

AAN De minister van Veiligheid en Justitie

DATUM 28 februari 2011

ONS KENMERK z2011-00044

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Advies Conceptwetsvoorstel vastleggen en
bewaren van kentekengegevens door de politie

Bij brief van 11 januari 2011 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren over het Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (verder: het Conceptwetsvoorstel).

Het CBP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Inhoud van het Conceptwetsvoorstel

Het Conceptwetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis om door middel van automatische kentekenherkenning (ANPR) kentekengegevens van voertuigen vast te leggen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten en de aanhouding van personen als bedoeld in artikel 564 Wetboek van Strafvordering. Deze kentekens en de daarmee samenhangende gegevens kunnen gedurende een termijn van vier weken worden bewaard en gedurende die tijd geautomatiseerd worden vergeleken met andere politiegegevens.

Beoordeling van het Conceptwetsvoorstel

De politie krijgt door deze wettelijke basis de bevoegdheid om, in de geschetste mogelijkheid van een landelijke dekkend ANPR-cameranetwerk, alle passanten op Nederlandse wegen als potentiële verdachten in politiebestanden op te nemen. Mede door de onbepaaldheid van het doel "opsporing van strafbare feiten" in samenhang met de bewaartermijn en de geopperde mogelijkheid van centrale opslag wordt een hooiberg van politiegegevens betreffende veelal niet-verdachte personen gecreëerd. Deze gegevens kunnen vervolgens verder worden verwerkt, waarbij de aard van het gegeven, een kenteken, maakt dat vergelijking eenvoudig te bewerkstelligen is. Hierbij kunnen zich risico's voordoen voor de betrokkenen, onder meer doordat de bestuurder niet per definitie de kentekenhouder is.

Het wettelijk mogelijk maken van deze verwerking, die inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een groot aantal burgers, is alleen te rechtvaardigen wanneer de noodzaak daartoe is aangetoond. Het CBP komt echter tot de conclusie dat dit noch wat betreft de subsidiariteit, noch wat betreft de proportionaliteit het geval is.

Advies

Het CBP heeft bezwaar tegen het wetsvoorstel en adviseert u dit niet aldus in te dienen.

Het volledige advies treft u in de bijlage aan. Het CBP verneemt graag op welke wijze u gevolg geeft aan het advies en is desgewenst tot nadere toelichting bereid.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mw. mr. dr. J. Beuving
Lid van het College

Bijlage bij de brief van het College bescherming persoonsgegevens van 28 februari 2011

Advies van het College bescherming persoonsgegevens over het Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie.

Inleiding

De minister van Veiligheid en Justitie heeft het Conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (verder: het Conceptwetsvoorstel) ter consultatie aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP) voorgelegd.

Aanleiding

Automatische kentekenherkenning (ANPR) wordt sinds een aantal jaren toegepast door verschillende politieregio's. Wanneer een kenteken wordt vastgelegd dat voorkomt in het referentiebestand is sprake van een hit. Het voertuig wordt stilgehouden of de gegevens worden verwerkt voor latere opvolging. Hiervoor bestaat, aldus de Memorie van Toelichting (MvT), een wettelijk basis. ANPR toepassen om op een later moment in de vastgelegde gegevens terug te kunnen zoeken, waartoe alle kentekens die worden vastgelegd worden bewaard (hits én no-hits), kent vooralsnog geen toereikende wettelijke basis. Het wetsvoorstel heeft ten doel hierin te voorzien.

Inhoud van het Conceptwetsvoorstel

Het Conceptwetsvoorstel bevat twee artikelen.

- Artikel I ziet op de toevoeging van Titel VF aan het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering (Sv), inhoudende één artikel: artikel 126jj. Het voorgestelde artikel 126jj Sv regelt in het eerste lid dat een opsporingsambtenaar bevoegd is op of aan de openbare weg kentekengegevens van voertuigen met behulp van een technisch hulpmiddel vast te leggen ten behoeve van:

- a. de opsporing van strafbare feiten;
- b. de aanhouding van personen als bedoeld in artikel 564 Sv.

Artikel 126jj, eerste lid Sv regelt tevens dat op duidelijke wijze de aanwezigheid van het technisch hulpmiddel kenbaar wordt gemaakt.

