

FACTSHEET GEBRUIK @migoboras

Met dit factsheet wordt u geïnformeerd over het doel en de werkwijze van het camerasysteem dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft ontwikkeld ten behoeve van de ondersteuning van het zogenaamde Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Dit systeem wordt @MIGO-BORAS genoemd wat staat voor: **m**obiel **i**nformatie **g**estuurd **o**ptreden – *better operational result and advance security*.

Doel

Het systeem @migoboras wordt ingezet als technische ondersteuning van het mobiel toezicht veiligheid (MTV) van de Koninklijke Marechaussee. Het MTV wordt hierdoor meer informatiegestuurd en daarmee efficiënter en effectiever uitgevoerd.

Juridisch kader

Bij het overschrijden van de binnengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie is de Schengengrenscod¹ van toepassing. In artikel 20 is vastgelegd dat de binnengrenzen op iedere plaats kunnen worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. In artikel 21 van de Schengengrenscod is bepaald dat de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk doet aan de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Dit geldt uitdrukkelijk ook in de grensgebieden.

In Nederland worden deze politiecontroles in het grensgebied uitgevoerd door de KMar. De KMar is een politieorganisatie met militaire status, beheerd door de minister van Defensie, maar met overwegend civiele politietaken onder civiel gezag. Op grond van artikel 6 van de Politiewet 1993 en artikel 47 van de Vreemdelingenwet 2000 is de KMar belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen. Voor deze taak berust het gezag over de KMar bij de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. In dat kader voert de KMar in de binnengrenszone met België en Duitsland in het grensgebied, dat strekt tot twintig kilometer vanaf de grens met de buurlanden, operationeel vreemdelingentoezicht uit, het zogenaamde MTV.²

Het MTV betreft politiecontroles door de KMar die als doel hebben:

(1) illegaal verblijf - al dan niet in georganiseerd verband (mensensmokkel/mensenhandel) in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan en de preventie en ontmoediging van toekomstig illegaal verblijf.

(2) bij te dragen aan de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie-)criminaliteit.

Deze controles zijn, conform de Schengengrenscod en de jurisprudentie van het EU-Hof op dit punt³, wettelijk ingekaderd met betrekking tot de duur, tijdstip en frequentie.⁴

In de Schengengrenscod staan geen specifieke regels over cameratoezicht in het grensgebied. De Europese Commissie heeft onlangs in conceptrichtsnoeren over het functioneren van de Schengenzone aandacht besteed aan het gebruik van cameratoezicht, meer specifiek *Automatic Number Plate Recognition (ANPR)*, aan de binnengrenzen. De Europese Commissie heeft in deze richtsnoeren aangegeven dat het cameratoezicht in de binnengrenszone op zichzelf is toegestaan, mits dit past binnen de kaders van de Schengengrenscod en dit niet het effect oplevert van grenscontroles.

Het nationaal juridisch kader met betrekking tot MTV is volledig van toepassing op de ondersteuning die @migoboras aan het toezicht biedt. In de vreemdelingenregelgeving zijn de controles qua intensiteit en frequentie ingekaderd. MTV kan worden uitgevoerd op Nederlands grondgebied, in de twintigkilometerzone op eenzelfde weg, ten hoogste negentig uur per maand en zes uur per dag.

¹Verordening EG nr. 562/2006 van het Europees parlement en de Raad d.d. 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van grenzen door personen, Pb EU 2006, L 105/1).

² Art 50 Vreemdelingenwet 2000 juncto art 4.17a Vreemdelingenbesluit

³ Arrest Melki en Abdeli, C-188/10, C-189/10

⁴ Art 50 Vreemdelingenwet 2000 juncto art 4.17a Vreemdelingenbesluit

Het MTV wordt uitgevoerd op grond van artikel 50 van de Vw2000 en artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000. De bevoegdheden uit de vreemdelingenwet- en regelgeving geven geen specifieke basis voor de inzet van camera's of kentekenherkenning.

Het systeem @MIGO BORAS kent drie toepassingen, voor:

1. het inwinnen van geanonimiseerde gegevens ten behoeve van analyse en het samenstellen van verkeersbeelden;
2. het observeren en selecteren van voertuigen voor mogelijke controle op basis van de analyse;
3. de *Quick Alert* in situaties waarbij sprake is van een bijzonder ernstige of omvangrijke inbreuk op de rechtsorde of de openbare orde of indien er sprake is van vitale hulpverleningsbelangen.

