarborgen biedt.

Door middel van een specifieke wettelijke basis kan worden vastgesteld op welke wijze predictive policing in een democratische samenleving past. Dit vereist een maatschappelijke discussie waarin burgers direct of indirect kunnen meedenken over de vraag of, en zo ja, onder welke omstandigheden, predictive-policingprogramma's toelaatbaar zijn. Het door de politie aangevraagde onderzoek van Rathenau is hierin een stap, maar onvoldoende om te concluderen dat burgers akkoord zijn met iedere gegevensverzameling en -verwerking en dat zij erop vertrouwen dat de politie op juiste wijze handelt binnen haar discretionaire bevoegdheid. Predictive-policingprogramma's brengen inmengingen op grondrechten met zich mee die niet vrijelijk kunnen worden overgelaten aan de discretie van de politie. Het is dan ook positief dat de aandacht voor predictive policing onder zowel civil society als politici de afgelopen jaren lijkt te zijn

toegenomen. De kernvraag waarover de Nederlandse wetgever zich dient te buigen is in hoeverre het verzamelen, verwerken en bewaren van gegevens om risicoscores op te stellen nodig is voor het uitvoeren van de dagelijkse politietaak.

2. De wettelijke basis dient burgers duidelijk te maken onder welke voorwaarden en omstandigheden predictive policing mag worden ingezet.

De wettelijke grondslag dient onder meer te omschrijven welke categorieën personen aan predictive policing kunnen worden onderworpen en voor welke strafbare feiten maatregelen kunnen worden ingezet. Aangezien het voor onbepaalde tijd opslaan van gegevens door de politie een disproportionele inmenging op het recht op gegevensbescherming vormt, dient de grondslag tevens bewaartermijnen te bevatten. Ook dient duidelijk omschreven te zijn welke maatregelen de politie kan nemen op basis van een risicoscore, waarbij rekening moet worden gehouden met het verbod op geautomatiseerde besluitvorming: er dient ruimte te zijn voor een menselijke beoordeling van een risicoscore voordat wordt overgegaan tot een maatregel. Alle maatregelen dienen in verhouding te staan tot de ernst van de criminaliteit die gepoogd wordt te voorkomen, de kosteneffectiviteit en de effectiviteit van de gegevensverwerking. Gedurende het gehele proces van de gegevensverwerking dient aandacht te zijn voor proportionaliteit, met name wat betreft de gebruikte middelen en methoden. Bij indringende maatregelen zijn waarborgen des te belangrijker. De discretionaire bevoegdheid van de politie om predictive-policingprogramma's op te zetten dient zo te worden afgebakend.

Verschillende soorten predictive-policingprogramma's brengen verschillende risico's met zich mee. In de regel zullen predictive-policingprogramma's die zich richten op het voorkomen van ernstige strafbare feiten door middel van het verwerken van een beperkte hoeveelheid gegevens eerder toelaatbaar zijn dan programma's die grote hoeveelheden gegevens verwerken met het doel om kleine vergrijpen te voorkomen. Het verdient aanbeveling om bij het bepalen van de wettelijke kaders onderscheid te maken tussen voorspellende-identificatiesystemen en voorspellende-kaartensystemen. Met het oog op proportionaliteit zouden voorspellende-identificatiesystemen slechts kunnen worden toegestaan voor het voorkomen van bepaalde ernstige misdrijven. De categorie betrokkenen zou kunnen worden beperkt tot personen die verdacht worden of veroordeeld zijn voor strafbare feiten. De politie moet in het bijzonder voorzichtig omgaan met de persoonsgegevens van kwetsbare individuen, zoals slachtoffers, minderjarigen of personen die internationale bescherming genieten. Hun gegevens kunnen daarom beter niet worden gebruikt in predictive-policingprogramma's. Ook kan worden overwogen om enkel voorspellende-kaartensystemen toe te staan, die minder risico's meebrengen voor het recht op gegevensbescherming en het recht op gelijkheid. In dergelijke systemen kan het gebruik van persoonsgegevens bijvoorbeeld worden uitgesloten. Het gebruik van persoonsgegevens brengt vele risico's met zich mee op het gebied van privacy, gegevensbescherming en gelijkheid. Ook andere rechten kunnen worden belemmerd, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting bij het gebruik van sociale media. Door het gebruik van persoonsgegevens uit te sluiten worden vele risico's vermeden. De politie zou tevens transparantie kunnen bieden door enkel gebruik te maken van bestaande, publiekelijk toegankelijke gegevens, zoals geografische informatie, criminaliteitscijfers en/of aangiftecijfers. Door openheid te bieden over de gebruikte gegevens kunnen programma's controleerbaar worden gemaakt.

3. De politie moet een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren voorafgaand aan de inzet van een predictive-policingprogramma om de risico's op de rechten en vrijheden van betrokkenen te mitigeren. Het verdient tevens aanbeveling om de huidige politiedatabanken te evalueren aan de hand van gegevensbeschermingsnormen.

De gegevensverwerkingen in predictive-policingprogramma's worden gekenmerkt door meerdere factoren die indicatief zijn voor een hoog risico voor de rechten en vrijheden van betrokkenen: evaluatie en scoretoekenning, stelselmatige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten, verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot strafbare feiten, op grote schaal verwerken van gegevens, samenvoegen van datasets en innovatief gebruik van nieuwe technologische oplossingen. Voorafgaand aan zulke gegevensverwerkingen met een hoog risico moet de politie een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren. Nieuwe dataminingtechnieken om potentiële verdachten te identificeren moeten zorgvuldig worden getoetst op overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht en andere mensenrechten. Door middel van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient de politie de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen te beoordelen. Vervolgens dient de politie maatregelen te nemen ter beperking van deze risico's, waarbij zij de rechten en legitieme belangen van de betrokkenen en andere betrokken personen in acht moet nemen. Verschillende maatregelen kunnen de risico's beperken. De politie dient in ieder geval gegevens deugdelijk te beveiligen en te categoriseren naar betrouwbaarheid (onder meer door feiten te onderscheiden van persoonlijke oordelen) en type betrokkenen (bijvoorbeeld daders, verdachten en onschuldigen). Ook bij het vaststellen van bewaartermijnen dient de politie onderscheid te maken tussen categorieën betrokkenen en soorten gegevens. Politiegegevens die zien op persoonsgegevens in verband met strafbare feiten, strafrechtelijke procedures en veroordelingen en daarmee samenhangende veiligheidsmaatregelen zijn gevoelige gegevens waar in het bijzonder maatregelen voor moeten worden getroffen. Gedurende de verschillende fases van de gegevensverwerking dient de politie steeds de relevantie van de gegevens die zij verzamelt en verwerkt kritisch te overwegen.

Een aandachtspunt bij de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is het koppelen van informatiesystemen, bijvoorbeeld door het gebruik van algemene referentiebestanden die zijn opgesteld voor ruime doeleinden. Het combineren van gegevens brengt risico's met zich mee en de politie mag bestaande informatiesystemen dan ook niet zomaar koppelen. Zo is het koppelen van informatiesystemen die opgesteld zijn voor verschillende doeleinden in beginsel niet toegestaan onder het gegevensbeschermingsrecht. Aangezien dit onder omstandigheden wel toelaatbaar is, verdient het aanbeveling om bestaande informatiesystemen te evalueren aan de hand van gegevensbeschermingsnormen, zoals het vereiste van doelspecificatie, gegevensminimalisatie en deugdelijke categorisatie.

4. Predictive-policingprogramma's moeten aantoonbaar bijdragen aan een legitiem doel. De politie dient voorafgaand aan de inzet van predictive policing een deugdelijk evaluatiekader op te stellen.

Bij het vormgeven van een predictive-policingprogramma moet de politie een specifiek doel vast te stellen. Dit begint bij een heldere probleemstelling: wat is het criminaliteitsprobleem waarvoor het predictive-policingprogramma een oplossing dient

te bieden? Vervolgens moet worden vastgesteld hoe de effectiviteit van het programma kan worden gemeten. De politie dient hiertoe een evaluatiekader vorm te geven. De politie dient zowel de nauwkeurigheid van het risicomodel als de effectiviteit van de maatregelen te evalueren.

Om het risicomodel te beoordelen op nauwkeurigheid worden idealiter zoveel mogelijk risicoscores geëvalueerd. Daartoe dient de politie vast te stellen wanneer een hit positief wordt geacht (een *positive positive*) en wanneer een hit onjuist wordt geacht (een *false positive*). Zo zouden in een voorspellend-identificatiesysteem de volgende vragen van belang kunnen zijn in een evaluatie: hoeveel hits leiden tot vaststelling van een strafbaar feit (*positive positives*) en hoeveel hits leiden niet tot vaststelling van een strafbaar feit (*false positives*)? Ook zou de politie idealiter pogen te onderzoeken hoeveel gevallen door het risicomodel worden gemist (onjuiste no-hits, ofwel *false negatives*). Hoe lager het aantal *false positives* en *false negatives*, hoe nauwkeuriger het risicomodel. Een deugdelijke evaluatie van de risicoscores vereist adequate en consistente terugkoppeling van politieagenten die gebruik maken van het predictive-policingprogramma. Wanneer terugkoppeling slechts sporadisch gebeurt, speelt het risico dat *false positives* niet vermeld worden, omdat zij niet tot een officiële maatregel leiden en daarom niet worden geregistreerd. Enkel bevestigende ervaringen worden dan geregistreerd, waardoor het risicomodel nauwkeuriger lijkt dan dat het feitelijk is. Om maatregelen tegen personen buiten de doelgroep in kaart te brengen dienen ook de *false positives* te worden geregistreerd. Zij wijzen op mogelijke fouten in het risicomodel. De politie zet in die gevallen haar capaciteit in op de verkeerde personen of plaatsen. *False negatives* zijn tevens van belang, omdat zij aantonen dat de politie bepaalde risicovolle personen of plaatsen over het hoofd ziet. *False negatives* zouden kunnen worden ontdekt door steekproeven te houden onder negatieve risicoscores.

Om vervolgens de effectiviteit van de maatregelen te kunnen beoordelen dienen evaluatiemaatstaven te worden vastgesteld. Aangezien het lastig is om de effectiviteit van predictive policing aan te tonen – of personen daadwerkelijk voornemens waren strafbare feiten te plegen en het predictive-policingprogramma dit heeft voorkomen, is immers lastig vast te stellen – is het wenselijk dat de politie bij de vormgeving van een project samen met onafhankelijke onderzoekers zoekt naar mogelijkheden om de effectiviteit te beoordelen. Het proportionaliteitsbeginsel vereist immers dat ernst van de inmenging in een grondrecht in verhouding staat tot de effectiviteit van de maatregelen. Maatregelen binnen predictive-policingprogramma's dienen daarom aantoonbaar effectief te zijn. Om de effectiviteit van predictive policing te onderzoeken zou een predictive-policingprogramma kunnen worden vergeleken met een andere methode. Voor een evaluatie van het SMB-project zou de politie bijvoorbeeld een vergelijking kunnen maken met een andere, vergelijkbare plaats, waar in plaats van predictive policing wordt ingezet op een andere preventieve maatregel, zoals de aanwezigheid van politieagenten in het winkelcentrum of betere beveiliging van winkels. Een dergelijke vergelijking zou aan kunnen tonen of predictive policing effectief is.

Een vraag voor verder onderzoek en discussie is of predictive-policingprogramma's ook andere doelen kunnen dienen. Predictive-policingprogramma's kunnen op zichzelf een evaluatie bieden van bestaand politiewerk en criminaliteitsgegevens. Waarom wordt bijvoorbeeld in een bepaalde buurt meer criminaliteit verwacht? Zijn er bepaalde

factoren die bijdragen aan een hoger niveau van criminaliteit en kunnen die factoren worden aangepakt? De politie gaf hier zelf een voorbeeld van in een van de interviews: in een buurt waar veel inbraken werden gepleegd, bleken de voordeuren slecht beveiligd te zijn. De gemeente besloot de sloten in deze wijk te laten vervangen, waarna het aantal inbraken afnam.⁹⁰⁵ Door op deze wijze gegevens te onderzoeken kan informatie worden gebruikt om criminaliteit te bestrijden, zonder dat daarbij bepaalde personen bij voorbaat worden aangemerkt als risicovol.

5. Predictive-policingprogramma's worden gekleurd door zowel menselijke keuzes als de ingevoerde gegevens en bieden daardoor geen objectieve risicoscores. De politie dient zich hiervan bewust te zijn. Bij het vormgeven van predictive-policingprogramma's dient de politie zich af te vragen welke gegevens het beste het doel van het project dienen.

Predictive policing wordt vaak objectief geacht, omdat zo gebruik zou worden gemaakt van 'neutrale' gegevens en technologie in plaats van subjectieve menselijke overwegingen. Dit is een onjuiste aanname: predictive-policingprogramma's worden gevormd door menselijke overwegingen en gegevens kunnen vooroordelen bevatten. De politie maakt in alle fases van een predictive-policingprogramma keuzes die vooroordelen met zich mee kunnen brengen: bijvoorbeeld in de keuze voor een bepaald criminaliteitsprobleem, de keuze voor de te gebruiken gegevens, de vormgeving van het risicomodel en de keuze in het al dan niet opvolgen van hits. De politie dient zich allereerst bewust te zijn van de subjectiviteit van deze keuzes.

De politie dient vervolgens bij de vormgeving van een predictive-policingprogramma rekening te houden met de subjectiviteit van gegevens. Uit het mensenrechtelijk kader volgt dat de politie gebruik moet maken van objectieve informatie als basis voor preventieve controles. De vraag is echter welke gegevens als objectief kunnen worden beschouwd. De politie dient in ieder geval voorzichtig te zijn met het trekken van algemene conclusies uit selectieve gegevens, zoals criminaliteitscijfers. Om gegevens kritisch te onderzoeken naar betrouwbaarheid kan een beroep worden gedaan op statistici. Bij het vormgeven van predictive-policingprogramma's dient de politie zich af te vragen welke gegevens het beste het doel dienen. Wanneer de politie poogt de subjectieve veiligheid te verhogen, kan zij bijvoorbeeld overwegen om gebruik te maken van aangiftecijfers in plaats van criminaliteitscijfers. Beiden bieden geen volledige, objectieve weergave van de daadwerkelijke criminaliteit, maar aangiftecijfers tonen aan wat burgers belangrijk vindt dat opgepakt wordt. Wanneer zij aangifte doen, hopen zij immers dat de politie actie onderneemt. Aangiftecijfers kunnen zo indiceren welke misdrijven een impact hebben op het gevoel van veiligheid van burgers. Wanneer de politie haar inzet daarop baseert, stelt zij zich dienstbaar op tegenover de samenleving. Criminaliteitscijfers, daarentegen, tonen vaak aan wat de politie belangrijk vindt: zij beschrijven reeds bestaand politiegedrag. Een bijkomend voordeel van het gebruik van aangiftecijfers in plaats van criminaliteitscijfers is dat zij minder discriminatiegevoelig lijken te zijn.⁹⁰⁶ Aangezien elke methode zijn beperkingen heeft, is het van belang dat de politie haar keuze voor bepaalde gegevens goed onderbouwt.

⁹⁰⁵ Interview politie 2020.

⁹⁰⁶ Zie Willems 2020, hoofdstuk 3.1, p. 20.

6. Risicomodellen mogen geen profielregels bevatten die zien op beschermde discriminatiegronden, zoals nationaliteit of etnische afkomst. De politie dient te onderzoeken of ogenschijnlijk neutrale profielregels leiden tot discriminatie.

Predictive-policingprogramma's formaliseren in feite de bestaande profileringspraktijk. Traditionele profilering is in grote mate discretionair en daardoor ondoorzichtig. Het opnemen van profielregels in risicomodellen kan wenselijk zijn: het biedt duidelijkheid en kan, wanneer objectieve gronden worden gebruikt, het risico op discriminatie verminderen. Om discriminatie te voorkomen is het opnieuw van belang dat de politie zich bewust is van de subjectiviteit van keuzes die gemaakt worden in de opzet van predictive-policingprogramma's. De politie dient in alle fases van een predictive-policingprogramma te voorkomen dat zij leden van een bepaalde groep bij voorbaat verdacht maakt. Zo dient de politie bij de keuze voor een bepaald criminaliteitsprobleem ervoor te waken dat zij zich niet richt op strafbare feiten die enkel door bepaalde groepen kunnen worden gepleegd.

Bij het gebruik van predictive policing moet zowel directe als indirecte discriminatie worden voorkomen. Daarbij dient extra aandacht te zijn voor mogelijke discriminatie van bepaalde kwetsbare groepen, zoals immigranten, vluchtelingen, asielzoekers en staatlozen, Roma/zigeuners, inheemse volkeren, ontheemde bevolkingsgroepen en personen die gediscrimineerd worden vanwege hun afkomst.⁹⁰⁷ Om direct onderscheid te voorkomen dienen risicomodellen profielregels die zien op 'beschermde gronden', zoals etniciteit, nationaliteit of sociale of maatschappelijke afkomst, te vermijden. De politie dient gebruik te maken van objectieve factoren en individueel gedrag. De politie mag geen gebruik maken van beschermde gronden als basis voor verdenking en besluitvorming. Ook een 'oververtegenwoordiging' van leden een bepaalde groep in de criminaliteitscijfers biedt geen rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling van alle leden van die groep. Het meenemen van zulke gronden creëert een *selffulfilling prophecy* en kan bestaande stereotypen en discriminerende houdingen binnen de politie versterken. De politie dient tevens waakzaam te zijn voor indirect onderscheid. Ogenschijnlijk objectieve profielregels kunnen tot discriminatie leiden wanneer zij (onbedoeld) voornamelijk individuen met een bepaald beschermd kenmerk identificeren. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de keuze voor een bepaalde vorm van criminaliteit die volgens de politie middels predictive policing moet worden aangepakt, of de wijken waarop de politie zich richt. De politie dient hiertoe de hitlijsten en de interventies te onderzoeken. Wanneer met name personen met een bepaald beschermd kenmerk opgenomen worden op hitlijsten en/of onderworpen worden aan interventies, is er sprake van indirect onderscheid dat gerechtvaardigd dient te worden. De politie dient daarvoor aan te voeren dat het onderscheid gebaseerd is op objectieve factoren en dat de gekozen maatregelen geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn om criminaliteit te voorkomen.

⁹⁰⁷ Het CERD vraagt van Staten extra aandacht voor het uitbannen van discriminatie van deze groepen. Zij worden omschreven als kwetsbare groepen die worden geconfronteerd met uitsluiting, marginalisatie en niet-integratie in de samenleving. Zie Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem, p. 29.

Het onderzoeken van indirect onderscheid is momenteel niet goed mogelijk in Nederland. Om hitlijsten en interventies te kunnen onderzoeken naar beschermde gronden is adequate terugkoppeling vereist, zoals hiervoor besproken onder punt 3. De politie registreert echter niet alle interventies en neemt bepaalde beschermde gronden (zoals etniciteit) niet op in registraties. Een pilot met systematische registraties, waarin de politie bepaalde persoonskenmerken van de betrokkene en de uitkomst van de interventie registreert, zou inzage bieden in de omvang van discriminatie binnen preventieve maatregelen.⁹⁰⁸ Ook kan een beroep worden gedaan op onafhankelijke onderzoekers, bijvoorbeeld statistici en criminologen, om risicomodellen kritisch te evalueren om te achterhalen of personen met een bepaald beschermd kenmerk sneller aan de profielregels voldoen dan personen zonder dat kenmerk.

7. Preventieve controles dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn. De bevoegdheid van de politie om preventieve controles uit te voeren dient te worden afgebakend om willekeur en discriminatie te voorkomen.

Onder de huidige Wegenverkeerswet heeft de politie ruime discretie in het uitvoeren van preventieve controles. Hoewel enige discretie voor politieagenten gewenst is vanuit het verbod op geautomatiseerde besluitvorming, brengt een ruime discretie een risico van misbruik van bevoegdheden met zich mee. Een politieagent kan op basis van een voorgevoel of persoonlijke intuïtie overgaan tot een controle, zonder de onderliggende overwegingen te moeten delen. De groep personen die kan worden onderworpen aan preventieve controles is zo vrijwel onbeperkt. De bevoegdheid van de politie om preventieve controles uit te voeren dient te worden afgebakend om willekeurige of discriminerende inmengingen in mensenrechten te voorkomen. Om aan het mensenrechtelijk kader te voldoen, moeten preventieve controles noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarvoor is het van belang dat zij worden beperkt in tijd en gebied. De maatregelen dienen in redelijke verhouding te staan tot de ernst van de strafbare feiten die de politie poogt te voorkomen. Wanneer preventieve controles worden ingezet voor minder ernstige vergrijpen, dient de discretionaire bevoegdheid van politieagenten strikt te worden beperkt. Waarborgen tegen misbruik kunnen worden vervat in controlebevoegdheden voor een onafhankelijke toezichthouder, die bijvoorbeeld autorisaties voor controles kan uitvaardigen, herroepen of wijzigen. Ook hier is evaluatie van belang: geëvalueerd moet worden of de politie de controles daadwerkelijk inzet voor situaties die betrekking hebben op het doel van het predictive-policingprogramma en of de controles het beoogde effect hebben.

8. Betrokkenen moeten een risicoscore te kunnen betwisten, in het bijzonder wanneer de politie maatregelen neemt op basis daarvan.

Het gebrek aan transparantie bij de vormgeving en uitvoering van predictive-policingprogramma's raakt aan verschillende grondrechtelijke normen, die veelal in verband staan met het recht op een eerlijk proces. Om betrokkenen de mogelijkheid te geven om hun rechten uit te oefenen, is het van belang dat de politie hen bewust maakt van de gegevensverwerking. Wanneer het individueel informeren van alle betrokkenen een onevenredig inspanning vereist, dient de politie op een andere wijze uitvoering te

⁹⁰⁸ Zoals voorgesteld door o.a. Amnesty International en Control Alt Delete. Zie Amnesty International 2015; Control Alt Delete 2016; Control Alt Delete 2017.

geven aan de notificatieplicht. Zo kan de politie burgers op de hoogte stellen van een predictive-policingprogramma via de media. Daarbij is het belangrijk dat de politie ook de rechten van betrokkenen vermeldt. De politie dient ook transparantie te bieden over de werking van het predictive-policingprogramma: betrokkenen moeten kunnen begrijpen hoe een algoritme werkt en waarvoor het wordt gebruikt. Betrokkenen hebben in het bijzonder recht op informatie over de onderliggende redenering voor een gegevensverwerking wanneer de resultaten hiervan op haar of hem worden toegepast. Risicomodellen kunnen daarom niet volledig geheim zijn: een betrokkene moet haar of zijn risicoscore kunnen betwisten wanneer zij of hij op basis van de risicoscore wordt onderworpen aan een maatregel. Wanneer een betrokkene geen inzage heeft in de gegevensverwerking brengt dat een onredelijke bewijslast met zich mee, dat de procedurele gelijkheid in de weg staat. Dit betekent dat een politieagent de reden van een controle dient toe te lichten. De beperkingsmogelijkheden wat betreft de rechten van betrokkenen dienen terughoudend te worden uitgelegd, zodat het recht op een eerlijk proces gewaarborgd wordt.

9. Een onafhankelijke toezichthouder dient toezicht te houden op predictive-policingprogramma's en de gevolgen daarvan voor grondrechten zoals gegevensbescherming en gelijkheid.

Het gegevensbeschermingsrecht vereist een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die toezicht houdt op de gegevensbeschermingsnormen. De vele mogelijkheden tot beperking van de rechten van betrokkenen tot inzage, rectificatie en verwijdering van hun gegevens maken onafhankelijk toezicht des te belangrijker. Het is belangrijk dat de toezichthouder onafhankelijk is: zij moet losstaan van de uitvoerende en andere belanghebbende partijen en besluiten maken op basis van duidelijke criteria, waaronder de vraag of minder ingrijpende maatregelen kunnen volstaan om het vastgestelde doel te bereiken. Voorafgaande toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit van sensoren en bewaartermijnen door de officier van justitie volstaat hiervoor niet. De officier van justitie kan namelijk niet als onafhankelijke autoriteit worden beschouwd. Zij is een partij die belangen verdedigt en kan daarom niet worden gezien als voldoende objectief en onpartijdig om de verschillende belangen van de samenleving en betrokkenen af te wegen.

In het kader van het gegevensbeschermingsrecht wordt onafhankelijk toezicht uitgeoefend door de Autoriteit Persoonsgegevens. Bij predictive-policingprogramma's lijkt vrijwel altijd een verplichting te bestaan om de Autoriteit Persoonsgegevens voorafgaand te raadplegen, gezien de hoge risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. De Autoriteit Persoonsgegevens dient inzage te hebben in de werking van een predictive-policingproject om te kunnen toetsen of gegevensbeschermingsnormen worden nageleefd. Zij kan vervolgens adviseren hoe de risico's van de voorgenomen verwerkingen beperkt kunnen worden. Zij kan ook adviseren om van de verwerking af te zien. Daarnaast bezit de Autoriteit Persoonsgegevens zelfstandige taken en bevoegdheden om uit eigen beweging toezicht uit te oefenen. Zij dient onder meer gegevensverwerkers beter bekend te maken met hun verplichtingen en onderzoek te doen naar de naleving van gegevensbeschermingsnormen. In dit kader is het voornemen van de Autoriteit Persoonsgegevens om een stelsel van toezicht vorm te geven voor artificiële intelligentie en algoritmes een veelbelovende ontwikkeling.

10. Er dienen duidelijke regels te worden vastgesteld voor het delen van gegevens. De politie dient transparant te zijn over samenwerking met andere partijen.

Het delen van gegevens en risicoscores met andere partijen brengt risico's met zich mee. Deze partijen kunnen op basis van de risicoscores beslissingen nemen die de rechten van geselecteerde individuen (negatief) beïnvloeden. Onder het gegevensbeschermingsrecht mogen gegevens dan ook slechts onder bepaalde voorwaarden worden gedeeld. De vereisten hangen af van de partij waarmee de politie de gegevens deelt. Zo zijn er strengere regels voor het delen van gegevens met private partijen dan voor het delen van gegevens met publieke entiteiten. In alle gevallen is het van belang dat betrokkenen op de hoogte zijn van de samenwerking. De huidige normen in de Nederlandse wet bieden weinig duidelijkheid over de toelaatbaarheid van het delen van gegevens. Gezien de risico's die gepaard gaan met het delen van gegevens is het wenselijk om vast te leggen wanneer er sprake is van een 'zwaarwegend algemeen belang' waarvoor gegevens mogen worden gedeeld en in welke 'bijzondere gevallen' politiegegevens mogen worden verwerkt door personen die geen ambtenaar zijn.⁹⁰⁹ Deze begrippen kunnen op verschillende wijzen – ruim of juist eng – worden uitgelegd. Ook de samenwerking van de politie met de private veiligheidsbranche binnen proeftuinen vraagt om nader onderzoek en maatschappelijk debat, waarbij het waarborgen van grondrechten voorop dient te staan. Zo dient door middel van juridische en technische maatregelen te worden voorkomen dat gegevens worden hergebruikt voor een ander doel.

⁹⁰⁹ Wet politiegegevens, art. 16 lid 4 en art. 19.

Literatuur

Amnesty International Afdeling Nederland 2013

Amnesty International Afdeling Nederland, *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, Amnesty International oktober 2013, online via: www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/rapport_etnisch_profileren_ainl_28_okt_2013.pdf?x62140.

Amnesty International 2018

Amnesty International, 'Sleepwet bedreiging voor mensenrechten. Drie redenen om op 21 maart tegen de wet te stemmen', 2018, www.amnesty.nl/mensenrechten-in-nederland/veiligheid-en-mensenrechten/sleepwet.