Het tweede lid regelt dat de kentekens en de met de kentekens samenhangende gegevens betreffende locatie, tijdstip en de opname van het voertuig gedurende een periode van vier weken bewaard kunnen worden.

Als sprake is van verdenking van een strafbaar feit óf van een voorvluchtige persoon, kunnen de bewaarde gegevens in het belang van het onderzoek óf met het oog op de vaststelling van de verblijfplaats van de aan te houden persoon, geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die voor één van deze doelen worden verwerkt, om vast te stellen of de gegevens overeenkomen. Als dat zo is, kunnen de gegevens voor het desbetreffende doel verder worden verwerkt, aldus het derde lid van artikel 126jj Sv.

- Artikel II betreft een horizonbepaling: het regelt niet alleen de inwerkingtreding, maar ook dat de wet drie jaar daarna vervalst, tenzij bij Koninklijk Besluit anders wordt bepaald. Een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk stuurt de Minister binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal.

Beoordeling van het Conceptwetsvoorstel

1. *Noodzaak van de regeling*

Het doel van de wettelijke regeling is om met behulp van ANPR kentekens te kunnen vastleggen zonder dat reeds sprake is van een verdenking, deze te bewaren en vervolgens te vergelijken ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten en de aanhouding van voortvluchtige personen. Ingevolge artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kan inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers indien daarvoor een wettelijke basis gecreëerd wordt en de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van -onder meer- de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Om de vraag te beantwoorden of aan de vereiste noodzakelijkheid is voldaan, moeten de subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel beoordeeld worden. Bestaande methoden waarmee de gestelde doelen bereikt kunnen worden terwijl deze minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers dienen eerst toegepast te worden. Pas als deze bestaande bevoegdheden niet voldoen, kunnen nieuwe worden gecreëerd en aangewend mits deze toegespitst zijn op de situatie waarvoor deze bevoegdheden nodig zijn.

1.1 *Subsidiariteit*

De bestaande bevoegdheden om ANPR toe te passen worden in de MvT genoemd¹: verwerking van vastgelegde kentekens in het kader van een gericht onderzoek op grond van artikel 9 Wet politiegegevens (Wpg), het invoeren van een kenteken van een verdachte in een vergelijkingsbestand (hetgeen kan uitmonden in stelselmatige observatie met de bijbehorende waarborgen), of het maken van een vergelijkingsbestand van Criminele Inlichtingen Eenheid-subjecten in het kader van een artikel 10 Wpg-verwerking. Voor de eerste situatie geldt dat al sprake moet zijn van een verdenking om ANPR toe te kunnen passen en no-hits te kunnen bewaren, terwijl het voorstel juist ziet op het ontbreken van een verdenking. In de andere twee situaties zijn de kentekens al bekend. Het voorstel schept derhalve een bevoegdheid waar thans nog niet in is voorzien.

Het belang van de nieuwe bevoegdheid dient vervolgens nader onderbouwd te worden. In de MvT is in de eerste plaats getracht dit te doen door middel van recente jurisprudentie op grond waarvan zou blijken dat het achteraf kunnen raadplegen van kentekengegevens van voertuigen van belang is voor de opsporing van ernstige misdrijven. Uit de wijze echter waarop de uitspraken worden aangehaald kan dit nu juist niet worden afgeleid. Aangegeven wordt namelijk wat het oordeel van de rechter was naar aanleiding van een verweer tot niet-ontvankelijk verklaring van het Openbaar Ministerie (OM) of tot uitsluiting van bewijs wegens het

¹ Paragraaf 4.8.

onrechtmatig verkrijgen daarvan met behulp van ANPR. Niet wordt aangegeven of en waarom de no-hits van belang waren voor de opsporing in het concrete geval. Met name wat betreft de uitspraken van de rechtbank Rotterdam van 29 juli 2009² en 4 maart 2001³ en de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 februari 2010⁴ wordt de plank misgeslagen.

In de MvT worden in de tweede plaats de resultaten van het onderzoek “Kentekenherkenning op de A28” aangehaald (verder te noemen: het Regioplanonderzoek).⁵ Onderwerp van onderzoek was toepassing van ANPR door middel van vaste camera’s, zowel het direct scannen van kentekens en vergelijken met een vergelijkingsbestand als het checken van zogenoemde passagegegevens (terugzoeken in de bewaarde hits en no-hits).