Voor de vreemdelingrechtelijke toepassing worden enkel geanonimiseerde gegevens verwerkt in functie 1) het inwinnen van geanonimiseerde gegevens en in functie 2) het observeren en selecteren van voertuigen voor mogelijke controle op basis van de analyse. Hierin is geen sprake van opslag van tot een persoon herleidbare gegevens omdat de lijst van kenmerken op basis waarvan wordt ingewonnen, geobserveerd en geselecteerd wordt limitatief is. Tot personen herleidbare gegevens zoals het kenteken worden voorafgaand aan de bewerking versleuteld. In het geval van functie 3), de quick alerts, is wel sprake van tot personen herleidbare gegevens. Omdat gericht wordt gezocht naar een of meerdere kentekens. Deze functie maakt om die reden een -weliswaar beperkte -inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in art. 10 Grondwet, art. 8 EVRM en art. 8 EU-Handvest van de grondrechten. De wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de quick alerts is te vinden in art. 2 Politiewet. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) erkent deze toepassing in zijn Richtsnoeren ANPR. De inbreuk is, in relatie tot het te dienen doel in de derde functie, eveneens proportioneel. Met de quick alerts wordt een gerechtvaardigd doel nagestreefd, namelijk het opsporen en voorkomen van ernstige misdrijven (inzet vindt plaats bij bijzonder ernstige of omvangrijke inbreuk op de rechtsorde of de openbare orde of indien er sprake is van vitale hulpverleningsbelangen). De kentekengegevens ten behoeve van de quick alerts wordt door een zeer beperkt aantal medewerkers van de KMar verwerkt waardoor de inbreuk beperkt blijft. Strikt is vastgelegd wie onder welke voorwaarden van de gegevens kennis mag nemen. De gegevens kunnen worden verwerkt zo lang als dit noodzakelijk is voor het (opsporings)onderzoek of de hulpverlening.

Inrichting en ontwerp

De technische inrichting van het systeem kan modulair worden ingesteld voor de verschillende toepassingen (gebruikersopties of functies)⁵

Het systeem @migoboras bestaat enerzijds uit vaste cameraopstellingen (ook wel sensoropstellingen genoemd) op vijftien locaties en zes, in voertuigen ingebouwde, mobiele sensoren en anderzijds uit een centrale applicatie waar alle data binnenkomen en worden verwerkt. De vaste sensoren zijn geplaatst aan de doorgaande hoofdwegen in het grensgebied met België en Duitsland en zijn uitsluitend gericht op het Nederlandse grondgebied.

Het systeem kan enerzijds worden ingezet om informatie in te winnen en anderzijds om gericht te observeren (de specifieke functies hierbij zijn hierna beschreven onder 'Inzet').

Tijdens functie 1, het inwinnen wordt aan de hand van een inzetplan de verkeersstroom waargenomen. Alle passerende voertuigen worden dan door slimme sensoren geclassificeerd op voertuigcategorie (vrachtwagen, personenauto, SUV, etc.), kleur, land/regio van herkomst en tijd en locatie van passage. Deze gegevens worden verwerkt in risicoprofielen van voertuigen en voertuigstromen. Er worden geen kentekengegevens of andere tot de persoon herleidbare gegevens verwerkt. .

Bij functie 2, het observeren neemt het systeem gedurende de (beperkte) periodes dat het wordt ingezet tijdens het steekproefsgewijze MTV, de kenmerken van een passerend voertuig waar en

⁵ De richtsnoeren ANPR van het CBP en de aanbevelingen van de Commissie Brouwer-Korf zijn hierbij nadrukkelijk in acht genomen.