Amnesty International United Kingdom Section 2018

Amnesty International United Kingdom Section, *Trapped in the Matrix. Secrecy, stigma and bias in the Met's Gangs Database*, Amnesty International mei 2018, online via: www.amnesty.org.uk/files/2018-05/Trapped%20in%20the%20Matrix%20Amnesty%20report.pdf?lJSxllcKfkZgr4gHZsz0vW8JZ0W3V_PD.

Asher en Arthur 2017

Jeff Asher en Rob Arthur, 'Danger zone. Inside the Algorithm That Tries to Predict Violence in Chicago', 13 juni 2017, *The New York Times*.

Autoriteit Persoonsgegevens 2018A

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Nationale Politie moet politiegegevens beter beschermen', 20 september 2018, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/nationale-politie-moet-politiegegevens-beter-beschermen.

Autoriteit Persoonsgegevens 2018B

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Nationale Politie beschermt politiegegevens nog steeds niet goed genoeg', 21 december 2018, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/nationale-politie-beschermt-politiegegevens-nog-steeds-niet-goed-genoeg.

Autoriteit Persoonsgegevens 2019A

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Nationale Politie voldoet aan last onder dwangsom', 22 februari 2019, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/nationale-politie-voldoet-aan-last-onder-dwangsom.

Autoriteit Persoonsgegevens 2019B

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Extern onderzoek naar financiering Autoriteit Persoonsgegevens', 17 september 2019, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/extern-onderzoek-naar-financiering-autoriteit-persoonsgegevens.

Autoriteit Persoonsgegevens 2019B

Autoriteit Persoonsgegevens, *AP Focus 2020-2013: Dataprotectie in een digitale samenleving*, 11 november 2019, www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/focus_ap_202-2023_groot.pdf.

Autoriteit Persoonsgegevens 2020A

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Data protection impact assessment (DPIA)', 'Periodieke DPA', www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/zelf-doen/data-protection-impact-assessment-dpia, bezocht op 27 maart 2020.

Autoriteit Persoonsgegevens 2020B

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Politie', www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/politie-justitie/politie#faq, bezocht op 1 april 2020.

Autoriteit Persoonsgegevens 2020C

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Voorafgaande raadpleging', www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/voorafgaande-raadpleging, bezocht op 28 april 2020.

Babuta en Oswald 2019

Alexander Babuta en Marion Oswald, 'Data Analytics and Algorithmic Bias in Policing', RUSI Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Briefing Papers*, 16 september 2019, online via: www.rusi.org/publication/briefing-papers/data-analytics-and-algorithmic-bias-policing.

Van de Beld et al 2019

Jolanda van de Beld, Aldert Bergstra, Eline Huisman, Anouk Kootstra en Linda van der Pol, 'De politie: waakzaam en dienstbaar – vooral aan de chefs en de targets. Smileys scoren, platlullen en downgraden', Investico onderzoeksjournalisten, *De Groene Amsterdammer*, nr. 11, 13 maart 2019, online via: www.groene.nl/artikel/smileys-scoren-platlullen-en-downgraden.

Big Brother 2018

Big Brother Watch, *Face Off: The lawless growth of facial recognition in UK policing*, mei 2018, online via: www.bigbrotherwatch.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/Face-Off-final-digital-1.pdf.

Bij Voorbaat Verdacht 2018

Bijvoorbaatverdacht.nl, 'Wat is SyRI?', 18 januari 2018, www.bijvoorbaatverdacht.nl/wat-is-syri.

Bits of Freedom 2016

Hans de Zwart, 'Vier tips voor de nieuwe voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens', Bits of Freedom, 1 augustus 2016, www.bitsoffreedom.nl/2016/08/01/vier-tips-voor-de-nieuwe-voorzitter-van-de-autoriteit-persoonsgegevens.

Bits of Freedom 2018

Bits of Freedom, 'Geheime diensten', 2018, www.bitsoffreedom.nl/dossiers/geheime-diensten.

Bits of Freedom 2019A

Lotte Houwing, 'Predictive policing: alleen dat het misgaat is te voorspellen', Bits of Freedom, 19 maart 2019, www.bitsoffreedom.nl/2019/03/19/predictive-policing-alleen-dat-het-misgaat-is-te-voorspellen.

Bits of Freedom 2019B

Lotte Houwing, 'Experimentele manipulatie: burger steeds vaker onwetend proefdier', Bits of Freedom, 5 juni 2019, www.bitsoffreedom.nl/2019/06/05/experimentele-manipulatie-burger-steeds-vaker-onwetend-proefdier.

Bits of Freedom 2020

Lotte Houwing, 'Hoe de politie haar buitenwettelijke surveillancenetwerk uitbreidt', Bits of Freedom, 5 februari 2020, www.bitsoffreedom.nl/2020/02/05/hoede-politie-haarbuitenwettelijke-surveillancenetwerk-uitbreidt.

Bouma 2016

Kaya Bouma, 'Niet alles wat mogelijk is moet je willen', Soft Sister, *De Groene Amsterdammer*, nr. 24, 15 juni 2016, online via: www.groene.nl/artikel/niet-alles-wat-mogelijk-is-moet-je-willen.

Bradford et al 2009

Ben Bradford, Jonathan Jackson & Elizabeth A. Stanko, 'Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police', *Policing and Society* 2009, Volume 19, Issue 1, p. 20-46, DOI: [10.1080/10439460802457594](https://doi.org/10.1080/10439460802457594).

Van Brakel 2015

Rosamunde Van Brakel, 'Iedereen verdacht? De effectiviteit en impact van het gebruik van preëemptieve surveillance voor de publieke veiligheid', *Orde van de Dag*, 2015/69, p. 35-42, online via: www.researchgate.net/publication/275770776_Iedereen_verdacht_De_effectiviteit_en_impact_van_het_gebruik_van_preemptieve_surveillance_voor_publieke_veiligheid.

Van Brakel 2016

Rosamunde Van Brakel, 'Pre-emptive Big Data Surveillance and its (Dis)Empowering consequences: The Case of Predictive Policing', p. 117-141 in: Van der Sloot et al, *Exploring the Boundaries of Big Data*, Amsterdam University Press 2016, online via www.ssrn.com/abstract=2772469.

Brayne 2017

Sarah Brayne, 'Big Data Surveillance: The Case of Policing', *American Sociological Review*, Volume 82, Issue 5, augustus 2017, p. 977-1008, DOI: [10.1177/0003122417725865](https://doi.org/10.1177/0003122417725865).

Brayne et al 2015

Sarah Brayne, Alex Rosenblat en Danah Boyd, 'Predictive Policing', *Data & Civil Rights: A New Era of Policing and Justice*, 27 oktober 2015, online via: www.datacivilrights.org/pubs/2015-1027/Predictive_Policing.pdf.

Ten Brink et al 2017

Tjeerd ten Brink, Jan ter Mors en Mariëlle den Hengst, 'Informatiegestuurd werken en businessintelligence', in: *Informatie gestuurd politiewerk in de praktijk*, Den Hengst, Ten Brink, en Ten Mors, Politieacademie, Vakmedianet 2017, online via: www.politieacademie.nl/actueel/Documents/seminar%20Keerpunt%20informatiegestuurd%20politiewerk.pdf.

Brkan 2017

Maja Brkan, 'In search of the concept of essence of EU fundamental rights through the prism of data privacy', *Maastricht Faculty of Law Working Paper* No. 2017-01, 16 januari 2017, online via: www.ssrn.com/abstract=2900281.

Broeders en Schrijvers 2020

Dennis Broeders en Erik Schrijvers, 'Big data in een vrije en veilige samenleving', *NJV Jaarvergadering* 2020, www.njb.nl/njv-jaarvergadering-2020/jaarvergadering-2016/artikelen/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving.

Brown 1988

Michael K. Brown, *Working the street. Police discretion and dilemmas of reform*, Russel Sage Foundation 1998, online via: www.jstor.org/stable/10.7758/9781610445948.

Bulgarian Helsinki Committee 2016

Slavka Kukova, *The Normative and Practical Obstacles to Effective Prosecution of Ill-Treatment by Official Persons*, Bulgarian Helsinki Committee (BHC), Open Society Foundations, Sofia 2016, online via: www.bghelsinki.org/media/uploads/2016police_en.pdf.

Bundesverfassungsgericht 2019

Bundesverfassungsgericht, 'Automatic number plate recognition pursuant to the Bavarian Police Act is partially unconstitutional', Order 18 december 2018, 1 BvR 142/15, Press Release No. 8/2019, 5 februari 2019, online via: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/bvg19-008.

De Busser 2009

Els de Busser, 'Purpose limitation in EU-US data exchange in criminal matters: the remains of the day', p. 163-201 in: Cools et al, *Readings on criminal justice, criminal law and policing*, Maklu 2009.

Çankaya 2012

Sinan Çankaya, *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

Cannataci et al 2006

Joseph Cannataci, Joseph A., Mireille Caruana, Mireille M., Mifsud Bonnici en Jeanne Pia, 'Chapter R (87) 15: A slow death?', p. 27 – 49 in: *Monitoring and Supervision*, Erasmus University Press, Rotterdam, 2006.

Caruana 2019

Mireille M. Caruana, 'The reform of the EU data protection framework in the context of the police and criminal justice sector: harmonisation, scope, oversight and enforcement', *International Review of Law, Computers & Technology* 2019, Volume 33, Issue 3, p. 249-270, DOI: [10.1080/13600869.2017.1370224](https://doi.org/10.1080/13600869.2017.1370224).

Civil Rights Defenders 2018

Civil Rights Defenders, 'Historic Victory in the court of Appeal', 25 maart 2018, www.crd.org/2018/03/25/historic-victory-in-the-court-of-appeal

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2015

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 'Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands', CERD/C/NLD/CO/19-21, 24 september 2015.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2019

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 'Twenty-second to twenty-fourth period reports submitted by the Netherlands under article 9 of the Convention, due in 2019', CERD/C/NLD/22-24, 4 maart 2019.

Corstens 2018

Mr. G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Wolters Kluwer, negende druk 2018.

Dai et al 2011

Mengyan Dai, James Frank en Ivan Sun, 'Procedural Justice During Police-Citizen Encounters: The effects of process-based policing on citizen compliance and demeanor', *Journal of Criminal Justice* 2011, Volume 39, Issue 2, p. 159-168.

Das en Schuilenburg 2018

A. Das en Marc Schuilenburg, 'Predictive policing: waarom bestrijding van criminaliteit op basis van algoritmen vraagt om aanpassing van het strafprocesrecht', *Strafblad: het nieuwe tijdschrift voor strafrecht* 2018, Volume 4 [33], p. 19-26, online via: www.marcschuilenburg.nl/wp-content/uploads/2018/10/PredictivePolicingStrafblad.pdf.

Delsol 2015

Rebekah Delsol, 'Effectiveness', in: Delsol en Shiner (eds.) *Stop and Search: The Anatomy of a Police Power*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2015, DOI: [10.1057/9781137336101_5](https://doi.org/10.1057/9781137336101_5).

Docter 2017

Mirthe Docter, 'Is er in de (strafrechtelijke) rechtspraak, in het bijzonder bij controles op grond van de Wegenverkeerswet, ruimte voor het aannemen van détournement de pouvoir?', Sdu blog 8 juni 2017, online via: www.sdu.nl/blog/is-er-in-de-strafrechtelijke-rechtspraak-in-het-bijzonder-bij-controles-op-grond-van-de-wegenverkeerswet-ruimte-voor-het-aannemen-van-detournement-de-pouvoir.

Drenth en Van Steden 2017

Anthonie Drenth en Ronald van Steden, 'Ervaringen van straatagenten met het Criminaliteits Anticipatie Systeem', *Tijdschrift voor de Politie* 2017, Volume 79, nr. 3, p. 6-10.

The Economist 2018

The Economist, 'How data-driven policing threatens human freedom. An excerpt and interview with Andrew Ferguson, author of "The Rise of Big Data Policing", Washington, D.C.], 4 juni 2018, online via: www.economist.com/open-future/2018/06/04/how-data-driven-policing-threatens-human-freedom.

The Economist 2020

The Economist, 'Personal identification. People can now be identified at a distance by their heartbeat. And then dealt with, if they are enemy operatives', 23 januari 2020, online via: www.economist.com/science-and-technology/2020/01/23/people-can-now-be-identified-at-a-distance-by-their-heartbeat.

EDRi 2017

Jesper Lund, 'New legal framework for predictive policing in Denmark', EDRi, 22 februari 2017, online via: www.edri.org/new-legal-framework-for-predictive-policing-in-denmark.

Eindhoven University of Technology 2018

Eindhoven University of Technology, 'Zakkenrollers herkennen dankzij data-correlatie', 11 juli 2018, online via: www.tue.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/zakkenrollers-herkennen-dankzij-data-correlatie.

Ernst et al 2019

Sander Ernst, Hanneke ter Veen, Jérôme Lam en Nicolien Kop, 'Leren van technologisch innoveren. "De techniek is niet zo spannend"', Politieacademie 2019, online via: www.politieacademie.nl/onderzoektechnologie.

European Court of Human Rights 2019

European Court of Human Rights, Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of thought, conscience and religion*, Council of Europe, updated on 31 August 2019, online via: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_ENG.pdf.

European Data Protection Supervisor 2017

European Data Protection Supervisor (EDPS), *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit*, 11 april 2017, online via: www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/necessity-toolkit_en.

European Union Agency for Fundamental Rights 2018

European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook. Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, online via: www.fra.europa.eu/en/publication/2018/preventing-unlawful-profiling-today-and-future-guide.

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe 2018

European Union Agency for Fundamental Rights en Council of Europe, *Handbook on European non-discrimination law*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, online via: www.fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition.

Ferguson 2017A

Andrew Guthrie Ferguson, *The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement*, New York University Press 2017.