De conclusie die wordt getrokken uit het onderzoek en waaraan in de MvT wordt gerefereerd⁶ is dat in 12 van de 19 onderzochte zaken ANPR heeft geleid tot specifieke opsporingsinformatie. ANPR heeft daarin meerwaarde gehad ten opzichte van andere opsporingsmiddelen. Belangrijke kanttekening bij deze conclusie echter is dat het onderscheid tussen het direct scannen en het terugzoeken in passagegegevens niet wordt gemaakt. Het ontbreken hiervan maakt dat het onderzoek voor het aantonen van subsidiariteit ten behoeve van dit wetsvoorstel aan relevantie inboet. Dit klemt temeer nu bij lezing van het onderliggende rapport blijkt dat een aantal onderzochten aangeeft dat de meerwaarde van ANPR zit in het direct scannen van kentekens, ‘real time’, en dat de hits snel worden teruggekoppeld. Dit duidt op de reeds gangbare bevoegdheid. Waar alternatieven zijn benoemd door geïnterviewden is niet duidelijk of de keuze om no-hits te doorzoeken in alle gevallen echt nodig was om het resultaat te behalen. In een aantal gevallen wordt een beroep gedaan op “de zeer eenvoudige controlemogelijkheid” of het verschil in kosten of tijd. Voornoemde alternatieven zijn ook parallel ingezet naast ANPR. Bovendien blijkt, wanneer gekeken wordt naar het overzicht van het aantal hits op referentiebestanden in opsporingsonderzoeken, dit aantal de eerste helft van 2010 aanzienlijk hoger te liggen dan over het gehele jaar 2009.⁷ Als reden hiervoor wordt onder meer gegeven dat eind januari 2010 als prioriteit werd gesteld collega’s duidelijk te maken dat het voor hen van belang was om in een zo vroeg mogelijk stadium referentiebestanden te laten samenstellen nu bleek dat no-hits niet meer opgeslagen mochten worden. Dit geeft aan dat de bestaande, voor de burger minder belastende bevoegdheid enerzijds onvoldoende gebruikt werd en anderzijds dat deze klaarblijkelijk wel resultaat oplevert wanneer hij wordt ingezet.

Uit het Regioplanonderzoek blijkt, gelet op het bovenstaande, onvoldoende dat het bewaren van no-hits ten behoeve van opsporing of het achterhalen van de verblijfplaats van voortvluchtigen een doorslaggevende meerwaarde heeft boven de reeds bestaande bevoegdheid ANPR in te zetten.

² LJN BJ4213: verdachte werd vrijgesproken van het opzettelijk wegmaken van een lijk omdat uit het de gegevens van verkeersregistratiesystemen niet kon worden afgeleid dat de verdachte schuldig was.

³ LJN BL6649: verdachte werd vrijgesproken terwijl het bewijs wel toelaatbaar was.

⁴ LJN BL5236: verdachte werd veroordeeld op basis van ander beschikbaar bewijs.

⁵ Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, “Kentekenherkenning op de A28, Beschrijving van het gebruik en de resultaten met ANPR middels vaste camera’s boven de A28”, eindrapport, Amsterdam, september 2010, publ.nr. 1987.

⁶ Paragraaf 4.3.

⁷ Paragraaf 2.6.

Overigens wordt medio 2011 het resultaat van nader onderzoek door het WODC ten aanzien van de effectiviteit van ANPR-toepassingen in de opsporing verwacht. Inzicht hierin moet nog vergroot worden, aldus de MvT⁸. Ook hieruit blijkt dat de subsidiariteit nog geen vaststaande factor is.

1.2 Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit dient afgewogen te worden of de verwerking evenredig is aan het beoogde doel. De verwerking is drieledig: het verzamelen van kentekens en bijbehorende gegevens, het bewaren en het vergelijken daarvan.

Wat betreft de omvang van het gebruik van ANPR om gegevens voor de gestelde doeleinden te verzamelen wordt in paragraaf 4.9 geschetst welke camera's gebruikt kunnen worden:

- de huidige vaste en mobiele ANPR-camera's;
- camera's die door de politie en het OM worden gebruikt voor verkeerscontroles (flitspalen en camera's ten behoeve van trajectcontroles);
- speciaal te plaatsen camera's, bijvoorbeeld wanneer in een regio naar voren komt dat bepaalde routes veelvuldig worden gebruikt door verdachten van bepaalde strafbare feiten.

