

Registratiekamer

Aan: De Algemeen Directeur van de Dienst wegverkeer

's-Gravenhage, 31 januari 1997

Ons kenmerk 96.A.0545.01

Onderwerp gecontroleerde afgifte kentekenplaten en persoonsregistratie

Bij brief van 2 september 1996 heeft u de Registratiekamer verzocht te adviseren over het concept voor de Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 inzake gecontroleerde afgifte en inname van kentekenplaten (GAIK), inclusief de Memorie van toelichting en het concept-Besluit tot wijziging van het Kentekenreglement met betrekking tot GAIK, inclusief de Nota van Toelichting. Naar aanleiding van uw verzoek bericht ik u het volgende.

1. De voorgestelde maatregelen

De voorgestelde wijziging behelst maatregelen ter voorkoming van het gebruik van valse kentekenplaten. De maatregelen zijn nodig nu aan de tenaamstelling van het kenteken in het kentekenregister een groeiend aantal verplichtingen is verbonden voor de geregistreerde eigenaar/houder van het motorrijtuig.

De kern van de voorgestelde maatregelen is dat de aflevering door de betrokken fabrikanten van kentekenplaten en tussenproducten (folie en laminaten) wordt gereguleerd en dat de fabrikanten van die (tussen)producten ter zake van die aflevering een registratie moeten bijhouden. Erkende kentekenplaatfabrikanten mogen de geproduceerde kentekenplaten slechts leveren aan degene op wiens naam het op de plaat voorkomende kenteken is geregistreerd: deze zal zich bij de levering als zodanig moeten identificeren door middel van deel I en II van het kentekenbewijs en een legitimatiebewijs (art. 70h).

Om te kunnen controleren of de kentekenplaat is afgeleverd aan degene, op wiens naam het desbetreffende kenteken is gesteld, zal bij de afgifte van kentekenplaten door de fabrikant aan de eigenaar/houder van het betrokken voertuig een registratie moeten worden bijgehouden van het betrokken kenteken en de aard en het nummer van het legitimatiebewijs van de afnemer van de kentekenplaat (art. 70b lid 1 sub a jo. b en art. 70b lid 5).

2. De identificatieplicht

Legitimatiebewijs

Het wetsvoorstel schrijft voor dat de afnemer van kentekenplaten een op zijn naam gesteld bij ministeriële regeling aangewezen legitimatiebewijs dient te overleggen (art. 70h). In de terminologie van de Wet op de identificatieplicht (WID) is er in een dergelijk geval sprake van een identificatieplicht. De Registratiekamer adviseert aan te sluiten bij zowel de terminologie van de WID als de bij of krachtens die wet aangewezen identiteitsbewijzen. In artikel 70h kan met het oog daarop gesproken worden van een identiteitsbewijs in plaats van een legitimatiebewijs. Het gaat immers om een bewijs dat is bestemd om aan te tonen dat de houder degene is voor wie hij zich uitgeeft.

Registratiekamer

Verificatie

Hoewel in de toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld dat de kentekenplaatfabrikanten de geproduceerde kentekenplaten slechts mogen leveren aan degene op wiens naam het op de plaat voorkomende kenteken is geregistreerd, ontbreekt een zodanig geformuleerd voorschrift in het wetsvoorstel. Voor de fabrikant is primair een registratieplicht in het leven geroepen. De fabrikant wordt niet expliciet verplicht het afgeven van kentekenplaten te weigeren als degene die de kentekenplaten wenst, blijkbaar niet de persoon is die hij zegt te zijn, of als het kenteken niet op zijn naam staat.

In het wetsvoorstel wordt niet expliciet een verificatieplicht gecreëerd, in die zin dat de afgever van de kentekenplaten wordt verplicht de identiteit van de betrokkene te controleren. Dat is bij verschillende bepalingen in de Wet op de identificatieplicht echter wel het geval. De Registratiekamer neemt aan dat de registratieplicht van artikel 70b in combinatie met de identificatieplicht van artikel 70h voor de fabrikant de verplichting inhoudt om de gegevens te controleren.

Zij gaat er van uit dat bij het bestaan van een dergelijke plicht er niet meer gegevens in de registratie hoeven worden opgenomen dan de aard en het nummer van het ID-bewijs. Dat moet voldoende zijn om de naleving van de verificatieplicht te kunnen controleren (zie "op te nemen gegevens" onder 4).