Ferguson 2017B

Andrew Guthrie Ferguson, 'The Police Are Using Computer Algorithms to Tell if You're a Threat', *TIME Magazine* 3 oktober 2017, online via: www.time.com/4966125/police-departments-algorithms-chicago.

Fuster 2014

Gloria Gonzalez Fuster, *The emergence of personal data protection as a fundamental right in the European Union*, Springer International Publishing 2014.

Fuster en Gutwirth 2013

Fuster en Gutwirth, 'Opening up personal data protection: A conceptual controversy', *Computer Law & Security Review* 2013, Volume 29, Issue 5, p. 531-539.

Gutwirth en de Hert 2009

S. Gutwirth en P. de Hert, 'Data protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalisation in Action', in: S. Gutwirth, Y. Poullet, P. de Hert, C. de Terwangne en S. Nouwt, *Reinventing Data Protection?* Springer Dordrecht 2009.

Gutwirth et al 2009

S. Gutwirth, Y. Poullet, P. de Hert, C. de Terwangne en S. Nouwt, *Reinventing data protection?* Springer Dordrecht 2009.

Van Ham et al 218

Tom van Ham, Juno van Esseveldt en Henk Ferwerda, 'Mobiël banditisme. De opbrengsten van de verkennende fase van het onderzoeksprogramma Moba', in opdracht van Programma Politie & Wetenschap, 2018 Bureau Beke, online via: www.politieenwetenschap.nl/publicatie/pw_verkenningen/2019/mobiël-banditisme-326.

Harcourt 2007

Bernard E. Harcourt, *Against Prediction: Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago: University of Chicago Press 2007.

Hert en Papakonstantinou 2016

Paul de Hert en Vagelis Papakonstantinou, 'The new police and criminal justice data protection Directive: a first analysis', *New Journal of European Criminal Law* 2016, Volume 7, Issue 1, p. 7-19.

Holmberg 2003.

Lars Holmberg, *Policing stereotypes. A qualitative study of police work in Denmark*, Galda: Wilch Verlag 2003.

Forder et al 2019

Prof. dr. C.J. Forder, dr. M.A.K. Klaassen, prof. Mr. M.J. Vonk, prof. Dr. S. Smet, mr. Dr. D.G.J. Sanderink, M. Koning, LL.M. en C. Gysels en mr. dr. M. Hagens, 'Artikel 8 EVRM' in: Forder et al, *SDU Commentaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, online via opmaat.sdu.nl, bijgewerkt tot en met 4 juni 2019.

Galic 2019

Maša Galič, 'Surveillance, privacy and public space in the Stratumseind Living Lab. The smart city debate, beyond data', *Ars Aequi*, special issue, July/August 2019, online via: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3435518.

Gates 2011

Kelly A. Gates, *Our Biometric Future: Facial Recognition Technology and the Culture of Surveillance*, New York University Press 2011.

Geller et al 2014

Amanda Geller, Jeffrey Fagan, Tom Tyler en Bruce G. Link, 'Aggressive Policing and the Mental Health of Young Urban Men', *American Journal of Public Health*, Volume 104, No. 12, december 2014.

Gemeente Amsterdam 2019A

Gemeente Amsterdam, 'Top400', www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/top400, bezocht op 17 april 2020.

Gemeente Amsterdam 2019B

Gemeente Amsterdam, 'Top600', www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/top600, bezocht op 17 april 2020.

Gerards 2002

J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Gerards 2004

Janneke Gerards, 'Gelijke behandeling en het EVRM. Artikel 14 EVRM: van krachteloze waarborg naar 'norm met tanden'?', *NTM/NJCM-Bulletin* 2004, nr. 2, p. 176-198.

Gerards et al 2013

Janneke Gerards (eindred.), Barend Barentsen, Tom Barkhuysen, Jan Crijns, Michiel van Emmerik, Friederike van der Jagt, Jan Peter Loof, Aernout Nieuwenhuis en Karin de Vries, *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Ars Aequi Libri 2013.

Gerards 2019A

Prof. mr. J.H. Gerards, 'Commentaar op Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden art. 14 (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) (artikeltekst geldig vanaf 01-11-1998)', in: Gerards et al, *SDU Commentaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, online via opmaat.sdu.nl, bijgewerkt tot en met 17 januari 2019.

Gerards 2019B

Prof. mr. J.H. Gerards, 'Commentaar op Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden art. 1 (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) (artikeltekst geldig vanaf 01-04-2005)', in: Gerards et al, *SDU Commentaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, online via opmaat.sdu.nl, bijgewerkt tot en met 25 januari 2019.

Gregorová 2019

Gregorová, 'Tracking down license plate scanners (ANPR): Pirate Party publishes locations and presents detection device', European Pirate Party, 4 februari 2019, www.european-pirateparty.eu/tracking-down-license-plate-scanners-anpr-pirate-party-publishes-locations-and-presents-detection-device.

Hardyns en Rummens 2018

Wim Hardyns en Anneleen Rummens, 'Predictive Policing as a New Tool for Law Enforcement? Recent Developments and Challenges', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2018, Volume 24, p. 201-218.

Den Hengst et al 2017

Mariëlle den Hengst, Tjeerd ten Brink, en Jan ter Mors, 'In gesprek met Ruud Staijen over informatievoorziening', in: *Informatie gestuurd politiewerk in de praktijk*, Den Hengst, Ten Brink, en Ten Mors, Politie Academie, Vakmedianet 2017.

Dimitrova en De Hert 2018

Diana Dimitrova en Paul de Hert, 'The Right of Access Under the Police Directive: Small Steps Forward', in: Medina M., Mitrakas A., Rannenberg K., Schweighofer E., Tsouroulas N. (eds.), *Privacy Technologies and Policy*, APF 2018, Lecture Notes in Computer Science, Volume 11079, Springer, Cham, DOI: [10.1007/978-3-030-02547-2_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-02547-2_7).

Van der Jagt 2013

F. van der Jagt, 'Het recht op bescherming van persoonsgegevens', in: Janneke Gerards (eindred.), Barend Barentsen, Tom Barkhuysen, Jan Crijns, Michiel van Emmerik, Friederike van der Jagt, Jan Peter Loof, Aernout Nieuwenhuis en Karin de Vries, *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Ars Aequi Libri 2013.

Jansen 2018

Fieke Jansen, 'Data Driven Policing in the Context of Europe', ERC-funded project 'Data Justice: Understanding datafication in relation to social justice' (DATAJUSTICE) starting grant (2018-2023), Working Paper 7 mei 2018, online via: www.datajusticeproject.net/wp-content/uploads/sites/30/2019/05/Report-Data-Driven-Policing-EU.pdf.

Janssen 2015

Sander Janssen, 'Bij steeds meer burgers ontstaat het beeld dat OM geen betrouwbare partij is', Het Parool 29 september 2015, online via: www.parool.nl/columns-opinie/bij-steeds-meer-burgers-ontstaat-het-beeld-dat-om-geen-betrouwbare-partij-is~bb9f1edf.

Jasserand 2018

Catherine Jasserand, 'Subsequent use of GDPR data for a law enforcement purpose: The forgotten principle purpose limitation', *European Data Protection Law Review* 2018, Volume 4, Issue 2, 152-176, online via: www.ssrn.com/abstract=3230347.

De Jong 2017

T. de Jong, *Procedurale waarborgen in materiële EVRM-rechten*, diss. Leiden, Wolters Kluwer 2017.

Keken en Kuijpers 2020

Kim van Keken en Dieuwertje Kuijpers, 'Beveiligingsmultinational G4S en de VVD-lobby. Te koop: openbare orde en veiligheid', *De Groene Amsterdammer*, nr. 16, 15 april 2020, online via: www.groene.nl/artikel/te-koop-openbare-orde-en-veiligheid.

Kist 2018

Reinier Kist, 'Politiesoftware scant gezichten van verdachten', *NRC* 19 februari 2018.

Knoester 2010

Job Knoester, 'Is de magistratuur magistraatlijk genoeg?', Mr. 13 december 2010, online via: www.mr-online.nl/is-de-magistratuur-magistraatlijk-genoege.

Kokott en Sobotta 2013

Juliane Kokott en Christoph Sobotta, 'The distinction between privacy and data protection in the jurisprudence of the CJEU and the ECtHR', *International Data Privacy Law* 2013, Volume 3, No. 4, 222-228.

Koning 2020

M. Koning, *Private Data Flows. A study into the purpose limitation principle in predictive policing with commercial data in Europe*, conceptversie januari 2020.

De Koning 2020

Bart de Koning, 'Pretenties van predictive policing. Data zonder daadkracht', *Cahiers Politiestudies* 2020-1, nr. 54, 55-68.

Krumpal 2011

Ivar Krumpal, 'Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review', *Quality & Quantity* 47, 2025-2047 (2013), DOI: [10.1007/s11135-011-9640-9](https://doi.org/10.1007/s11135-011-9640-9).

Landman en Kleijer-Kool 2016

W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Twynstra Gudde, Amersfoort 2016, online via: www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2016/boeven-vangen-279.

Lenaerts 2012

Koen Lenaerts, 'Exploring the limits of the EU charter of fundamental rights', *European Constitutional Law Review* 2012, Volume 8, Issue 3, p. 375-403, DOI: [10.1017/S1574019612000260](https://doi.org/10.1017/S1574019612000260).

Letsas 2004

George Letsas, 'The truth in autonomous concepts: How to interpret the ECHR', *European Journal of International Law* 2004, Volume 15, Issue 2, p. 279-305.

Letter&Geest 2013

Letter&Geest, 'Roma-onderzoeken deugen niet', 26 oktober 2013, www.trouw.nl/nieuws/roma-onderzoeken-deugen-niet~b2a36dcb.

Liberty 2019

Hannah Couchman, *Policing by Machine: predictive policing and the threats to our rights*, Liberty House, januari 2019, www.libertyhumanrights.org.uk/issue/policing-by-machine.

Lum en Isaac 2016

Kristian Lum en William Isaac, 'To predict and serve?', *In Detail* oktober 2016, DOI: [10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x](https://doi.org/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x).

Lynskey 2015

O. Lynskey, *The foundations of EU data protection law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Mali et al 2017

Bas Mali, Carla Bronkhorst-Giessen en Mariëlle den Hengst, *Predictive policing: lessen voor de toekomst. Een evaluatie van de landelijke pilot*, Politieacademie februari 2017, online www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Evaluatie-predictive-policing;-sturen-op-voorspellingen-.aspx.

Marshall en Thomas 2017

Daniel Marshall en Terry Thomas, *Privacy and criminal justice*, Palgrave Macmillan 2017.

Mayor of London 2018

Mayor of London, London Assembly, 'Review of the MPS Gangs Matrix', 21 december 2018, online via: www.london.gov.uk/mopac-publications-0/review-mps-gangs-matrix.

McLeod 2014

Saul McLeod, 'The Interview Research Method', *Simply Psychology*, 2014, online via: www.simplypsychology.org/interviews.html#group.

Meesters 2014

P.M.A. Meesters, *Intelligent Blauw. Intelligence-gestuurde politiezorg in gebiedsgebonden eenheden*, 's Hertogenbosch: BOXPress B.V. 2014.

Mijatovic 2019

Dunja Mijatovic, 'Ethnic profiling: a persisting practice in Europe', Commissioner for Human Rights 9, Council of Europe mei 2019, online via: www.coe.int/en/web/commissioner/-/ethnic-profiling-a-persisting-practice-in-europe.

Miller et al 2003

Joel Miller, Robert C. Davis, Nicole J. Henderson, John Markovic en Christopher W. Ortiz, 'Public Opinions of the Police. The Influence of Friends, Family, and News Media', *Vera Institute of Justice*, Summary Research Report to the National Institute of Justice, december 2003, online via: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/205619.pdf.

Minority Rights Group 2018

Minority Rights Group, Directory, Countries, Bulgaria, 'Roma', minorityrights.org, laatst bijgewerkt juli 2018, www.minorityrights.org/minorities/roma-2.

Minority Rights Group 2020

Minority Rights Group, Directory, Countries, Romania, 'Roma', minorityrights.org, www.minorityrights.org/minorities/roma-14, bezocht op 8 maart 2020.

Monroy 2018

Matthias Monroy, 'Suspicion files: German police databases on political activists', State Watch april 2018, online via: www.statewatch.org/analyses/no-326-germany-police-databases.pdf.

MOPAC 2018

MOPAC, Mayor of London, Office for Policing and Crime, *Review of the Metropolitan Police Service Gangs Matrix*, december 2018, online via: www.london.gov.uk/sites/default/files/gangs_matrix_review_-_final.pdf.

More 1999

G. More, 'The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?' in: Craig en De Búrca (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 1999.

Müller 2013

Henk Müller, 'Roma worden tot gehate buitenstanders gemaakt', *de Volkskrant* 10 oktober 2013.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, Dutch Section of the International Commission of Jurists (NJCM), 'Joint parallel report to the nineteenth to twenty-first Periodic Reports of the Netherlands on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (CERD)', The Netherlands, juli 2015.

Newel 2018

Bryce Clayton Newell, 'Privacy and Surveillance in the Streets: An Introduction', in: Newell, Timan en Koops, *Surveillance, Privacy and Public Space*, Routledge Studies in Surveillance book series 2018.

NOS 2018

Remco Andringa, 'Politie wil zakkenrollers en plofkrakers vangen met data', NOS 17 september 2018, www.nos.nl/artikel/2250767-politie-wil-zakkenrollers-en-plofkrakers-vangen-met-data.

Noyon en Trapman 2017

Lucas Noyon en Leon Trapman, 'Het boekje te buiten?', *Ars Aequi* februari 2017.

NPCC 2016

National Police Chiefs' Council NPCC, 'Automatic Number Plate Recognition National User Group (NUG). Terms of Reference', april 2016, online via: www.npcc.police.uk/documents/NPCC%20NUG%20Terms%20of%20Reference%20April%2016.pdf.