Hierbij is tevens aangegeven dat mogelijk gekozen gaat worden voor centrale opslag van de gegevens.

De te verzamelen en te bewaren gegevens zijn de kentekens en de bijbehorende locatie, tijdstip en opname van het voertuig. Het geautomatiseerd vergelijken van deze gegevens kan vervolgens plaatsvinden ten behoeve van -onder meer- de verdenking van een strafbaar feit in het belang van het onderzoek. De bewaartermijn voor de gegevens betreft is weken.

Teneinde de proportionaliteit van voornoemde verwerkingen te kunnen beoordelen moet duidelijk zijn wat het doel van die verwerkingen is. Het doel 'opsporing van een strafbaar feit' is in dat opzicht niet specifiek genoeg. 'Strafbaar feit' wordt in de wettekst niet nader ingeperkt, zoals dat wel in het Sv gebruikelijk is als het gaat om bijzondere opsporingsbevoegdheden.⁹ Uit de MvT blijkt vervolgens evenmin of, en zo ja welke categorisering is bedoeld. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over *misdriften* (par. 1) of *ernstige misdriften* (par. 4.2). In par. 4.6 wordt aangegeven dat het "passend en proportioneel [kan] zijn met behulp van de bewaarde gegevens de aanwezigheid van een voertuig te achterhalen, of de bewegingen van een voertuig na te gaan, ook als het gaat om *een licht strafbaar feit*". Dat "gevallen van een verdenking van een strafbaar feit en de aanhouding van voortvluchtige verdachten en veroordeelden" als zodanig "voldoende zwaarwegende gevallen" zijn, wordt benoemd in par. 5.4. Uit voornoemde zinsneden volgt dat niet eenduidig is wanneer de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens ingezet kan worden. Zodoende kunnen de omvang van het verzamelen van de gegevens, de aard van de te verwerken gegevens, de bewaartermijn en de mogelijkheid deze gegevens automatisch te vergelijken niet afgewogen worden tegen het nagestreefde doel. Dit weegt des te zwaarder nu het een

⁸ Paragraaf 4.3.

⁹ Bijv in de wet BOB.: misdrijf (artikel 126g: stelselmatige observatie), misdrijf bedoeld in artikel 67, eerste lid Sv (artikel 126i: pseudo-koop en -dienstverlening) of misdrijf als bedoeld in artikel 67, eerste lid Sv dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert (126h: infiltratie).

grootschalige verwerking betreft van gegevens die opgenomen worden in politiebestanden, terwijl deze gegevens eenvoudig te koppelen en te vergelijken zijn. Bijkomend risico is dat de bestuurder van de auto niet dezelfde hoeft te zijn als de kentekenhouders. Overigens is onduidelijkheid aangaande het doel van de regeling ook in strijd met het kenbaarheidsvereiste.

1.3 Enkele overwegingen ten overvloede ten aanzien van de proportionaliteit

a. ten aanzien van het verzamelen van gegevens

De opsomming van te gebruiken camera's neigt naar een landelijk dekkend cameraweb. Dit tezamen met de geopperde mogelijkheid van centrale opslag van de gegevens, maakt dat het beeld van een hooiberg ontstaat. Hoewel in de MvT wordt verwezen naar de zes grondslagen van de Commissie Brouwer, lijkt het beginsel "selecteer voor je verzamelt en houdt het sober" hier uit het oog verloren.

b. ten aanzien van de bewaartermijn

De bewaartermijn wordt gesteld op vier weken. Ter ondersteuning van deze termijn is in de eerste plaats verwezen naar artikel 151c Gemeentewet: cameratoezicht ten behoeve van handhaving van de openbare orde. De vergelijking wordt getrokken vanwege het feit dat ook daar de gegevens gedurende vier weken bewaard mogen worden en gebruikt indien er een vermoeden is dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit. De vergelijking gaat volgens de MvT mank omdat bij gemeentelijk cameratoezicht niet expliciet kentekens worden vastgelegd en het gaat om het achteraf oplossen van lokaal gepleegde strafbare feiten die kort nadat de beelden zijn vastgelegd worden ontdekt. Kentekens kunnen immers van belang zijn voor misdrijven die pas veel later worden ontdekt, zodat vier weken als relatief kort moet worden beschouwd, aldus de MvT.¹⁰