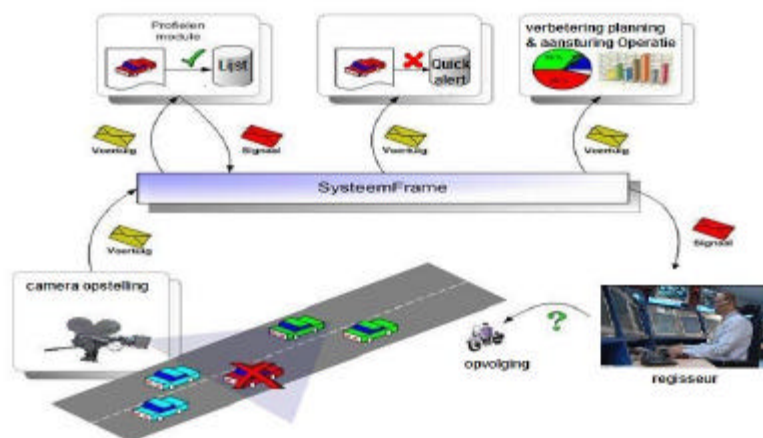
meldt op basis van een vooraf vastgesteld risicoprofiel of het passerende voertuig voor controle interessant is. Daarmee ondersteunt het systeem de selectie ten behoeve van MTV-controles en versnelt en objectiveert deze. @migoboras is daarmee een effectieve aanvulling op wat nu op basis van professionele ervaring van KMar-personeel plaatsvindt. Daardoor wordt de taakuitvoering geoptimaliseerd en de inzet van het KMar-personeel efficiënter. De trefkans wordt groter. Dit zal leiden tot een afname van de controles van passanten die te goeder trouw zijn. Ondersteund door @migoboras voert de KMar zoveel mogelijk op de juiste tijd en plaats en op het juiste voertuig controles uit.

In functie 3, bij de Quick Alert, in uitzonderlijke situaties, wordt gericht naar een (of meer) kentekens in het systeem gezocht.

Inzet

Het MTV wordt conform de onlangs aangepaste nationale regelgeving zoveel mogelijk uitgevoerd op basis van informatie en/of ervaringsgegevens over illegaal verblijf. In beperkte mate wordt het toezicht uitgevoerd met het oog op het verkrijgen van informatie over illegaal verblijf.⁶ Het systeem zal tijdens het beperkte aantal uren waarbinnen een MTV-controle mag worden uitgevoerd direct ondersteuning bieden door kenmerken van passerende voertuigen te leggen naast vooraf opgestelde risicoprofielen. Daarnaast wordt het systeem op basis van een inwinplan gebruikt voor het, eveneens geanonimiseerd, inwinnen van informatie over verkeerspatronen ten behoeve van de analyse voor het opstellen en het verder aanscherpen van deze profielen.

Schematisch is dit weergegeven in afbeelding 1.



Afbeelding 1.

⁶ Art 4.17a Vreemdelingenbesluit 2000.

Het gaat daarbij om de volgende functies:

1. *Inwinnen (geanonimiseerd) en analyseren.*

De gegevens betreffende een passage die worden ingewonnen worden geanonimiseerd, dat wil zeggen dat het voertuig en daarmee de passage niet meer herleidbaar is naar een persoon. De ingewonnen passagegegevens worden geanonimiseerd en gebruikt om door analyse risicoprofielen op te stellen en tevens trends en ontwikkelingen in de vervoersbewegingen te onderkennen. Dit laatste helpt de KMar in de planning en aansturing van later te houden MTV-controles. De risicoprofielen worden ingezet ter ondersteuning van het vreemdelingtoezicht. De grondslag voor deze toepassing wordt gevonden in de algemene bevoegdheid tot het uitoefenen van het vreemdelingtoezicht. De uiteindelijke samenstelling van de uit de anonieme inwinning en analyse resulterende risicoprofielen is in lijn met geldende wetgeving op het gebied van non-discriminatie. Doel van het inwinnen is het verzamelen van de informatie ten behoeve van gegevensanalyse. Er wordt met behulp van deze toepassing niet overgegaan tot directe opvolging en er wordt dus geen controle uitgevoerd op het individuele voertuig.

2. *Observeren en selecteren voor het stilhouden van voertuigen.*

Het observeren en selecteren van voertuigen voor het uitvoeren van een MTV-controle gebeurt met behulp van risicoprofielen die op basis van de analyse van ingewonnen data zijn opgesteld (gegevens ingewonnen door @migoboras zoals bij functie 1 en eventuele aanvullende gegevens waarover de KMar beschikt). De inzet van @migoboras is gebaseerd op een observatieplan waarin is gespecificeerd welke sensoren gedurende welke tijd geactiveerd worden. Hiermee past de inzet van @migoboras binnen de kaders van artikel 4.17a Vb 2000. Wanneer een voertuig overeenkomt met een ingevoerd risicoprofiel, zal een signaal bij de regisseur afgaan, een zogenaamde hit. De regisseur kan dan aan de KMar-medewerker langs de weg aangeven welk voertuig aan een controle kan worden onderworpen. De medewerker gaat over tot controle, of wijst deze af na visueel contact met het voertuig.

Het is technisch mogelijk om @migoboras in te zetten voor strafrechtelijke opsporing en tenuitvoerleggingstaken op basis van politiegegevens. Hiervan wordt vooralsnog afgezien in afwachting van verdere kaderstelling op de wettelijke basis voor het gebruik daarvan. In uitzonderlijke en spoedeisende situaties kan op grond van de algemene politietaak⁷ het systeem worden ingezet voor *Quick Alerts*.

3. *Assistentie bij een ingesteld Quick Alert.*

In situaties waarbij sprake is van een bijzonder ernstige of omvangrijke inbreuk op de rechtsorde of de openbare orde of indien er sprake is van vitale hulpverleningsbelangen kan op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 een *Quick Alert* (zoals een Amber Alert of terreurdreiging) worden ingesteld. In dergelijke gevallen kan @migoboras worden ingezet voor het opvolgen van de melding.

Aan de basis van het ontwerp van het systeem @migoboras ligt een aantal keuzes die invulling geven aan het beginsel "privacy by design". Daarnaast zijn keuzes gemaakt die een optimale inzet van systeem mogelijk maken voor de (operationele) processen binnen de KMar, rekening houdend met wet- en regelgeving en de verwachte ontwikkelingen daarin. De keuzes die ten grondslag liggen aan het ontwerp zijn de volgende:

- Het onderscheid tussen inwinnen en observeren.
 - Het **inwinnen** houdt in dat elke passage die door een van de sensoren wordt waargenomen, wordt geregistreerd. De ingewonnen gegevens zijn geanonimiseerd wanneer deze worden opgeslagen. Anonimiseren wil zeggen dat het kenteken wordt omgezet in een niet tot een persoon herleidbare code.
 - Het **observeren** houdt in dat de kenmerken van een door één van de sensoren waargenomen passages worden vergeleken met de vooraf vastgestelde kenmerken zoals opgenomen in een risicoprofiel. Passages kunnen worden geobserveerd en worden vergeleken met een set aan voertuigkenmerken zonder dat het kenteken bekend is (gebruik van profiel).

⁷ Artikel 2 en 6 van de Politiewet 1993

- Het inwinnen en observeren gebeurt altijd op basis van respectievelijk een inwinplan en een observatieplan. Indien er geen plan actief is ontvangt de centrale applicatie geen passagegegevens.
 - Het **inwinplan** bevat de specificatie van de sensoren die worden ingezet (locaties) voor het inwinnen en het moment en de periode van deze inzet. Tevens is dan een afleveradres in het plan opgenomen waar de ingewonnen passagegegevens moeten worden afgeleverd.
 - Het **observatieplan** bevat net als het inwinplan de specificatie van de sensoren die worden ingezet (locaties) voor het observeren en het moment en de periode van deze inzet. In het observatieplan zijn de risicoprofielen gespecificeerd die worden gebruikt bij het vergelijken met de kenmerken van de passage. Tevens is een afleveradres in het plan opgenomen waar de gegevens van de passage die voldoen aan het risicoprofiel moeten worden afgeleverd.
- Het systeem onderscheidt een aantal typen **doelgroepdefinities** om de passages die van belang zijn zo specifiek mogelijk te kunnen benoemen. Enerzijds bestaat de mogelijkheid om de bekende kentekens te specificeren en anderzijds om risicoprofielen te specificeren met de kenmerken van de voertuigen die horen tot een bepaalde doelgroep.

Voorbeeldcasus (fictief)

Uit ervaringsgegevens en op basis van informatie die de KMar heeft in haar informatiesystemen, en na analyse van algemene gegevens van de politie blijkt dat illegalen worden vervoerd om te werken in de kassen van het Westland. Uit informatie blijkt dat dit gebeurt in witte personenbusjes uit land X, veelal uit regio Y. De illegale vreemdelingen blijken vaak in het begin van de nacht naar Nederland te worden gereden. Vervolgens blijkt uit het inwinnen door @migoboras dat er opvallend veel witte personenbusjes uit het land X en uit regio Y worden waargenomen die haast in colonne lijken te rijden op één traject tussen 01.00 en 02.00 's nachts op dinsdag, vaak een rustige tijd. Deze beweging herhaalt zich wekelijks op dezelfde locatie, op dezelfde tijd en dit wijkt af van de gebruikelijke verkeerssamenstelling op andere dagen.