Nu.nl 2020

Nu.nl, 'Aantal privacyklachten bij Autoriteit Persoonsgegevens flink gestegen', 14 februari 2020, www.nu.nl/tech/6030741/aantal-privacyklachten-bij-autoriteit-persoonsgegevens-flink-gestegen.

Ojanen 2016

Tuomas Ojanen, 'Making the essence of fundamental rights real: the Court of Justice of the European Union clarifies the structure of fundamental rights under the Charter', *European Constitutional Law Review* 2016, Volume 12, Issue 2, p. 318-329, DOI: [10.1017/S1574019616000225](https://doi.org/10.1017/S1574019616000225).

O'Neil 2016

Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York, NY: Penguin 2016.

Oostveen en Irion 2018

M. Oostveen en K. Irion, 'The golden age of personal data: How to regulate an enabling fundamental right?' in M. Bakhoun, B. Conde Gallego, M-O. Mackenrodt, & G. Surblyt-Namaviien (eds.), *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law: Towards a Holistic Approach?* MPI Studies on Intellectual Property and Competition Law, Vol. 28. Berlin: Springer, DOI: [10.1007/978-3-662-57646-5_2](https://doi.org/10.1007/978-3-662-57646-5_2).

Open Society Justice Initiative 2007

Open Society Justice Initiative, *I Can Stop Whoever I Want: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, New York, Open Society Institute 2007, online via: www.justiceinitiative.org/publications/i-can-stop-and-search-whenever-i-want-police-stops-ethnic-minorities-bulgaria-hungary-and.

Open Society Justice Initiative 2012

Open Society Justice Initiative, *Reducing Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*, Open Society Foundations 2012, online via: www.justiceinitiative.org/publications/reducing-ethnic-profiling-european-union-handbook-good-practices.

Open Society Justice Initiative 2014A

Open Society Justice Initiative, 'Litigation. Zeshan Muhammad v. Spain', 31 juli 2014, www.justiceinitiative.org/litigation/zeshan-muhammad-v-spain.

Open Society Justice Initiative 2014B

Open Society Justice Initiative, 'Litigation. Seydi and others v. France', 4 oktober 2014, www.justiceinitiative.org/litigation/seydi-and-others-v-france.

Open Society Justice Initiative 2017

Open Society Justice Initiative, 'Discriminatory Police Stops Brought Before European Court of Human Rights', 23 mei 2017, www.justiceinitiative.org/newsroom/discriminatory-police-stops-brought-european-court-human-rights.

Openbaar Ministerie 2019

Openbaar Ministerie, 'Top 600 aanpak', www.om.nl/organisatie/arrondissementsparket-amsterdam/top-600, bezocht op 19 april 2020.

Openbaar ministerie 2020

Openbaar Ministerie, 'Mobiel banditisme', www.om.nl/onderwerpen/mobiel-banditisme, bezocht op 10 maart 2020.

Perry et al 2013

Walter L. Perry, Brian McInnis, Carter C. Price, Susan Smith en John S. Hollywood, *Predictive Policing. The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2013, online via: www.rand.org/pubs/research_reports/RR233.

Politie 2017

Politie, 'Criminaliteits Anticipatie Systeem verder uitgerold bij Nationale Politie', 16 mei 2017, www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/05-cas.html.

Politie 2018

Politie, 'Zakkenrollers herkennen dankzij data-koppeling', 11 juli 2018, www.politie.nl/nieuws/2018/juli/11/00-zakkenrollers-herkennen-dankzij-data-koppeling.html.

Politie 2019A

Politie, 'Politie Limburg één van de nationale proeftuinen voor drones', 20 juni 2019, www.politie.nl/nieuws/2019/juni/20/10-politie-limburg-een-van-de-nationale-proeftuinen-voor-drones.html.

Politie 2019B

Politie, 'Opening Criminele Kaart op Team Weerij's', 28 augustus 2019, www.politie.nl/nieuws/2019/augustus/28/08-opening-criminele-kaart-op-team-weerij.html

Politie 2019C

Politie, '(2019) Programma Mobiel Banditisme – Proeftuin Roermond', 30 augustus 2019, www.politie.nl/wob/korpsstaf/2019-programma-mobiel-banditisme-%E2%80%93-proeftuin-roermond.html.

Politie 2019D

Politie, 'Onderzoek Rathenau levert politie bruikbare inzichten op', 11 september 2019, www.politie.nl/nieuws/2019/september/11/onderzoek-rathenau.html.

Politie 2020A

Politie, 'ANPR', www.politie.nl/themas/anpr.html, bezocht op 19 april 2020.

Politie 2020B

Politie, 'Mobiel banditisme', www.politie.nl/themas/mobiel-banditisme.html, bezocht op 11 januari 2020.

Politie 2020C

Politie, 'Organisatie regionaal en lokaal', www.politie.nl/over-de-politie/organisatie-regionaal-en-lokaal.html, bezocht op 27 april 2020.

Politie 2020D

Politie, 'Privacy Statement', www.politie.nl/algemeen/privacy.html?sid=78eaf283-1d98-4d62-85a3-b669cab4e9e4, bezocht op 15 januari 2020.

Poullet en Rouvroy 2009

Antoinette Poullet en Yves Rouvroy, 'The right to informational self-determination and the value of self-development: Reassessing the importance of privacy for democracy', in: S. Gutwirth, Y. Poullet, P. de Hert, C. de Terwangne en S. Nouwt (eds.), *Reinventing data protection?* Springer, Dordrecht 2009.

Prasad 2011

Raekha Prasad, 'Reading the Riots: "Humiliating" Stop and Search a Key Factor in Anger Towards Police', *The Guardian*, 6 december 2011, online via: www.theguardian.com/uk/2011/dec/06/stop-and-search

Privacy First 2018

Privacy First, 'Interview met Privacy First over nieuwe wet ANPR' 17 november 2018, www.privacyfirst.nl/aandachtsvelden/wetgeving/item/1133-interview-met-privacy-first-over-nieuwe-wet-anpr.html.

Privacy First 2019A

Privacy First, 'De Verleiders verleiden Nederland tot discussie', 30 januari 2019, www.privacyfirst.nl/aandachtsvelden/metaprivacy/item/1140-de-verleiders-verleiden-nederland-tot-discussie.html.

Privacy First 2019B

Privacy First, 'Dringende oproep om donaties!', 31 mei 2019, www.privacyfirst.nl/rechtszaken-1/item/1152-dringende-oproep-om-donaties.html.

Rathenau Instituut 2017

Nazarski, 'Amnesty International: Algoritmes moeten zich aan de mensenrechten houden', Rathenau Instituut, 4 oktober 2017, online via: www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/amnesty-international-algoritmes-moeten-zich-aan-de-mensenrechten-houden.

Rathenau Instituut 2019A

Rathenau Instituut, 'Dankzij deze sensoren kunnen rondreizende bandieten minder hun gang gaan', 13 juni 2019, www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/dankzij-deze-sensoren-kunnen-rondreizende-bandieten-minder-hun-gang-gaan.

Rathenau Instituut 2019B

Dhoya Snijders, Marijn Biesiot, Geert Munnichs, Rinie van Est, met medewerking van Stef van Ool en Ruben Akse, *Burgers en sensoren – Acht spelregels voor de inzet van sensoren voor veiligheid en leefbaarheid*, Rathenau Instituut 11 september 2019, online via: www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/burgers-en-sensoren.

Rechtspraak 2018

Rechtspraak, 'Controle van auto vanwege buitenlands kenteken onder omstandigheden toelaatbaar', 9 oktober 2018, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Controle-van-auto-vanwege-buitenlands-kenteken-onder-omstandigheden-toelaatbaar.aspx.

Richardson et al 2019

Rashida Richardson, Jason M. Schultz & Kate Crawford, 'Dirty Data, Bad Predictions: How Civil Rights Violations Impact Police Data, Predictive Policing Systems, and Justice', *New York University Law Review* 2019, Volume 94, Issue 192.

Rijksoverheid 2017

Rijksoverheid, 'Model gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst (PIA)', Ministerie van BZK, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, versie 1.0 september 2017, online via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/29/model-gegevensbeschermingseffectbeoordeling-rijksdienst-pia.

Rijksoverheid 2020

Rijksoverheid, 'Inzien, verbeteren en verwijderen politiegegevens', www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/inzage-verbetering-en-verwijdering-politiegegevens, bezocht op 1 april 2020.

Rollins en Wiggins 2017

Oliver Rollins en Benjamin Wiggins, 'Proxies for Race: A Catalogue', Price DH Lab, University of Pennsylvania, april 2017, www.pricelab.sas.upenn.edu/projects/proxies-race-catalogue.

Ryssdal 1991

Ryssdal, 'Data protection and the European Convention on human rights in Council of Europe. Data protection, human rights and democratic values', in: *XIII Conference of the Data Commissioners*, 2-4 oktober 1991.

Sajfert en Quintel 2019.

Juraj Sajfert en Teresa Quintel, 'Data Protection Directive (EU) 2016/680 for police and criminal justice authorities', 1 december 2017, Cole/Boehm GDPR Commentary, Edward Elgar publishing, verwacht 2019, online via: www.ssrn.com/abstract=3285873.

Saunders et al 2016

J. Saunders, P. Hunt en J.S. Hollywood, 'Predictions put into practice: a quasi-experimental evaluation of Chicago's predictive policing pilot', *Journal of Experimental Criminology* 2016, Volume 12, p. 347-371, DOI: [10.1007/s11292-016-9272-0](https://doi.org/10.1007/s11292-016-9272-0).

Schalken 1996

Tom Schalken, 'Hef het Openbaar Ministerie maar op', *de Volkskrant* 9 april 1996.

Van Schaik 2019

Van Schaik, 'OM wil rechter spelen, maar is niet magistraatelijk', 24 mei 2019, www.vanschaikadvocaten.nl/nieuws/om-wil-rechter-spelen-is-magistraatelijk.

Scott 2019

Stafford Scott, 'The Met's Gang Matrix is racist policing in its purest form', 12 januari 2019, *The Guardian*, online via: www.theguardian.com/commentisfree/2019/jan/12/metropolitan-police-gangs-matrix-racist-policing.

Schuilenburg 2016

Marc Schuilenburg, 'Predictive policing: de opkomst van een gedachtenpolitie?', *Ars Aequi* december 2016.

Schuilenburg 2018

Marc Schuilenburg, 'De burger moet kunnen weten hoe de misdaadvoorspeller werkt', *NRC* 18 juni 2018.

Stopwatch 2018

Dr. Patrick Williams, *Being Matrixed: The (Over)Policing of Gang Suspects in London*, Stopwatch Research and action for fair and inclusive policing, augustus 2018, online via: www.stop-watch.org/uploads/documents/Being_Matrixed.pdf.

Teeffelen 2018

Kristel van Teeffelen, 'Met camera's en sensors is een winkeldief straks op grote afstand te herkennen', *Trouw* 17 september 2018.

Teeffelen 2019

Kristel van Teeffelen, Politie Amsterdam loerde onterecht in data van milieucamera's, *Trouw* 16 oktober 2019.

Tijssen 2009

H.E.B. Tijssen, *De juridische dissertatie onder de loep: De verantwoording van methodologische keuzes in juridische dissertaties*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

Tiratelli et al 2018

Tiratelli, Quinton en Bradford, 'Does Stop and Search Deter Crime? Evidence from Ten Years of London-wide data', *The British Journal of Criminology* 2018, Volume 58, Issue 5, p. 1212-1231, DOI: [10.1093/bjc/azx085](https://doi.org/10.1093/bjc/azx085).

Tyler et al 2014

Tom R. Tyler, Jeffrey Fagan en Amanda Geller, 'Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization', *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 11, p. 751-785, DOI: [10.1111/jels.12055](https://doi.org/10.1111/jels.12055).

Vanderveen et al 2011

G.N.G. Vanderveen, S. Pleysier en W. Rodenhuis, '5 Meten van onveiligheid', in: W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, S. Pleysier en J. Timmer (eds.), *Basisboek integrale veiligheid*, Boom Juridische Uitgevers 2011.

Verhey 1992

L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder het recht op privacy*, Tjeenk Willink, Zwolle 1992.

Vetzo et al 2018

M.J. Vetzo, J.H. Gerards en R. Nehmelman, *Algoritmes en Grondrechten*, Boom Juridisch Den Haag 2018.

Vugts 2015

Paul Vugts, 'Amsterdam zet mogelijke criminelen op nieuwe Top400 lijst voor 'high potentials'', *Het Parool* 8 december 2015.

Weijters et al 2016

G. Weijters, A.M. van der Laan en m.m.v. R.J. Kessels (CBS), *De overeenstemming tussen zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit en bij de politie bekende jeugdige verdachten*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van veiligheid en Justitie, Cahier 2016-3, online via: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/kwalitatief-onderzoek-naar-de-hedendaagse-jeugdcriminaliteit-en-het-dark-number-jeugdcriminaliteit-deel-ii.aspx.

Weisburd et al 2019

David Weisburd, Joshua C. Hinkle en Cody Telep, 'Updated protocol: The effects of problem-oriented policing on crime and disorder: An updates systematic review', *Campbell Systematic Reviews* 2019, Volume 15, Issue 1-2, DOI: [10.1002/cl2.1005](https://doi.org/10.1002/cl2.1005).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2016

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2016, online via: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving.

Zarsky 2017

Tal Z. Zarsky, 'Incompatible: the GDPR in the age of big data', *Seton Hall Law Review* 2017, Volume 47, No. 4(2), online via: <https://ssrn.com/abstract=3022646>.

2DOC 2019

2DOC, *Pre-Crime*, VPRO 13 februari 2019, www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2019/februari/pre-crime.html.

Regelgeving

Internationaal

Aanbeveling nr. 13 betreffende de training van wetshandhavingsfunctionarissen op het gebied van de bescherming van de mensenrechten

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XIII on the training of law enforcement officials in the protection of human rights, Forty-second session 1993, CERD/GEC/7485/E.

Aanbeveling nr. 27 betreffende discriminatie van Roma

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XXCII on discrimination against Roma, Fifty-seventh session (2000), CERD/GEC/7499/E/1.

Aanbeveling nr. 31 betreffende de preventie van rassendiscriminatie in het strafrechtssysteem

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Sixty-fifth session (2005), CERD/GEC/7503/E.

Aanbeveling nr. 34 betreffende rassendiscriminatie van mensen van Afrikaanse afkomst

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation No. 34 adopted by the Committee, Racial discrimination against people of African descent, seventy-ninth session 8 August – 2 September 2011, 3 oktober 2011, CERD/C/GC/34.

Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Draft General recommendation No. 36, Preventing and Combating Racial Profiling: A Call for contributing by 30 June 2019, General Recommendation, Draft version 10 May 2019, 14 mei 2019, CERD/C/GC/36.

Zie ook: Commentaar van de Nederlandse staat op Concept Aanbeveling nr. 36 ter voorkoming en bestrijding van etnisch profileren

Comments of the Netherlands concerning Draft General Recommendation no. 36 on Preventing and Combating Racial Profiling, AVT19/BZ128883.

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

United Nations, International Covenant on Civil and Political rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. Vertaling: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966, Geldend van 11 maart 1979 t/m heden, Wettenbank, Overheid.nl.

Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Rassendiscriminatieverdrag)

United Nations, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly Resolution (XX) of 21 December 1965, entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19. Vertaling: Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, New York, 07-03-1996. Geldend van 9 januari 1972 t/m heden, Wettenbank, Overheid.nl.

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM)

United Nations, 217 (III) International Bill of Human Rights. A Universal Declaration of Human Rights, 183 Plenary Meeting, 10 december 1948. Vertaling: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, United Nations Department of Public Information, NY, 20 juli 1998.

Raad van Europa

Aanbeveling betreffende het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (1987)

Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States, Regulating the use of personal data in the police sector, Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies.

Databeschermingsverdrag (1981)

Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No. 108, Strasbourg 28 januari 1981. Vertaling: Raad van Europa, Verdrag tot de bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg 28-01-1981, Geldend van 1 december 1993 t/m heden, Wettenbank, Overheid.nl.

Databeschermingsverdrag (1981) Toelichtend Verslag

Council of Europe, Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg 28.1.1981, *European Treaty Series – No. 108*.

Databeschermingsverdrag (2018) (Gemoderniseerde Databeschermingsverdrag)

Council of Europe Portal, Committee of Ministers, '128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, Denmark, 17-18 May 2018), Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regards to the Processing of Personal Data – Consolidated text', 18 mei 2018.

Databeschermingsverdrag (2018) (Gemoderniseerde Databeschermingsverdrag) Toelichtend Verslag

Council of Europe, Data Protection, Convention 108 and Protocols, 'The modernized Convention 108: novelties in a nutshell' www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/modernised.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.1950, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16. Vertaling: Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950, Geldend van 10 juni 2010 t/m heden, Wettenbank, Overheid.nl.

Leidraad voor het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (2018)

Council of Europe, Consultative Committee of the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, Practical guide on the use of personal data in the police sector, T-PPD (018)01, Straatsburg, 15 februari 2018.

Protocol 12 (2000)

Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 177, Rome, 04/11/2000.

Protocol 12 (2000) Toelichtend Verslag

Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 12 for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.2000, *European Treaty Series – No. 177*.

Europese Unie**Algemene verordening gegevensbescherming (EU) 2016/679**

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU 2016, L 119.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, PbEU 2012, C 326.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toelichtingen

Toelichtingen (*) bij het Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02), PbEU 2012, C 303/17.

Kaderbesluit 2008/977/JBZ

Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, PbEU 2008, L 350.

Leidraad voor het toetsen van de noodzakelijkheid van maatregelen die het recht op gegevensbescherming beperken (2017)

European Data Protection Supervisor (EDPS), 'Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit', 11 april 2017.

Opinie betreffende de toepassing van noodzakelijkheid en proportionaliteit en gegevensbescherming binnen de wetshandhavingsector (2014)

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 01/2014 on the application of necessity and proportionality concepts and data protection within the law enforcement sector, 536/14/EN WP 211, 27 februari 2014.

Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf (EG) 2004/38

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, PbEU 2004, L 229/35.

Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (EU) 2016/680

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, PbEU 2016, L 119.

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Verdrag betreffende de Europese Unie, PbEU 2012, C 326.

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, PbEU 2012, C 326.

Verdrag van Lissabon

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, PbEU 2007, C 306.

Nationaal**Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010)**

Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010), Stc. 2019, 21933.

Jurisprudentie

Europese Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taalzaak*).

ECieRM 14 december 1973, nrs. 4403/70 e.v. (*East African Asians*).

EHRM 7 december 1976, nrs. 5095/71, 5920/72 en 5926/72 (*Kjeldsen, Buk Madsen en Pedersen t. Denemarken*).

EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 25 maart 1983, nr. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 (*Silver e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (*Mahone t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 28 november 1984, nr. 9118/80 (*Rasmussen t. Denemarken*), NJ 1984, 4 m.nt. Alkema.

EHRM 8 juli 1986, nrs. 9006/80 e.a. (*Lithgow e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (*Leander t. Zweden*).

ECieRM 6 juli 1988, nr. 12015/86 (*Hilton t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 7 juli 1989 (*Gaskin t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84 (*Huvig t. Frankrijk*).

EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85 (*Kruslin t. Frankrijk*).

EHRM 9 september 1992, nr. 16810/90 (*Reyntjens t. België*).

EHRM 23 juni 1993, nr. 12875/87 (*Hoffmann t. Oostenrijk*), NJ 1995, 510.

EHRM 28 oktober 1994, nr. 14310/88 (*Murray t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (*Z t. Finland*).

EHRM 29 januari 1999, nr. 42293/98 (*Adamson t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 1 februari 2000, nr. 34406/97 (*Mazurek t. Frankrijk*).

EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), EHRC 2000/31 m.nt. EB.

EHRM 6 april 2000, nr. 34369/97 (*Thlimmenos t. Griekenland*).

EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*).

EHRM 4 mei 2000: nr. 30194/09 (*Shimovolos t. Rusland*).

EHRM 13 juli 2000, nrs. 257/35/94 (*Elsholz t. Duitsland*), EHRC 2000/73 m.nt. Janssen.

EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), NJ 2003/670 m.nt. Dommering, EHRC 2001/76 m.nt. Spronken.

EHRM 26 februari 2002, nr. 36515/97 (*Fretté t. Frankrijk*).

EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 24 september 2002, nr. 39393/98 (*M.G. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 24 juli 2003, nr. 40016/98 (*Karner t. Oostenrijk*).

EHRM 13 januari 2004, nr. 36983/97 (*Haas t. Nederland*), ECHR 2004/16 m.nt. Brems, 2005, 113 m.nt. Boer.

EHRM 16 november 2004, nr. 29865/96 (*Ünal Tekeli t. Turkije*).

EHRM 11 januari 2005, nr. 50774/99 (*Sciacca t. Italië*).

EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev t. Rusland*), EHRC 2006/19 m.nt. Henrard, RvdW 2006, 160.

EHRM 14 februari 2006, nr. 57986/00 (*Turek t. Slowakije*).

EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg e.a. t. Zweden*), EHRC 2006/89 m.nt. Loof.

EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber en Saravia t. Duitsland*).

EHRM 10 oktober 2006, nr. 7508/02 (*L.L. t. Frankrijk*).

EHRM 7 december 2006, nr. 29514/05 (*Van der Velden t. Nederland*).

EHRM 3 april 2007, nr. 62617/00 (*Copland t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 3 mei 2007, nr. 1543/06 (*Baczkowski e.a. t. Polen*).

EHRM 31 mei 2007, nr. 26740/02 (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiani t. Italië (nr. 2)*).

EHRM 28 juni 2007, nr. 62540/00 (*Association for European Integration and Human Rights en Ekimdzhiev t. Bulgarije*).

EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. e.a. t. Tsjechië*), EHRC 2008/5 m.nt. Hendriks, NJ 2008, 380 m.nt. Alkema, RvdW 2008, 308.

EHRM 22 mei 2008, nr. 15197/02 (*Petrov t. Bulgarije*).

EHRM 1 juli 2008, nr. 58243/00 (*Liberty e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 2 december 2008, nr. 2872/02 (*K.U. t. Finland*).

EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 18 februari 2009, nr. 22427/04 (*Cemalettin Canli t. Turkije*).

EHRM 30 april 2009, nr. 13444/04 (*Glor t. Zwitserland*).

EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), NJ 2010, 345 m.nt. Alkema, EHRC 2009/97 m.nt. Westendorp, NJB 2009, 1415, RvdW 2009, 1291.

EHRM 30 juli 2009, nr. 67336/01 (*Danilenkov e.a. t. Rusland*), EHRC 2009/113.

EHRM 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdić en Finci t. Bosnië en Herzegovina*) EHRC 2010/17 m.nt. Broeksteeg en Gerards, NJB 2010, 383.

EHRM 16 maart 2010, nr. 42184/05 (*Carson e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 17 maart 2010, nr. 5335/06 (*B.B. t. Frankrijk*), EHRC 2010/27 m.nt. Groothuis, NJB 2010/323.

EHRM 17 maart 2010, nr. 16428/05 (*Gardel t. Frankrijk*).

EHRM 25 maart 2010, nr. 37193/07 (*Paraskeva Todorova t. Bulgarije*), NJB 2010, 1214.

EHRM 10 mei 2010, nr. 22115/06 (*M.B. t. Frankrijk*).

EHRM 18 mei 2010, nr. 26839/05 (*Kennedy t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 10 juni 2010, nr. 25762/07 (*Schwizgebel t. Zwitserland*).

EHRM 28 juni 2010, nr. 4158/05 (*Gillan en Quinton t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 13 juli 2010, nr. 7205/07 (*Clift t. Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2010/94 m.nt. Gerards.

EHRM 2 september 2010, nr. 35623/05 (*Uzun t. Duitsland*).

EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (*Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland*).

EHRM 14 oktober 2010, nr. 55164/08 (*A. t. Kroatië*), EHRC 2011/14, NJB 2010, 2235.

EHRM 9 december 2010, nr. 7798/08 (*Savez Crkava 'Riječ Života' e.a. t. Kroatië*), EHRC 2011/36 m.nt. Van Sasse van Ysselt.

EHRM 10 maart 2011, nr. 2700/10 (*Kiyutin t. Rusland*), JV 2011/455 m.nt. Rodrigues.

EHRM 24 mei 2011, nr. 33810/07 (*Association '21 december 1989' e.a. t. Roemenië*).

EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09 (*Genovese t. Malta*), EHRC 2012/12 m.nt. De Groot, JV 2012/107.

EHRM 18 oktober 2011, nr. 16188/07 (*Khelili t. Zwitserland*).

EHRM 13 december 2011, nrs. 31827/02 (*Laduna t. Slowakije*), EHRC 2012/97.

EHRM 22 maart 2012, nr. 30078/06 (*Konstantin Markin t. Rusland*).

EHRM 22 maart 2012, nr. 5123/07 (*Rangelov t. Duitsland*), EHRC 2012/129 m.nt. Wassenaar.

EHRM 15 mei 2012, nr. 49458/06 (*Colon t. Nederland*), NJ 2013/325 m.nt. Gerards, EHRC 2012/199 m.nt. Van Sasse van Ysselt.

EHRM 23 oktober 2012, nr. 34880/12 (*Ramaer en Van Willigen t. Nederland*) EHRC 2013/46 m.nt. Leijten, USZ 2013/55 m.nt. Van der Mei, AB 2013, 43 m.nt. Leijten, NJB 2013, 11.

EVRM 30 oktober 2012, nr. 57375/08 (*P. en S. t. Polen*).

EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M. t. Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2013/31 m.nt. Kranenborg en Latify.

EHRM 6 december 2012, nr. 12323/11 (*Michaud t. Frankrijk*).

EHRM, 29 januari 2013, nr. 11146/11 (*Horváth en Kiss t. Hongarije*).

EHRM 19 februari 2013, nr. 19010/07 (*X. e.a. t. Oostenrijk*), EHRC 2013/104 m.nt. N.R. Koffeman.

EHRM 4 juni 2013, nr. 7841/08 (*Peruzo en Martens t. Duitsland*).

EHRM 28 mei 2013, nr. 3564/11 (*Eremia e.a. t. Slowakije*), EHRC 2013/188 m.nt. Van Leeuwen.

EHRM 6 juni 2013, nr. 1585/09 (*Avilkina t. Rusland*).

EHRM 28 januari 2014, nr. 26608/11 (*T.M. en C.M. t. Moldavië*), EHRC 2014/101.

EHRM 15 april 2014, nrs. 28881/07 en 37920/07 (*Oran t. Turkije*).

EHRM 15 april 2014, nr. 50073/07 (*Radu t. Republiek Moldavië*).

EHRM 29 april 2014, nr. 52019/07 (*L.H. t. Letland*).

EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S. t. Frankrijk*).

EHRM 12 mei 2015, nr. 73235/12 (*Identoba e.a. t. Georgië*).

EHRM 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. t. San Marino*).

EHRM 27 oktober 2015, nr. 62498/11 (*R.E. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*).

EHRM 2 februari 2016, nr. 7186/09 (*Di Trizio t. Zwitserland*), EHRC 2016/113 m.nt. A.S.H. Timmer.

EHRM 23 februari 2016, nr. 40378/06 (*Y.Y. t. Rusland*).

EHRM 15 maart 2016, nrs. 31039/11 e.a. (*Novruk e.a. t. Rusland*).

EHRM 22 maart 2016, nr. 70434/12 (*Sousa Goucha t. Portugal*).

EHRM 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*).

EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10 (*Biao t. Denemarken*), EHRC 2016/209 m.nt. K.M. de Vries.

EHRM 6 juni 2016, nr. 37138 (*Szabó en Vissy t. Hongarije*).

EHRM 5 juli 2016, nr. 26115/10 (*Kurski t. Polen*).

EHRM 15 september 2016, nr. 44818/11 (*British Gurkha Welfare Society e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2016/246 m.nt. J.H. Gerards.

EHRM 18 oktober 2016, nr. 61838/10 (*Vukota-Bojić t. Zwitserland*).

EHRM 26 januari 2017, nr. 42788/06 (*Surikov t. Oekraïne*).

EHRM 27 april 2017, nr. 73607/13 (*Sommer t. Duitsland*).

EHRM 20 juni 2017, nrs. 67667/09 (*Bayev e.a. t. Rusland*).

EHRM 28 juni 2017, nr. 25536/14 (*Škorjanec t. Kroatië*), EHRC 2017/132 m.nt. K Henrard.

EHRM 16 januari 2018, nr. 19462/12 (*Balta t. Frankrijk*), ECHR 2018/95 m.nt. K. Henrard.

EHRM 13 september 2018, nrs. 58170/13, 62322/14 en 24960/15 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 10 januari 2019, nr. 12879/09 (*Ēcis t. Letland*).

EHRM 16 april 2019, nr. 48474/14, (*Lingurar t. Roemenië*).

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ 2 februari 1989, C-186/87 (*Ian William Cowan t. Trésor public*).

HvJ 13 juli 1989, C-171/88 (*Ingrid Rinner-Kühn t. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*).

HvJ 27 juni 1990, C-33/89 (*Maria Kowalska t. Freie en Hansestadt Hamburg*).

HvJ 7 februari 1991, C-184/89 (*Helga Nimz t. Freie en Hansestadt Hamburg*).

HvJ 24 februari 1994, C-343/92 (*M.A. De Weerd, née Roks en anderen t. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen en anderen*).

HvJ 30 april 1996, C-13/94 (*P t. S en Cornwall Country Council*).

HvJ 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01, C-139/-1 (*Rechnungshof t. Österreichischer Rundfunk e.a. en Christa Neukomm and Joseph Lauermann t. Österreichischer Rundfunk*).

HvJ 12 juni 2003, C-112/00 (*Schmidtberger, Internationale Transporte und Planzüge*).

HvJ 27 april 2006, C-432/04 (*Sarah Margaret Richards t. Secretary of State for Work and Pensions*).

HvJ 18 juli 2007, C-275/06 (*Productores de Música de España (Promusicae) t. Telefónica de España SAU*).

HvJ 1 april 2008, C-267/06 (*Tadao Maruko t. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).

HvJ 3 april 2008, C-275/06 (*Huber t. Duitsland*), Conclusie Advocaat-Generaal Poiares Maduro.

HvJ 10 juli 2008, C-54/07 (*Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding t. Firma Feryn NV*).

HvJ 17 juli 2008, C-303/06 (*S. Coleman t. Attridge Law en Steve Law*).

HvJ 16 december 2008, C-73/07 (*Tietosuojavaltuutettu t. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy*).

HvJ 16 december 2008, C-524/06 (*Heinz Huber t. Duitsland*).

HvJ 7 mei 2009, C-553/07 (*College van burgemeester en wethouders van Rotterdam t. M.E. E. Rijkeboer*), Conclusie van Advocaat-Generaal D. Ruiz-Jarabo Colomer van 22 december 2008.

HvJ 9 maart 2010, C-518/07 (*Europese Commissie t. Federale Republiek Duitsland*).

HvJ 16 september 2010, nr. C-149/10 (*Zoi Chatzi t. Ypourgos Oikonomikon*).

HvJ 19 november 2010, C-92/09 en C-93/09 (*Volker en Markus Schecke en Eifert*).

HvJ 15 mei 2011, C-543/09 (*Deutsche Telekom AG t. Duitsland*).

HvJ 24 november 2011, C-468/10 en C-469/10 (*ASNEF en FECEMD*).

HvJ 16 oktober 2012, C-614/10 (*Europese Commissie t. Australië*); HvJ 8 april 2014, C-288/12 (*Europese Commissie t. Hongarije*).

HvJ 12 december 2013, C-267/12 (*Frédéric Hay t. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*).

HvJ 6 maart 2014, C-206/13 (*Cruciano Siragusa t. Regione Sicilia*).

HvJ 8 april 2014, C-293/12, C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd t. Ierland en Kärntner Landesregierung t. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e.a.*).

HvJ 13 mei 2014, C-131/12 (*Google Spain SL, Google Inc. t. AEPD, Mario Costeja González*).

HvJ 22 mei 2014, C-356/12 (*Wolfgang Glatzel t. Freistaat Bayern*).

HvJ 11 december 2014, C-212/13 (*Rynes*).

HvJ 16 juli 2015, C-83/14 (*CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD t. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*).

HvJ 1 oktober 2015, C-201/14 (*Smaranda bara e.a.*), p. 34.

HvJ 8 oktober 2015, C-362/14 (*Schrems*).

HvJ 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 (*Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department t. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*).

Advies HvJ (Grote kamer), 26 juli 2017 (*Advies Ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie*), Adviesprocedure 1/15.

Hoge Raad

HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 m.nt. T.M. Schalken (*Zwolsman*).

HR 11 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3142 (*Ijsselland*).

HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454.

HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288.

HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1872.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2008.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 5 januari 1988, *RVS* 1988/199, naar aanleiding van Human Rights Committee 9 april 1988, nr. 172/1984 (*Broeks t. Nederland*), CCPR/C/29/D/192/184.

CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

Gerechtshof

Gh 21 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5307

Rechtbank

Rb Utrecht, 25 mei 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BA5725.

Rb Den Haag, 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

Overig

Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 108', status op 1 november 2019

Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 181', status op 1 november 2019.

Council of Europe Portal, Treaty Office, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 223. Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. Status as of 05/11/2019', 5 november 2019.

Council of Europe Portal, Committee of Ministers, '128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, Denmark, 17-18 May 2018), Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regards to the Processing of Personal Data – Consolidated text', 18 mei 2018.

Bijlage I: Reactie op Wob-verzoek



Onderwerp
Besluit op Wob-verzoek

AANTEKENEN
Vera Prins



VERZONDEN 16 DEC. 2019

Organisatieonderdeel
Korpsleiding
Korpsstaf
Team Juridische Zaken

Behandeld door
D. Gladpootjes

Functie
Juridisch adviseur

Telefoon
088-1699047

E-mail
Wobcoördinatiedesk.juridische-
zaken.korpsstaf@politie.nl

Ons kenmerk
2019-0069567
6961

Uw kenmerk

In afschrift aan

Datum
Zie stempel

Bijlage(n)
0

Pagina
1

Geachte mevrouw Prins,

Op 22 oktober 2019 heb ik uw verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ontvangen. U vraagt om documenten die zien op – kort samengevat – Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen.

Uw verzoek

In uw verzoek geeft u aan alle onder mij berustende documenten te willen ontvangen die verbandhouden met gegevensbeschermingseffectbeoordelingen /privacy impact assessments/data protection impact assessments/ PIA/DPIA/GBEB/GEB van projecten binnen:

- Het programma Future Policing
- Het programma Sensing
- De Generieke Proeftuin Voorziening Sensing (GPV)
- De lokale Operationele Proeftuinen Sensing (OPT)
- De landelijk coördinator Proeftuinen Sensing (CPS)
- Het focusgebied:
 - RISK — dat zich richt op kunstmatige Intelligentie in politieprocessen, mens-machine integratie en autonome systemen;
 - Smart City Security Operationele proeftuinen; en
 - Port & City Resilience

Waaronder de projecten:

- Surveilleren in de Toekomst
- Autonome Politieauto
- Slim Alarmeren (Bart / ComproNet)
- Dynamisch Operationeel Beeld voor en van veiligheidspartners Robot Squad
- Arena Smart City
- Digitale infrastructuur 020
- Mobiel Banditisme
- OPT Roermond
- OPT Rotterdam
- OPT Transportcriminaliteit
- OPT Plofkraken

Behandeling van uw verzoek

De Wob ziet op het verstrekken van in documenten vastgelegde informatie in het bezit van een bestuursorgaan, opdat de burger de overheid kan controleren bij de uitvoering van haar taak. Een verzoek om informatie dient betrekking te hebben op een bestuurlijke aangelegenheid op het gebied van de

Postbus 17107
2502 CC Den Haag
Nieuwe Uitleg 1
2514 BP Den Haag
www.politie.nl

« waakzaam en dienstbaar »



Onderwerp
Besluit op Wob-verzoek

Datum
Zie stempel

Pagina
2 van 2

voorbereiding en uitvoering van een door het bestuursorgaan uit te voeren beleid of taak, die bij wet aan haar is opgelegd. Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob en is op basis hiervan in behandeling genomen.

Bij brief van 25 oktober 2019 heb ik de ontvangst van uw verzoek bevestigd en meegedeeld dat de behandeling ervan is verdaagd.

Op 31 oktober 2019 heeft telefonisch contact met u plaatsgevonden om de wijze van behandeling van uw verzoek nader te bespreken. Dit heeft geresulteerd in een afspraak met de portefeuillehouder. In dit gesprek is onder andere aan u toegelicht dat er geen Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB'S) hebben plaatsgevonden en dat de politie daarom ook niet in het bezit is van de door u gevraagde documenten.

Besluit

Gelet op het bovenstaande besluit ik overeenkomstig. De door u gevraagde informatie is niet in documenten vastgelegd, waardoor ik niet aan uw verzoek kan voldoen.

Rechtsbescherming

Indien u zich niet kunt verenigen met de inhoud van dit besluit, kunt u in overeenstemming met de Awb binnen een termijn van zes weken na bekendmaking van dit besluit schriftelijk bezwaar maken. Het bezwaarschrift dient te worden gericht aan de korpschef, ter attentie van de Wobcoördinatiedesk, postbus 17107, 2502 CC Den Haag onder vermelding van het kenmerk van de politie zoals deze is vermeld in het colofon van het besluit.

Het bezwaarschrift moet ondertekend zijn en ten minste bevatten: naam en adres, dagtekening, omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht en de gronden van bezwaar. Er dient een volmacht te worden verstrekt, indien het bezwaarschrift niet door de belanghebbende, maar namens deze wordt ingediend.

De elektronische weg voor het indienen van een bezwaarschrift is niet geopend.

Hoogachtend,
de korpschef van politie,
namens deze,



« waakzaam en dienstbaar »

Bijlage II: Interviewvragen 25 november 2019

A. Werking van het sensornetwerk

1. Wanneer is de operationele proeftuin in Roermond gestart? Tot wanneer loopt deze? Met wie werken jullie samen?
2. Welke sensoren worden gebruikt voor het verzamelen van gegevens (naast ANPR)?
 - a. Cameratoezicht
 - b. Slimme camera's ter herkenning van verdacht gedrag
 - c. Wifisniffers en/of IMSI-catchers
 - d. Gezichtsherkenning
 - e. Geluidsherkenning
 - f. Sociale media
 - g. Informatie verzameld voor marketingdoeleinden
 - h. Andere sensoren
3. Wat voor soort gegevens worden er verzameld en verwerkt? Zijn deze gegevens terug te leiden naar individuen?
 - a. Namen
 - b. Woon- of verblijfplaatsen
 - c. Criminaliteitsgegevens
 - d. Berichten op sociale media
 - e. Kentekens, soort auto, telefoon (*proxy's voor nationaliteit*)
 - f. Telefoongegevens: serienummers (IMEI), SSID (overzicht wifinetwerken)
 - g. Beeldmateriaal: gezichten, bewegingen
 - h. Overig
4. Hoe worden de verzamelde gegevens verwerkt om te komen tot een risicoscore?
5. Op welke wijzen wordt uitvoering gegeven aan de resultaten? Hoe wordt besloten om over te gaan tot actie? Is extra bewijs nodig voor politieactie, of is de risicoscore voldoende?
6. Welke bevoegdheden kunnen vervolgens worden uitgeoefend? Wat zijn de wettelijke grondslagen voor de uitoefening van deze bevoegdheden?

B. Juridisch kader

1. Wat is/zijn de wettelijke grondslag(en) voor het verzamelen, verwerken en gebruiken van persoonsgegevens binnen de Proeftuin Roermond? Valt alles onder art. 3 Politiewet?
2. Is er controle op de inzet van sensoren en algoritmen door de politie? Is voorafgaande goedkeuring van de Officier van Justitie vereist? Zo ja, voor het gehele programma of voor bepaalde onderdelen?
3. Hoe is de rolverdeling OM/politie/OvJ/burgemeester/gemeente?
4. Wie is de verwerkingsverantwoordelijke? Wie is de gegevensverwerker?
5. In welke situaties mag de politie dergelijke bevoegdheden tot gegevensverzameling, verwerking en gebruik inzetten? Wat zijn de vereisten/kaders? Hoe lang mogen zulke bevoegdheden worden ingezet?
6. Wat zijn de procedures voor het opslaan van gegevens?

7. Wat zijn de procedures voor het bewaren van gegevens? Verschilt dit op basis van hit/no hit? Binnen hit: wordt er onderscheid gemaakt tussen de situaties waarin wel/niet handhavend wordt opgetreden? Zijn de gegevens gedurende de gehele periode van opslag herleidbaar naar individuen, of worden de gegevens geanonimiseerd? Hoe werkt dit?
8. Worden valse positieven bijgehouden en verwerkt in het algoritme?
9. Waar worden de gegevens opgeslagen? In een aparte databank of in de 'gewone' databank van de politie? Voor welke doelen kunnen de gegevens worden gebruikt?
10. Wie hebben toegang tot de gegevens? Kunnen/worden gegevens gedeeld met andere (private) partijen?
11. Hoe worden de verzamelde gegevens beveiligd? Welke maatregelen zijn genomen om onrechtmatige toegang en misbruik van gegevens te voorkomen?
12. Worden burgers geïnformeerd over de verzameling, opslag en het gebruik van hun gegevens? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
13. Wat zijn de procedures voor het rectificeren/verwijderen van gegevens? Kan een burger zijn (bij de politie bekende/opgeslagen) opvragen en eventueel rectificeren? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
14. Wie houdt toezicht op de procedures?