Wat hier echter uit het oog wordt verloren is dat het bewaren van kentekens meer risico's met zich brengt dan beelden van de openbare weg, zodat de vergelijking moeilijk op gaat als motivering voor de gekozen bewaartermijn: kentekens zijn op eenvoudige wijze te verwerken, te koppelen en te vergelijken. Dit houdt ook meer risico's in wat betreft de kwaliteit van de gegevens, waaronder dat de kentekenhouders van de auto niet per definitie ook de bestuurder in het concrete geval hoeft te zijn. Deze risico's zijn in de afweging van de bewaartermijn niet benoemd.

Vervolgens wordt aangegeven dat de termijn van tien dagen, zoals gehanteerd in IJsselland voordat het CBP dit in zijn onderzoek onrechtmatig oordeelde¹¹, te kort is. Deze voldoet alleen bij gerichte opsporingsactiviteiten, niet wanneer strafbare feiten niet direct worden ontdekt of strafbare feiten waarbij pas later blijkt dat kentekens kunnen bijdragen aan de opheldering daarvan, aldus de MvT.¹² Dit onderbouwt echter niet de noodzaak voor een termijn van vier weken. Dit klemmt te meer nu uit het onderzoek van Regioplan, hoewel het onderzoek daar niet op was gericht, niet is af te leiden dat de termijn van tien dagen te kort zou zijn: volgens de MvT

¹⁰ Paragraaf 4.4.

¹¹ http://www.cbweb.nl/Pages/pb_20100128_anpr.aspx.

¹² Paragraaf 4.4.

heeft ANPR immers in 12 van de 19 zaken tot specifieke opsporingsinformatie geleid. Dit pleit niet voor een langere bewaartermijn dan aldaar werd toegepast.

1.4 *Conclusie*

Het Conceptwetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de politie om, in de geschetste mogelijkheid van een landelijke dekkend ANPR-cameranetwerk, alle passanten op Nederlandse wegen als potentiële verdachten in politiebestanden op te nemen. Mede door de onbepaaldheid van het doel “opsporing van strafbare feiten” in samenhang met de bewaartermijn en de geopperde mogelijkheid van centrale opslag wordt een hooiberg van politiegegevens betreffende veelal niet-verdachte personen gecreëerd. Deze gegevens kunnen vervolgens verder worden verwerkt, waarbij de aard van het gegeven, een kenteken, maakt dat vergelijking eenvoudig te bewerkstelligen is. Hierbij kunnen zich risico’s voordoen voor de betrokkenen, onder meer doordat de bestuurder niet per definitie de kentekenhouder is.

Het wettelijk mogelijk maken van deze verwerking, die inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een groot aantal burgers, is alleen te rechtvaardigen wanneer de noodzaak daartoe is aangetoond. Het CBP komt echter tot de conclusie dat dit noch wat betreft de subsidiariteit, noch wat betreft de proportionaliteit het geval is.

2. *Horizonbepaling*

Het wetsvoorstel is voorzien van een horizonbepaling: indien op basis van evaluatie van de wet kan worden bevestigd dat de bevoegdheid effectief is voor de opsporing van strafbare feiten, kan worden besloten de bevoegdheid te handhaven, aldus de MvT.¹³

Niet alleen de effectiviteit, maar ook de noodzaak van de maatregel dient te worden aangetoond, ook in het evaluatietraject. Hierbij is het onderscheid tussen ANPR-toepassingen die ook zonder deze wet toelaatbaar zijn en de ANPR-toepassing waarbij passagegegevens worden geanalyseerd van wezenlijk belang. Dit onderscheid wordt op belangrijke punten in deze MvT niet gemaakt, terwijl dit wel essentieel is voor de afweging of de maatregel noodzakelijk is.

Advies

Het CBP heeft bezwaar tegen het wetsvoorstel en adviseert de Minister dit niet aldus in te dienen.

¹³ Paragraaf 4.3.