Artikel 8 EVRM

Voorts is er de vraag of de voorgestelde identificatieplicht zich verdraagt met het in artikel 8 EVRM geregelde grondrecht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een identificatieplicht en de vastlegging en het gebruik van persoonsgegevens raken de persoonlijke levenssfeer van individuele burgers. Tot de voorwaarden waaronder de overheid inbreuk op dit grondrecht mag maken, behoort het vereiste dat de inbreuk als noodzakelijk in een democratische samenleving kan worden aangemerkt. De jurisprudentie stelt aan de vervulling van deze voorwaarde onder meer de eis dat sprake moet zijn van een "pressing social need", met dien verstande dat ten aanzien van het bestaan van zo'n "need" aan de nationale wetgever een zekere beoordelingsruimte wordt gelaten.

In de toenemende betekenis van de tenaamstelling voor een aantal verplichtingen voor de eigenaar of houder van een motorrijtuig, en de vermoedelijke schaal waarop op dit moment kentekenfraude wordt gepleegd, ziet de wetgever een "pressing social need" om tot de invoering van de hier voorgestelde identificatie- en registratieplicht over te gaan. De Registratiekamer kan zich hierin vinden, indien de hiermee gepaard gaande inbreuk op de privacy-bescherming ook zo beperkt mogelijk blijft.

3. Persoonsgegevens/persoonsregistratie?

Door de kentekenplaatfabrikant die de platen afgeeft worden kentekens en nummers van het gebruikte identiteitsbewijs geregistreerd. Het onderhavige wetsvoorstel gaat er terecht van uit dat de hier bedoelde gegevens voldoen aan de criteria van persoonsgegevens van artikel 1 van de Wet persoonsregistraties (Wpr).

Persoonsgegevens zijn gegevens die - mede gelet op de context waarin zij worden vastgelegd en gebruikt - bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop de betrokken personen in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld.

Registratiekamer

Voor de gegevens omtrent het identiteitsbewijs en de kentekens in de registratie van de kentekenplaatfabrikant geldt dat de vastlegging daarvan informatie verschaft over de identificatie en/of het ontvangen van kentekenplaten door de betrokkene. Kentekens zijn in het algemeen terug te voeren op een persoon via het kentekenregister. Bovendien heeft degene aan wie platen zijn afgegeven, zich ter plekke gedgeïdentificeerd. Voor zover er kopieën van het ID-bewijs worden vastgelegd, is er uiteraard al sprake van opslag van persoonsgegevens, omdat de gegevens in het ID-bewijs direct betrekking hebben op een identificeerbare natuurlijke persoon.

Artikel 1 van de Wpr definieert persoonsregistratie als een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd. De in de regeling voorgestelde wijze van opslag voldoet aan deze criteria en geeft de Registratiekamer verder geen aanleiding tot opmerkingen.

4. Voorschriften m.b.t. de registratie in het wetsvoorstel

Algemeen

De verhouding tussen het wetsvoorstel en de Wpr is zodanig geschetst dat de Wegenverkeerswet 1994 de hoofdlijnen van de registratie regelt en dat de Wpr daarnaast in algemene zin ook op deze registratie van toepassing blijft. Voor zover geen bijzondere regeling in de Wegenverkeerswet 1994, dient de registratie dus te worden getoetst aan de Wpr-normen.

De bedoelde hoofdlijnen in het wetsvoorstel betreffen een aantal onderwerpen over de werking van de registratie. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 70b de fabrikant tot de aanleg van een persoonsregistratie "identiteitsbewijzen" verplicht. Daardoor wordt voldaan aan artikel 4, eerste lid, Wpr. Ook de bewaartermijn van de gegevens is geregeld in artikel 70b lid 3, evenals de desgevraagde verstrekkingen aan ambtenaren van de Dienst Wegverkeer die zijn belast met het toezicht op de naleving van uit de erkenning voortvloeiende verplichtingen, en de politie voor de uitoefening van hun taak (art. 70b lid 2).

Het wetsvoorstel bevat echter geen regeling over belangrijke onderwerpen zoals de doelstelling van de registratie, eventuele andere verstrekkingen en de houder van de registratie. De Registratiekamer adviseert deze onderwerpen centraal te regelen. Naar zij aanneemt gebeurt dat in de ministeriële regelingen met nadere regels met betrekking tot de inrichting en het beheer van het register (art. 70b lid 4).

Doel van de registratie; houder

De Registratiekamer gaat er van uit dat de fabrikant de houder zal zijn van de registratie waartoe hij wordt verplicht. De doelstelling van de registratie is van groot belang voor de normering van het gebruik en het verstrekken van de gegevens (zie art. 6 en art. 11 lid 1 Wpr). Uit het wetsvoorstel en de toelichting is af te leiden dat de registratie uitsluitend is bedoeld om te kunnen controleren of de kentekenplaat is afgeleverd aan degene op wiens naam het desbetreffende kenteken is gesteld.