C. Daderprofiel

1. Hoe ziet zo'n daderprofiel eruit?
2. Wat betreft nationaliteit: mobiel banditisme komt volgens de politie met name voor onder Oost-Europeanen. Het project richt zich dan ook op mobiele bandieten uit Oost-Europa.
 - Hoe zijn jullie erachter gekomen dat het met name om Oost-Europeanen gaat?
 - Welke nationaliteiten zijn van belang voor het daderprofiel? Het rapport benoemt met name Roemeens en Bulgaars. Wegen deze nationaliteiten zwaarder dan Pools en Litouws, die ook worden genoemd? Zijn andere nationaliteiten van belang?
 - In het rapport 'Mobiele bendes aan het roer' wordt gesteld dat aangehouden Duitse en Belgische verdachten waarschijnlijk niet onder de definitie vallen van mobiel bandiet. Waarom wordt hiervan uit gegaan?
3. In het rapport wordt aandacht besteed aan Roma en criminaliteit. Wat is de rol van 'Roma' in het daderprofiel? Zijn er cijfers bekend over het aandeel van Roma in winkeldiefstal en zakkenrollerij in Roermond?
4. In het daderprofiel wordt ook aandacht besteed aan gender en leeftijd. Wordt dit ook meegenomen in het programma? Hoe?
5. Uit de cijfers van het rapport blijkt dat slechts 23% van de winkeldiefstallen en slechts 17,5% van de zakkenrollerijen valt onder de definitie van mobiel banditisme. Een grote meerderheid van de misdrijven valt dus niet onder de definitie van mobiel banditisme. Waarom richt het SMB-project zich toch op 'mobiel banditisme' door Oost-Europeanen en niet op de aanpak van zakkenrollen/winkeldiefstal in brede zin?
6. Hoe is het recht op non-discriminatie gegarandeerd in het project?

D. Mogelijk gekoppelde lijsten

1. In de documenten over het programma staat dat gescande nummerborden gekoppeld worden aan een actuele landelijke informatielijst van mobiele bandieten. Welke gegevens bevatten deze lijsten in? Wanneer komt iemand terecht op deze lijst? Als hij/zij veroordeeld is voor een bepaald misdrijf gelinkt aan mobiel banditisme, of ook bij een aanhouding/verdachte situatie?
2. In de documenten van de gemeente over mobiel banditisme wordt gesproken over een digitaal nachtregister met de mogelijke verblijfplaatsen van mobiele bandieten. Is zo'n register opgezet? Wat houdt het register in? Wordt dit register meegenomen in het SMB-project, en zo ja, hoe?

E. Effectiviteit en criminaliteitscijfers

1. Worden er cijfers bijgehouden van aanhoudingen n.a.v. dit project? Zijn er meer of minder aanhoudingen verricht? Waren deze aanhoudingen 'succesvol' (en hoe kan dat worden gemeten)?
2. Zijn er criminaliteitscijfers van het aantal veroordelingen? Of het aantal voorgeleiden verdachten? Hoeveel van de verdachten is voor de rechter gekomen? Zijn er criminaliteitscijfers uitgesplitst naar nationaliteit, gender en leeftijd?

Bijlage III: Interviewvragen 10 januari 2020

Opgestuurde vragenlijst

1. Hoe ziet het daderprofiel voor mobiele bandieten er momenteel uit? Is het profiel uit het rapport 'Mobiele Bendes aan het Roer'⁹¹⁰ veranderd in de loop van de Proeftuin? Wat is de status van dit profiel?
2. Mobiel banditisme komt volgens de politie met name voor onder Oost-Europeanen. Richt het profiel zich daarom vooral op mobiele bandieten uit Oost-Europa?
 - Hoe zijn jullie erachter gekomen dat het met name om Oost-Europeanen gaat? Als dit op basis van criminaliteitscijfers is: welke cijfers precies?
 - Welke nationaliteiten zijn van belang voor het daderprofiel?
3. In het rapport wordt aandacht besteed aan Roma en criminaliteit. Wat is de rol van 'Roma' in het daderprofiel? Zijn er cijfers bekend over het aandeel van Roma in winkeldiefstal en zakkenrollerij in Roermond?
4. In het daderprofiel wordt ook aandacht besteed aan gender en leeftijd. Wordt dit ook meegenomen in het programma? Hoe?
 - In het profiel wordt aandacht besteed aan de meest voorkomende gender en leeftijd binnen de groep Oost-Europese verdachten. Zijn er ook cijfers bekend over de gender en leeftijd van de totale groep verdachten/veroordeelden van winkeldiefstal en zakkenrollerij?
5. Waarom richt het SMB-project zich op 'mobiel banditisme' door Oost-Europeanen en niet op de aanpak van zakkenrollen/winkeldiefstal in brede zin?
6. In de documenten over het programma staat dat gescande nummerborden gekoppeld worden aan een actuele landelijke informatielijst van mobiele bandieten. Welke gegevens bevatten deze lijsten? Wanneer komt iemand terecht op deze lijst?
7. In documenten van de gemeente over de aanpak van mobiel banditisme wordt gesproken over een digitaal nachregister met de mogelijke verblijfplaatsen van mobiele bandieten.⁹¹¹2 In 2017 schreef de burgemeester van Roermond dat verblijfplaatsen van mogelijke mobiele bandieten in en rondom Roermond in kaart zijn gebracht, dat toezichthouders zijn aangewezen voor het nachregister en dat gewerkt wordt aan de invoering van een (verplicht) digitaal nachregister dat alle nachtverblijven moeten invullen.⁹¹²3 In een Memo staat dat het nachregister informatie inzichtelijk moet maken zodat gericht geïntervenieerd kan worden op verdachte personen. De Memo stelt dat medewerkers van Stadtoezicht en politie zijn aangewezen als toezichthouder op het nachregister en dat de politie

⁹¹⁰ [Politie eenheid Limburg, 'Mobiele bendes aan het roer. Een exploratief onderzoek naar aard, omvang en aanpak naar mobiel banditisme in de gemeente Roermond', datum onbekend.](#)

⁹¹¹ Brief van de provincie Limburg aan de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Roermond, 22 januari 2016.

⁹¹² Memo van de burgemeester aan een beleidsmedewerker van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur, 19 januari 2017.

onderzoek doet naar de koppeling met referentiebestanden.⁹¹³ Is zo'n register opgezet? Wat houdt het register in? Wordt dit register gebruikt in het SMB-project, en zo ja, hoe?

8. Worden gegevens uitgewisseld met politiediensten uit bijvoorbeeld Duitsland, België of met de verschillende landen (zo ja, welke) in midden- en Oost-Europa?
9. Worden er cijfers bijgehouden van controles, staandehoudingen en/of aanhoudingen n.a.v. het project? Worden er meer of minder controles, staandehoudingen en/of aanhoudingen verricht sinds de start van het SMB-project?
10. Waren deze controles, staandehoudingen en/of aanhoudingen succesvol? Wanneer is een controle succesvol?
11. Hoeveel verdachten zijn voor de rechter gekomen? Zijn er cijfers bekend van het aantal veroordelingen? Of van het aantal voorgeleide verdachten?
12. Zijn er cijfers beschikbaar over de criminaliteit in Roermond uitgesplitst naar nationaliteit, gender en leeftijd?
13. Het Rathenau Instituut merkte op dat bij het project het gevaar op stigmatisering van bepaalde groepen mensen speelt.⁹¹⁴ Hoe is het recht op non-discriminatie gewaarborgd in het project?

Uitgebreide vragenlijst

1. Hoe ziet het daderprofiel voor mobiele bandieten er momenteel uit? Is het profiel uit het rapport 'Mobiele Bendes aan het Roer' veranderd in de loop van de Proeftuin? Wat is de status van dit profiel? Heeft iemand dit profiel vastgesteld? Wie? Welke teams werken met dit profiel? Hoe is dit onder de aandacht van politiemensen gebracht? Zijn agenten vrij om van het profiel af te wijken?
2. Mobiel banditisme komt volgens de politie met name voor onder Oost-Europeanen. Richt het profiel zich daarom vooral op mobiele bandieten uit Oost-Europa? Is er iets dat de Oost-Europeanen kenmerkt, of dat kenmerkend is voor alle Oost-Europeanen?
 - Hoe herkent de politie een Oost-Europeaan? Gaat dat aan de hand van het buitenlands kenteken van het voertuig?
 - Hoe zijn jullie erachter gekomen dat het met name om Oost-Europeanen gaat? Als dit op basis van criminaliteitscijfers is: welke cijfers precies?
 - Welke nationaliteiten zijn van belang voor het daderprofiel? Het rapport benoemt met name Roemeens en Bulgaars. Wegen deze nationaliteiten zwaarder dan Pools en Litouws, die ook worden genoemd? Zijn daarnaast nog andere nationaliteiten van belang?
 - In het rapport 'Mobiele bendes aan het roer' wordt gesteld dat aangehouden Duitse en Belgische verdachten waarschijnlijk niet onder de definitie vallen van mobiel bandiet. Waarom is dat zo?

⁹¹³ Memo van de secretaris van Strategie en Bestuur, gemeente Roermond, over de ervaringen van de aanpak mobiel banditisme, 6 februari 2017.

⁹¹⁴ [Rathenau Instituut, 'Dankzij deze sensoren kunnen rondreizende bandieten minder hun gang gaan', 13 juni 2019.](#)

3. In het rapport wordt aandacht besteed aan Roma en criminaliteit. Wat is de rol van 'Roma' in het daderprofiel? Zijn er cijfers bekend over het aandeel van Roma in winkeldiefstal en zakkenrollerij in Roermond? Aan de hand waarvan wordt iemand als Roma gezien? Om welke groepen Roma gaat het?
4. In het daderprofiel wordt ook aandacht besteed aan gender en leeftijd. Wordt dit ook meegenomen in het programma? Hoe?
 - In het profiel wordt aandacht besteed aan de meest voorkomende gender en leeftijd binnen de groep Oost-Europese verdachten. Zijn er ook cijfers bekend over de gender en leeftijd van de totale groep verdachten/veroordeelden van winkeldiefstal en zakkenrollerij?
5. Uit de cijfers van het rapport blijkt dat slechts 23% van de winkeldiefstallen en slechts 17,5% van de zakkenrollerijen valt onder de definitie van mobiel banditisme. Een grote meerderheid van de misdrijven valt dus niet onder de definitie van mobiel banditisme. Waarom richt het SMB-project zich toch op 'mobiel banditisme' door Oost-Europeanen en niet op de aanpak van zakkenrollen/winkeldiefstal in brede zin?
6. In de documenten over het programma staat dat gescande nummerborden gekoppeld worden aan een actuele landelijke informatielijst van mobiele bandieten. Welke gegevens bevatten deze lijsten in? Wanneer komt iemand terecht op deze lijst? Als hij/zij veroordeeld is voor een bepaald misdrijf gelinkt aan mobiel banditisme, of ook bij een aanhouding/verdachte situatie?
7. In documenten van de gemeente over de aanpak van mobiel banditisme wordt gesproken over een digitaal nachregister met de mogelijke verblijfplaatsen van mobiele bandieten. In 2017 schreef de burgemeester van Roermond dat verblijfplaatsen van mogelijke mobiele bandieten in en rondom Roermond in kaart zijn gebracht, dat toezichthouders zijn aangewezen voor het nachregister en dat gewerkt wordt aan de invoering van een (verplicht) digitaal nachregister dat alle nachtverblijven moeten invullen. In een Memo staat dat het nachregister informatie inzichtelijk moet maken zodat gericht geïntervenieerd kan worden op verdachte personen. De Memo stelt dat medewerkers van Stadtoezicht en politie zijn aangewezen als toezichthouder op het nachregister en dat de politie onderzoek doet naar de koppeling met referentiebestanden. Is zo'n register opgezet? Wat houdt het register in? Wordt dit register gebruikt in het SMB-project, en zo ja, hoe?
8. Worden gegevens uitgewisseld met politiediensten uit bijvoorbeeld Duitsland, België of met de verschillende landen (zo ja, welke) in midden- en Oost-Europa?
9. Worden er cijfers bijgehouden van controles/staandehoudingen/aanhoudingen n.a.v. dit project? Wordt iedere controle geregistreerd? Zijn er daarbij speciale codes voor mobiel banditisme in de registratie? Moeten agenten registreren, of zijn ze daarin vrij? Worden er meer of minder controles, staandehoudingen en/of aanhoudingen verricht sinds de start van het SMB-project?
10. Waren deze controles, staandehoudingen en/of aanhoudingen succesvol? Wanneer is een controle succesvol? Hoe wordt dat gemeten?
11. Hoeveel verdachten zijn voor de rechter gekomen? Zijn er cijfers bekend van het aantal veroordelingen? Of van het aantal voorgeleide verdachten?
12. Zijn er cijfers beschikbaar over de criminaliteit in Roermond uitgesplitst naar nationaliteit, gender en leeftijd?

13. Het Rathenau Instituut merkte op dat bij het project het gevaar op stigmatisering van bepaalde groepen mensen speelt. Hoe is het recht op non-discriminatie gegarandeerd in het project?
- Komt non-discriminatie aan de orde bij het ontwerp van het profiel en het project? Hoe? Komt het bijv. aan de orde bij de instructie en briefings, en hoe?
 - Kennen jullie het Handelingskader voor proactief controleren? Hierin staat dat de politie niet iemand mag controleren omdat diegene tot een groep behoort die oververtegenwoordigd is in de misdaadstatistieken. Speelt dit Handelingskader een rol in het politiewerk? Hoe? Hoe verhoudt zich dit tot de focus op Oost-Europeanen, vanwege een oververtegenwoordiging in de statistieken, en het meenemen van die nationaliteit in het profiel en de risicoscore?