De KMar besluit hierop een MTV-actie te plannen op die dag en op die tijd en verwerkt de kenmerken van dergelijke voertuigen tot een risicoprofiel. Bij passage genereert het systeem een hit op basis van het voertuig. Een gemotoriseerde ambtenaar wordt door de regisseur op de hit gewezen. De gemotoriseerde ambtenaar rijdt achter het voertuig aan en bevestigt met visuele waarneming de samenstelling van het gezelschap. Het voertuig wordt aan een controle onderworpen.

Privacy bescherming

Wanneer geobserveerd wordt met risicoprofielen, kan na een hit overgegaan worden tot controle. Indien dit leidt tot wettelijke vervolgmaatregelen, dan worden de beeldopname van het voertuig en de datum, tijd en locatie door het systeem opgeleverd. De gehele set gegevens, inclusief referentie aan de aard van het risicoprofiel wordt opgeslagen als onderdeel van het proces verbaal dat voortkomt uit de controle. Deze tot de persoon herleidbare gegevens worden in dat geval in het bedrijfsprocessensysteem van de Koninklijke Marechaussee opgeslagen, niet in het systeem van @migoboras. Hiervoor geldt op basis van artikel 8 de Wet politiegegevens (Wpg) een bewaartermijn van maximaal vijf jaar. No-hits worden niet opgeslagen.

Wanneer naar aanleiding van een *Quick Alert* een bepaald kenteken wordt gezocht, is de verwerking van tot de persoon herleidbare gegevens onderdeel van samenwerking en bijstand in het kader van de nationale openbare orde en veiligheid. Wanneer er een hit plaatsvindt op basis van een *Quick Alert* worden de beeldopname van het voertuig en de datum, tijd en locatie door het systeem opgeleverd en wordt de gehele set gegevens betreffende de hit overgeheveld aan de verzoekende partij (openbaar ministerie of politie) en onder verantwoordelijkheid van die partij, conform de nationale wetgeving, opgeslagen. De KMar slaat deze gegevens zelf niet op.

Aangezien er sprake is van cameratoezicht waarbij gebruik wordt gemaakt van digitale techniek is dit ten tijde van de ontwikkeling van het systeem in 2005 bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) gemeld. Bij het ontwerp van het systeem zijn voorts de richtsnoeren van het CBP inzake *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR) systemen in acht genomen. Het CBP heeft, conform de door zijn gehanteerde werkwijze, aangegeven achteraf te toetsen of systemen aan de gestelde wettelijke vereisten voldoen.

Iedereen heeft het wettelijke recht kennis te nemen of, en zo ja, welke persoonsgegevens door de KMar worden verwerkt.⁸ De KMar zal de aanwezigheid van de permanente camera's kenbaar maken door middel van het plaatsen van borden bij de cameraportalen. Daarnaast is voor iedereen (digitaal) informatie over het systeem in relatie tot privacy beschikbaar.

Samenwerking met de buurlanden

De buurlanden worden over de implementatie van het systeem op de hoogte gehouden. Met België en Duitsland is op bestuurlijk en operationeel niveau contact over de toekomstige inwerkingstelling van @MIGO-BORAS. Voorafgaand aan de inwerkingstelling zullen de Europese Commissie en de beide buurlanden aanvullend worden geïnformeerd. Verder zal informatie over @migoboras via het daartoe geëigende Europese systeem, te weten het Wederzijds Informatie Mechanisme (WIM), met alle lidstaten worden gedeeld.

Testfase en implementatie

De technische ontwikkeling van het systeem nadert de voltooiing. Op 1 januari 2012 is een verlengde testfase gestart die naar verwachting voor de zomer 2012 wordt afgerond. Deze verlengde testfase richt zich op het inwinnen en observeren met behulp van @migoboras. Er wordt in de testfase niet overgegaan tot controle naar aanleiding van hits. Dit om de gevolgen van het systeem verder uit te kunnen werken in operationele consequenties. Het systeem zal daarna binnen het hierboven beschreven kader worden geoperationaliseerd.

Tijdens het laatste overleg is afgesproken dat de Europese Commissie wordt geïnformeerd over de startdatum van de uiteindelijke gebruiksaanvang.

⁸ Art 25 en 28 Wet persoonsgegevens (Wpg)