Registratiekamer

Verstrekkingsen

Artikel 70b lid 2 bevat een regeling over de verstrekkingen van de gegevens. Er wordt ingevolge deze bepaling desgevraagd verstrekt aan de ambtenaren van de Dienst Wegverkeer of aan de politie. Dit voorschrift op zich sluit echter andere verstrekkingen door de fabrikant niet uit. Daarom dient te worden gereguleerd of en zo ja welke verstrekkingen er binnen het kader van de Wpr mogelijk zijn. Het voorbeeld dat hier kan worden genoemd is de spontane melding wanneer de fabrikant vermoedt dat er sprake is van een fraudegeval. Gelet op het doel van de registratie zijn het gebruik en de verstrekkingen van de gegevens overigens zeer beperkt.

Op te nemen gegevens

Artikel 70b lid 5 schrijft voor dat er door de fabrikant een afschrift van het legitimatiebewijs moet worden gemaakt en bewaard, als de betrokkene zich identificeert met een ander legitimatiebewijs dan het rijbewijs. Aangezien identiteitsbewijzen meer gegevens bevatten dan alleen aard en nummer ervan, zoals bij voorbeeld naam, adres, nationaliteit, foto, en in recentelijk afgegeven identiteitsbewijzen zelfs het SOFI-nummer, krijgt de fabrikant dus via de kopie de beschikking over deze extra gegevens.

Uit het feit dat vastlegging en gebruik van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer van individuele burgers raken, vloeit voort dat een registratieverplichting strikt beperkt dient te blijven tot vastlegging van die gegevens waarvan opnemings noodzakelijk is voor het doel waartoe een dergelijke verplichting wordt gecreëerd. Hieruit volgt dat deze verplichting, daar waar zekerheid omtrent naleving van een identificatie- en verificatieplicht voorop staat, beperkt blijft tot de vastlegging van de aard van het document in combinatie met het documentnummer. Hiermee verdraagt zich niet het voorschrift van artikel 70b lid 5 dat ook een afschrift van het identiteitsbewijs moet worden vastgelegd. Dit is des te meer onjuist daar ingevolge artikel 6a Wpr het gebruik van het SOFI-nummer in dit geval niet is toegestaan. Opneming van dit nummer, zelfs bij wijze van een kopie van een identiteitsbewijs, dient zo beperkt mogelijk te blijven.

In uw brief bij het wetsvoorstel vermeldt u dat bij de afgifte van kentekenplaten aan dealers/autobedrijven kan worden volstaan met het tonen van de bedrijfspas en kopie?? van de voornoemde documenten. Is het de bedoeling dat de getoonde kopieën ook in de registratie worden opgeslagen, ook als het een kopie van een rijbewijs betreft? In het licht van het voorgaande ontraadt de Registratiekamer een dergelijke praktijk.

Aanmeldingsplicht

Ingevolge artikel 24 Wpr zullen de fabrikanten bij de Registratiekamer een aanmelding moeten doen van deze persoonsregistraties. Aangezien het daarbij gaat om circa 250 fabrikanten lijkt het overigens zinvol om een modelaanmeldingsformulier voor dit soort registraties te ontwikkelen, waarin ook de voorschriften van de ministeriële regeling(en) zijn verwerkt. De RDW dient voor haar identificatieregistratie een privacyreglement in de zin van artikel 19 Wpr op te stellen. De Registratiekamer is wat beide regelingen betreft bereid om daarover te adviseren.

Controle door de toezichthouder

De toezichthouder kan via de gegevens van het identiteitsbewijs de desbetreffende persoon achterhalen en via het kentekenregister nagaan of het betrokken kenteken op diens naam is

Registratiekamer

gesteld. Indien hiertoe via het documentnummer andere gegevensbestanden worden geraadpleegd, dienen de hiermee samenhangende verstrekkingen in het reglement te worden vermeld.

Bewaartermijn

De bewaartermijn van de gegevens van 1 jaar voordat zij aan de RDW worden overgedragen, geeft de Registratiekamer geen aanleiding tot opmerkingen (70b lid 3).

5. Overige opmerkingen

Tot slot enige tekstuele opmerkingen: het oude art. 70j lid 1 sub b: "de aard en het nummer.....worden ingeleverd, en" was in de aan de Registratiekamer voorgelegde versie nog opgenomen, hoewel naar de Registratiekamer heeft begrepen, deze bepaling is vervallen. In de toelichting onder artikel 70b, eerste alinea is de "s" weggefallen uit "Wet persoonsregistraties".

Ik hoop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer