

Vergaderjaar 2012–2013

33 542

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Sinds een aantal jaren wordt door de politie gebruikgemaakt van automatische kentekenherkenning, ook wel *automatic numberplate recognition* (ANPR) genoemd. Dit is een techniek waarbij met behulp van camera's kentekens van voertuigen in het verkeer worden vastgelegd en langs geautomatiseerde weg worden vergeleken met kentekens van voertuigen die op naam staan van personen die bekend zijn bij de politie. Automatische kentekenherkenning stelt de politie in staat aan de hand van kentekens snel en efficiënt voertuigen en personen waar te nemen die zij zoekt ter uitvoering van de politietaak. In de afgelopen decennia is de mobiliteit toegenomen. De tijd dat politieagenten door eigen kennis en waarneming een goed beeld konden hebben van wat zich in dorpen en steden afspeelt en zicht hadden op woon- en verblijfplaatsen van justitiabelen ligt achter ons. De politie is alleen door de toepassing van nieuwe technologie en de opbouw van een goede informatiepositie in staat haar taken effectief en efficiënt uit te voeren.

Er zijn circa 10 miljoen geregistreerde kentekens in Nederland. Een gerichte selectie van die kentekens die toebehoren aan personen die bijvoorbeeld vanwege de tenuitvoerlegging van een straf worden gezocht, draagt bij aan een effectieve uitvoering van de politietaak. Waar handmatig per uur hoogstens tientallen kentekens kunnen worden vergeleken, kunnen met toepassing van automatische kentekenherkenning per uur vele duizenden gegevens worden vergeleken. Dit gebeurt door op bepaalde locaties kentekens te vergelijken met een referentiebestand, waarin kentekens zijn opgenomen van voertuigen waarvan het kenteken op naam is gesteld van personen tegen wie bijvoorbeeld een bevel tot vrijheidsbeneming is gegeven in verband met een onbetaalde geldboete, of aan wie een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd. Wanneer de camera een kenteken vastlegt dat is opgenomen in het referentiebestand, is er een *hit* en wordt het voertuig stilgehouden om daaraan opvolging te geven, dan wel worden de gegevens verwerkt en wordt daaraan later opvolging gegeven. Het verwerken van *hits* bij

automatische kentekenherkenning voor de uitvoering van de politietaak kan, zoals hierna in paragraaf 4.2 aan de orde komt, plaatsvinden binnen de bestaande wetgeving.

Automatische kentekenherkenning zou ook kunnen worden toegepast om op een later tijdstip in de vastgelegde gegevens terug te kunnen zoeken. Hierbij worden alle kentekens die een camera passeren – ongeacht of het gaat om *hits* – vastgelegd en bewaard. Indien later een misdrijf wordt ontdekt, kunnen de gegevens ten behoeve van de opsporing daarvan worden geraadpleegd. De politie onderzoekt dan bijvoorbeeld of de auto van de verdachte op een bepaalde plaats aanwezig is geweest. Dit kan eraan bijdragen dat de politie beter in staat is misdrijven op te lossen, zoals hierna aan de orde komt in hoofdstuk 4. Voor deze toepassing ontbreekt echter een toereikende wettelijke basis. Het wetsvoorstel heeft ten doel in de noodzakelijke wettelijke basis te voorzien voor het bewaren van de zogenaamde passagegegevens. Dat wil zeggen dat de passerende kentekens worden vastgelegd en gedurende een beperkte periode worden bewaard, ongeacht of deze bij de vastlegging een hit opleveren met andere politiegegevens.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Voorgesteld wordt in het Wetboek van Strafvordering een bevoegdheid op te nemen voor het vastleggen en bewaren van de zogenaamde passagegegevens. Dit zijn gegevens betreffende kentekens van passerende voertuigen, waarbij het ook gaat om kentekengegevens van voertuigen die op het moment van de vastlegging, niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Kentekens en de daarmee verbonden gegevens van tijd en locatie kunnen dan, ongeacht of er sprake is van een *hit*, worden vastgelegd en gedurende een periode van vier weken worden bewaard. Indien in deze periode naar voren komt dat het kan bijdragen aan de opsporing van een bepaald misdrijf om een kenteken van een voertuig te vergelijken met de bewaarde kentekens, is dat mogelijk. Ook is het mogelijk te kijken welke voertuigen op een bepaald tijdstip op een bepaalde locatie aanwezig waren. Voorgesteld wordt dat de gegevens ook mogen worden gebruikt voor het aanhouden van voortvluchtige veroorzakers of verdachten. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.8. Daarbij wordt tevens ingegaan op andere toepassingen van ANPR, op grond van de bestaande wettelijke bevoegdheden ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.

3. Algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling en cameraplan

Naast aandacht aan het opsporingsbelang, moet in het kader van ANPR ook in het bijzonder aandacht worden besteed aan privacy-aspecten. In dit wetsvoorstel zijn daarvoor een aantal waarborgen opgenomen die nader zullen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling, op grond van het voorgestelde artikel 126jj, vierde lid, Sv.

In de algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de plaatsing van de camera's, de vastlegging van de gegevens en de wijze waarop de gegevens worden geraadpleegd. Er zal worden bepaald dat zodanige (technische) maatregelen of voorzieningen moeten worden getroffen dat geen afbeeldingen van de inzittenden van passerende voertuigen geraadpleegd kunnen worden en dat camera's niet op zodanige wijze op woningen gericht kunnen zijn dat in die betreffende woningen kan worden gekeken. Ten slotte zal worden bepaald dat de

gegevens slechts toegankelijk zijn voor daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren.

In de ministeriële regeling zullen de criteria voor de plaatsing van de camera's worden opgenomen. In die regeling zullen ook de praktische voorzieningen worden uitgewerkt, zoals de automatische opschoning van gegevens, de uniformiteit van programmatuur, het vaststellen van autorisatieniveaus en het stellen van eisen aan de integriteit van systemen, de kwaliteit van de vastlegging van gegevens, de correctheid van de herkenning van de kentekens vanaf het vastgelegde beeld, het verhinderen door technische aanpassingen van het herkenbaar vastleggen van personen, en een uitwerking van overige technische eisen die aan de ANPR-apparatuur moeten worden gesteld. Ik acht het wenselijk dergelijke technische eisen op het niveau van een ministeriële regeling neer te leggen, omdat de voortgaande technische ontwikkeling noopt tot een flexibele regeling, die eenvoudig kan worden aangepast indien daartoe aanleiding bestaat. Voor de beveiliging en integriteit van de beelden gelden thans de beveiligingsrichtlijnen van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Deze eisen zullen eveneens worden vastgelegd in de ministeriële regeling. De «Richtsnoeren voor de toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie» van het CBP zijn eveneens van belang (www.cbpweb.nl).

Tot slot zal periodiek door het openbaar ministerie en de politie een cameraplan worden opgesteld. Het cameraplan zal zowel betrekking hebben op de inzet van vaste als op de inzet van mobiele camera's. Dit is van belang omdat de inzet van vaste en mobiele camera's in onderlinge samenhang moet worden gezien. Voor vaste camera's wordt vastgelegd op welke locaties zij zijn geplaatst dan wel het voornemen bestaat in de toekomst te plaatsen («welke locaties»). Wanneer structureel gebruik wordt gemaakt van camera-opstellingen van andere instanties, dan zullen deze ook worden opgenomen in het cameraplan. Voor mobiele camera's kan niet van tevoren worden vastgelegd op welke locaties zij worden geplaatst. In plaats daarvan zal in het cameraplan worden vastgelegd hoeveel mobiele camera's beschikbaar zijn en op welke wijze zij kunnen worden ingezet («wat voor locaties»). Het cameraplan zal openbaar worden gemaakt. Daardoor kan verantwoording worden afgelegd over de inzet van de camera's, passend binnen het uitgangspunt van proportionaliteit.

De verhouding tussen het cameraplan en de eerdergenoemde ministeriële regeling is als volgt. In het cameraplan wordt vastgelegd waar ANPR-camera's beschikbaar zijn en kunnen worden ingezet. Of de ANPR-camera ook daadwerkelijk wordt ingezet, wordt besloten door het bevoegde gezag. Daartoe zal het bevoegde gezag moeten toetsen of de plaatsing en inzet van de camera voldoet aan de criteria opgenomen in de ministeriële regeling en meer in het algemeen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en aan beleid ten aanzien van de handhaving en opsporing zoals landelijk of lokaal is vastgesteld. Bij de toetsing moet rekening worden gehouden met zowel de specifieke locatie waar de camera wordt geplaatst, als met het verdere netwerk van camera's. Dit laatste is relevant omdat de vastlegging van kentekengegevens met behulp van een afzonderlijke camera op zichzelf een beperkte en proportionele inbreuk op de privacy kan vormen, maar als onderdeel van een netwerk van camera's een grotere inbreuk op de privacy kan betekenen.

4. Het bewaren van kentekengegevens ten behoeve van de opsporing.

4.1 Noodzaak van een wettelijke regeling

In een aantal politieregio's werden tot begin 2010 alle kentekens die een camera passeerden vastgelegd en bewaard, ongeacht of deze op het moment van vastlegging noodzakelijk waren voor de uitvoering van de politietaak. De gehanteerde bewaartermijnen verschilden, variërend van tien dagen tot vier maanden. Gedurende deze periode werden de opgeslagen gegevens geraadpleegd voor opsporingsdoeleinden. Deze toepassing is beëindigd omdat de huidige wetgeving niet voorziet in een algemene regeling voor het bewaren van alle door de politie vastgelegde kentekens, indien deze op het moment van vastlegging niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Zonder wettelijke basis is dit niet toegestaan. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft dit vastgesteld in de bevindingen over de toepassing van automatische kentekenherkenning door de Regionale politiekorpsen IJsselland en Rotterdam Rijnmond van 11 januari 2010. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis.

Een bevoegdheid tot het bewaren van passagegegevens dient te voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In het navolgende zal worden ingegaan op het belang van het bewaren van de passagegegevens voor de opsporing van strafbare feiten en op de randvoorwaarden waarmee het bewaren van de gegevens zal worden omgeven. In hoofdstuk 5 zal de voorgestelde regeling worden getoetst aan het EVRM.

4.2 Artikel 3 Politiewet 2012

Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 (artikel 2 van de oude Politiewet 1993 die inmiddels is vervallen) heeft de politie tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde 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. Ter uitvoering van haar taak is de politie bevoegd tot het verrichten van al die handelingen die nodig zijn voor een goede taakvervulling, binnen de wettelijke grenzen. Ter uitvoering van haar taak dient de politie opmerkzaam te zijn op personen en voertuigen die met het oog op die taak aandacht behoeven. Een mogelijkheid om opmerkzaam te zijn, is dat de politie het oog houdt op kentekens van voertuigen. Het is een passende ontwikkeling dat de politie daarbij gebruik maakt van camera's en automatische kentekenherkenning. Zolang deze camera's worden gebruikt om uitsluitend kentekens vast te leggen van voertuigen die relevant zijn voor de politietaak, bijvoorbeeld omdat het voertuig toebehoort aan een verdachte of een veroordeelde die zijn straf moet ondergaan, past dit binnen de uitvoering van artikel 3 van de Politiewet 2012. Ook het vergaren van kentekens in het kader van een lopend opsporingsonderzoek kan gebaseerd worden op artikel 3 van de Politiewet 2012. Voorbeelden hiervan zijn een opsporingsonderzoek naar woninginbraken in een woonwijk of een opsporingsonderzoek naar ladingdiefstallen op parkeerplaatsen langs de snelweg. Het kan bijdragen aan de opsporing van de woninginbraken om gedurende een bepaalde periode vast te leggen welke voertuigen de wijk inkomen. Er bestaat dan aanleiding om gegevens van de passerende voertuigen vast te leggen, teneinde te bezien of er bepaalde verbanden tussen de kentekens kunnen worden gelegd, ook als deze gegevens op het moment van de vastlegging geen hit opleveren met de gegevens van een referentielijst. Het feit dat de

kentekens op een bepaalde plaats en op een bepaald tijdstip passeren, is redengevend voor de vastlegging daarvan.

Artikel 3 van de Politiewet 2012 biedt dus een basis voor het vastleggen en vergelijken van kentekens van personen die ingevolge de uitvoering van de politietaak aandacht behoeven.

De op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 vergaarde (kenteken)gegevens kunnen op grond van de Wet politiegegevens (Wpg) verder worden verwerkt. De Wpg staat de verwerking van gegevens toe, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Het gaat dan – evenals bij artikel 3 van de Politiewet 2012 – om *hits* en om kentekengegevens die worden vergaard in het kader van een opsporingsonderzoek. Indien, bijvoorbeeld ter opsporing van herhaalde woninginbraken op bepaalde locaties, kentekens worden vastgelegd om na te gaan of bepaalde kentekens in verband gebracht kunnen worden met de gepleegde misdrijven, kunnen deze gegevens voor de duur van het onderzoek worden verwerkt op grond van artikel 9 Wpg. Het betreft gerichte gegevensverwerking voor een onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (Kamerstukken 2005/2006, 30 327, nr. 3, blz. 43 en 44).

4.3 Het vastleggen en bewaren van passagegegevens

Het vastleggen en bewaren van zogenaamde *hits* en van kentekengegevens die anderszins noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak past dus binnen artikel 3 van de Politiewet 2012 en het stelsel van de Wpg. Anders is dan voor het vastleggen en bewaren van kentekengegevens die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Dit betreft kentekens van voertuigen die toebehoren aan personen die op het moment van de vastlegging van de kentekengegevens niet de aandacht van de politie behoeven. Verwerking van die gegevens past daarom, binnen de huidige wetgeving, niet binnen de uitvoering van de politietaak van artikel 3 van de Politiewet 2012. De uitvoering van die taak kan in beginsel niet strekken tot het vastleggen van kentekengegevens van burgers indien daartoe op dat moment geen aanleiding bestaat. Daarom is dit zonder expliciete wettelijke regeling niet mogelijk. Evenmin biedt de Wpg thans mogelijkheden om deze gegevens te verwerken. De Wpg staat, zoals in de vorige paragraaf is beschreven, slechts verwerking van gegevens toe indien deze op het moment van de eerste verwerking noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Gaat het om gegevens die op dat moment niet van belang zijn voor de uitvoering van de politietaak, maar die mogelijk op een later tijdstip wel relevant kunnen zijn, dan is verwerking op grond van de Wpg niet mogelijk. Om de bewaring van deze gegevens mogelijk te maken, teneinde deze achteraf ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten te kunnen raadplegen, is dan ook expliciete wettelijke basis vereist. Voorgesteld wordt deze neer te leggen in een nieuw in te voegen artikel 126jj Sv.

4.4 Belang van de opsporing

In de politieregio's IJsselland en Rotterdam Rijnmond is ervaring opgedaan met het gebruik van bewaarde passagegegevens ten behoeve van de opsporing. Gebleken is dat misdrijven mede met behulp van bewaarde passagegegevens kunnen worden opgelost. Een voorbeeld hiervan is een overval op een winkel, waarbij omstanders de verdachte hebben zien weggrijpen en waarbij later blijkt dat het kenteken van het voertuig van de verdachte kort na de overval is vastgelegd door een camera in de nabijheid van de plaats waar de overval is gepleegd. Wanneer in de loop van het opsporingsonderzoek naar voren komt dat de verdachte mogelijk hulp heeft gehad van andere personen, kan door terug

te zoeken in de passagegegevens ook worden achterhaald welke voertuigen voor en achter het voertuig van de verdachte hebben gereden. Dit kan richting geven aan het opsporingsonderzoek en bijdragen aan het bewijs. Een dergelijke onderzoekswijze is in 2008 en 2009 binnen de politieregio Rotterdam gebruikt bij de opheldering van een overval, de opheldering van een ontvoering en de opheldering van een levensdelict.

Een voorbeeld van een zaak waarin het achteraf raadplegen van bewaarde passagegegevens heeft bijgedragen aan het bewijs van een ernstig misdrijf, betreft de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 29 juli 2009 (LJN BJ4213). Het betrof een verdenking van onder andere een levensdelict en het wegmaken van het stoffelijk overschot. Het lichaam van het overleden slachtoffer werd gevonden in de buurt van een autoweg. De verdachte maakte gebruik van een transportauto. De bandensporen op de plaats delict kwamen overeen met deze auto en ook andere sporen voerden naar deze auto. Uit gegevens van een verkeersregistratiesysteem dat kentekengegevens van passerende voertuigen vastlegde en bewaarde, bleek dat deze auto gedurende een bepaalde periode bij de plaats delict was geweest. Dit droeg bij aan het bewijs dat de verdachte opzettelijk het lijk had weggemaakt. In hoger beroep werd in deze zaak aangevoerd dat de desbetreffende gegevens *no hits* betroffen, die direct hadden behoren te worden verwijderd en daarom niet voor het bewijs mochten worden gebruikt. Omdat het evenwel de kentekengegevens betrof van het voertuig van het slachtoffer, ook al werd het bestuurd door de verdachte, en de gegevens waren gebruikt om duidelijkheid over diens vermissing te krijgen, oordeelde het Hof dat de verdachte zich niet op deze schending van het recht kon beroepen. De gegevens konden daarom wel gebruikt worden voor het bewijs (Gerechtshof 's-Gravenhage, 16 juni 2010, LJN BM7688). De verdachte werd veroordeeld voor het wegmaken van het stoffelijk overschot, maar vrijgesproken van het levensdelict. De kentekengegevens die betrekking hadden op een ander voertuig dat in gebruik was bij de verdachte, werden door het Hof uitgesloten van het bewijs. Op dit onderdeel is de uitspraak in cassatie vernietigd, en zal het Hof opnieuw recht doen (Hoge Raad, 20 september 2011, LJN BR0554)

Een andere casus betrof de uitspraak van de Rechtbank Zwolle van 2 juli 2009 (LJN BJ2118). Dit betrof een reeks van autodiefstallen die mede met behulp van bewaarde passagegegevens waren opgelost. Met behulp van de bewaarde gegevens kon de aanwezigheid van het voertuig van de verdachte op bepaalde plaatsen en tijden worden aangetoond. De rechtbank gaf aan dat het vaste rechtspraak is dat de grondslag voor opsporingsactiviteiten die niet specifiek in de wet zijn geregeld, en die niet meer dan een beperkte inbreuk maken op grondrechten, kan worden gevonden in de algemene opsporingstaak zoals die is neergelegd in artikel 141 en 142 Sv of, indien nog geen sprake is van opsporing, artikel 2 Politiewet 1993 (inmiddels vervangen door artikel 3 Politiewet 2012). De rechtbank was van oordeel dat in de gegeven omstandigheden – een toename van mobiel banditisme dat met het huidige arsenaal aan technische hulpmiddelen moeilijk te bestrijden is – het gebruik van het ANPR-systeem als opsporingsmiddel als noodzakelijk en passend kon worden beschouwd. Mede gelet op de gehanteerde zorgvuldige werkwijze oordeelde de rechtbank dat de inzet van het ANPR-systeem rechtmatig was geschied en dat de daaruit verkregen gegevens tot bewijs mochten worden gebezigd. In deze zaak oordeelde het Gerechtshof Leeuwarden in hoger beroep, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van artikel 8 van de Wet politiegegevens (Wpg), anders. Gegevens die een *no hit* opleveren in het kader van de uitvoering van de dagelijkse politietaak dienden direct vernietigd te worden, omdat deze gegevens niet noodzakelijk waren voor het doel van de ANPR-registratie, gelet op het ontbreken van het desbetreffende kenteken in het vergelijkingsbestand. Het Hof

achtte dit een ernstig vormverzuim en oordeelde dat de gegevens van het bewijs dienden te worden uitgesloten. (Hof Leeuwarden, 16 juni 2010, LJN BM8100).

Een andere relevante uitspraak betrof Rechtbank Rotterdam van 4 maart 2010 (LJN BL6649), betreffende straatroof en heling. De rechtbank verwierp een verweer dat de officier van justitie niet-ontvankelijk moest worden verklaard omdat de politie bij de opsporing gebruik had gemaakt van zogenaamde *no hits* die hadden behoren te worden vernietigd. De politie was namelijk voor drie autokentekens nagegaan of deze door ANPR-camera's waren vastgelegd op bepaalde locaties op de dag van de straatroof en op de dagen daar vlak voor en na. De aanwezigheid van de auto's op deze locaties en de betreffende dagen kon bijdragen aan de opheldering van de strafbare feiten. De rechtbank oordeelde dat dit niet een dusdanige schending van de rechten van de verdachte opleverde dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk moest worden verklaard. Overigens volgde vrijspraak in verband met gebrek aan toereikend bewijs.

Tot slot kan worden genoemd de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 februari 2010 (LJN BL5236), ter zake van onder andere vrijheidsberoving en diefstal met geweld en bedreiging. De politie was nagegaan of het kenteken van de auto van de verdachte op een bepaalde datum op bepaalde plaatsen door ANPR-camera's was vastgelegd. Dit bleek het geval te zijn, hetgeen bijdroeg aan het bewijs. De rechtbank oordeelde dat gebruik was gemaakt van een *no hit* en dat daarmee gehandeld was in strijd met de artikel 8, zesde lid jo artikel 3, eerste en tweede lid van de Wpg, zodat de resultaten niet mochten worden gebruikt voor het bewijs. Er volgde een bewezenverklaring op grond van ander beschikbaar bewijs.

4.5 Meerwaarde voor de opsporing

Cijfers over de aantallen misdrijven die per jaar kunnen worden opgelost indien alle door de politie vastgelegde passagegegevens gedurende een bepaalde periode mogen worden bewaard, kunnen niet worden gegeven. De ervaringen met het gebruik van bewaarde passagegegevens ten behoeve van de opsporing zijn namelijk beperkt. Slechts enkele regio's hebben deze vorm van kentekenherkenning toegepast en zij zijn daar naar aanleiding van de bevindingen van het CBP mee gestopt. DoDoor het onderzoeksbureau Regioplan is onderzoek gedaan naar het gebruik en de resultaten van automatische kentekenherkenning ten behoeve van de opsporing met vaste camera's boven de A-28 bij Zwolle in 2008 en 2009 (Kamerstukken II 2010–2011, 31 051, nr. 8). In deze periode werden de *no hits* nog tien dagen bewaard. Dit was voorafgaand aan het besluit het bewaren van *no hits* te staken wegens het ontbreken van een wettelijke basis. Uit dit onderzoek blijkt dat automatische kentekenherkenning gebruikt wordt om voertuigen te signaleren en zicht te krijgen op reisbewegingen van verdachten. Er is in de bestudeerde zaken geen sprake van het direct aanhouden van verdachten. De conclusie van de onderzoekers is dat automatische kentekenherkenning meerwaarde heeft voor de opsporing. In twaalf van de negentien onderzochte zaken leidde de inzet van automatische kentekenherkenning tot specifieke opsporingsinformatie. Daarnaast kan door automatische kentekenherkenning richting worden gegeven aan opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld wanneer andere aanknopingspunten ontbreken.

Vergelijkbare resultaten komen naar voren in onderzoek dat in het Verenigd Koninkrijk is gedaan naar automatische kentekenherkenning (zie het rapport «Practice advice on the management and use of Automatic Number Plate Recognition» van de National Policing Improvement Agency, www.NPIA.police.uk).

Uit het onderzoek van Regioplan is gebleken dat – hoewel de politie casuïstiek voorhanden heeft waaruit de meerwaarde van ANPR blijkt – nader onderzoek nodig is om het inzicht in de effectiviteit van ANPR-toepassingen in de opsporing verder te vergroten. Dit onderzoek, waarbij onder meer de ervaringen in de regio Rotterdam Rijnmond zijn betrokken, is onder auspiciën van het WODC uitgevoerd door de DSP-groep. Uit het DSP-onderzoek blijkt dat ANPR een efficiënt instrument is, aangezien de oude, handmatige werkwijze is geautomatiseerd. Of ANPR ook effectief is voor de opsporing, is lastiger te beantwoorden.

In de eerste plaats zijn niet alleen de hits van belang voor de opsporing, zoals bij de directe opvolging, maar in het bijzonder ook de overige passagegegevens die op het moment van de vastlegging geen hit opleveren. Op het moment dat deze gegevens worden vastgelegd is nog niet duidelijk in hoeverre zij van belang zullen zijn voor het opsporen van een strafbaar feit. Passagegegevens zouden bijvoorbeeld kunnen dienen als bewijsmateriaal. In paragraaf 4.4 zijn daarvan enkele voorbeelden gegeven. De onderzoekers van de DSP-Groep stellen vast dat het op dit moment onmogelijk is de meerwaarde van ANPR echt goed te meten, omdat de passagegegevens niet mogen worden verwerkt (blz. 41).

In het DSP-onderzoek zijn de negentien cases, die zijn beschreven in het eerdergenoemde onderzoek van Regioplan, bestudeerd en het blijkt dat elf gevallen betrekking hadden op het achteraf doorzoeken van passagegegevens. In de overige acht gevallen ging het om hits op vooraf aangeleverde referentielijsten. De onderzoekers merken op dat voor de opsporing het bewaren van de passagegegevens dus meer waarde had dan het bewaren van de hits (blz. 34 en 74). De onderzoekers constateren echter ook dat er sinds 2011 geen nieuwe uitspraken bij zijn gekomen. Waarschijnlijk komt dit doordat de passagegegevens niet meer worden bewaard en doordat politie en openbaar ministerie terughoudender zijn geworden in het opvoeren van ANPR als bewijsmateriaal (blz. 76). De onderzoekers hebben sterk de indruk dat de politie sinds 2010 een pas op de plaats heeft gemaakt met het ontwikkelen van ANPR. Na flink wat zoeken en speurwerk bleken er inderdaad meer voorbeelden van de meerwaarde van ANPR voor de opsporing te zijn. Er zijn ernstige delicten mee opgelost, overvallers uit de ene regio zijn in de andere regio aangehouden. De onderzoekers stellen vast dat het dus ongetwijfeld waar is dat er allerlei concrete zaken zijn waarin ANPR een doorslaggevende rol moet hebben gespeeld in het rond maken van de zaak. Al was het maar in die gevallen nadat ANPR liet zien dat bepaalde voertuigen (en dus personen) konden worden uitgesloten van verder onderzoek (blz. 86).

Verder moet worden opgemerkt dat het vastleggen en bewaren van alle passagegegevens ten behoeve van de opsporing van ernstige strafbare feiten niet direct tot een meetbaar resultaat zal leiden. Het gebruik van ANPR ten behoeve van de opsporing levert niet alleen hits op, maar ook hints die richting geven aan opsporingsonderzoeken. Deze gegevens kunnen belangrijke informatie opleveren voor de richting van het opsporingsonderzoek, zonder dat deze gegevens rechtstreeks voor het bewijs worden gebruikt. De meerwaarde van ANPR voor de opsporing ligt volgens de onderzoekers hoofdzakelijk in het op deze wijze richting geven van opsporingsonderzoeken en (vooralsnog) veel minder in het opleveren van bewijsmateriaal. De bijdrage van deze gegevens aan het opsporingsonderzoek is echter niet goed te achterhalen, omdat deze gegevens niet terug te vinden zijn in de dossiers en in de jurisprudentie. Daar komt bij dat er, net als bij de hits, doorgaans geen terugkoppeling plaats van de opsporingsresultaten aan een centraal orgaan binnen de politie.

In het licht van de bevindingen van de DSP-groep acht ik het van groot belang dat een wettelijke regeling wordt ingevoerd voor het bewaren van passagegegevens. Uit de schaarse voorbeelden die beschikbaar zijn tot aan het moment waarop de bewaring van deze gegevens werd beëindigd door de toenmalige regiokorpsen die zich bezig hielden met de inzet van ANPR ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten, blijkt dat het bewaren van dergelijke gegevens van groot belang is voor de opsporing van ernstige strafbare feiten. Dit is ook in paragraaf 4.4 aan de orde gekomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst nog op de conclusie van het genoemde onderzoek van DSP dat de met dit wetsvoorstel te realiseren bevoegdheid om passagegegevens een beperkte periode te kunnen bewaren, niet zonder meer leidt tot een bredere toepassing van deze bevoegdheid in de opsporingspraktijk. Zoals hierboven reeds is opgemerkt heeft de DSP-groep vastgesteld dat de Nederlandse politie een pas op de plaats gemaakt met de verdere ontwikkeling van ANPR nadat de passagegegevens niet meer konden worden bewaard. De invoering van een wettelijke bewaartermijn voor de passagegegevens zal een belangrijke stimulans zijn voor de verdere ontwikkeling van ANPR ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. In de beleidsvisie is aangegeven dat de komende jaren zal worden ingezet op een ruimere inzet van de bevoegdheid. ANPR zal politiebreed worden ingevoerd. Met de oprichting van een nationaal politiekorps, onder aansturing van één korpsbeheerder, is een belangrijke voorwaarde vervuld voor een eenvormige en brede toepassing van ANPR binnen de politie. Voorzien is ook dat met behulp van camera's door de politie vastgelegde kentekengegevens centraal worden bewaard binnen de politie. Daardoor kunnen kentekengegevens die met behulp van camera's in verschillende delen van het land zijn vastgelegd, landelijk worden verwerkt ten behoeve van de doelen van het voorgestelde artikel 126jj Sv. Voorts zal bij de implementatie extra aandacht worden gegeven aan opleiding van opsporingsambtenaren. Daarbij zal inzicht worden gegeven in de mogelijkheden en kansen die de nieuwe bevoegdheden geven. Ten slotte zal ten behoeve van de implementatie voor de politie een uitvoeringskader worden opgesteld, waaruit zal blijken op welke wijze en in welke situatie gebruik van ANPR aangewezen is.

Wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, kan meer inzicht worden verkregen in de aantallen misdrijven die per jaar met behulp van het bewaren van kentekengegevens kunnen worden opgelost. Nu moet worden volstaan met de resultaten van bovengenoemde onderzoeken en met de indrukken als beschreven in paragraaf 4.4, die zijn ontleend aan de jurisprudentie over de korte periode waarin de politie ook passagegegevens vastlegde. Bovendien is voorzien in een horizon- en evaluatiebepaling. Indien na inwerkingtreding van de wet op basis van een 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. Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

4.6 Bewaartermijn

Bij het bepalen van de duur van de bewaartermijn dient het hierboven beschreven belang voor de opsporing van strafbare feiten te worden afgewogen tegen het belang van de burger om gevrijwaard te blijven van bemoeienis van de politie, en van de verwerking van zijn gegevens zonder dat daar directe aanleiding toe bestaat. Een bevoegdheid tot het bewaren van gegevens moet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dit betekent dat de bewaartermijn zodanig lang moet zijn dat deze bijdraagt aan de effectiviteit van de opsporing, maar

tevens zodanig kort dat geen onnodige verwerking van gegevens van burgers plaatsvindt.

Met inachtneming hiervan wordt een bewaartermijn voorgesteld van vier weken na de datum van de eerste verwerking. Een termijn van vier weken wordt ook gehanteerd voor het bewaren van beelden van gemeentelijke toezichtcamera's. In artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de beelden die in het belang van de handhaving van de openbare orde met gemeentelijke toezichtcamera's worden vastgelegd voor een periode van ten hoogste vier weken mogen worden bewaard, en dat de gegevens mogen worden gebruikt indien er een vermoeden is dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit. Deze termijn wordt noodzakelijk geoordeeld voor de preventieve functie voor de openbare orde handhaving van het cameratoezicht (Kamerstukken 2004/2005, 29 440, nr. 16, blz. 2). De beelden mogen worden bewaard ongeacht of daartoe op het moment van het verwerven van de beelden aanleiding bestaat. Hierbij kan worden opgemerkt dat de parallel met de Gemeentewet maar ten dele opgaat. Bij het toezicht op openbare plaatsen in een gemeente worden in het algemeen geen kentekens vastgelegd. Het bewaren van de beelden van deze camera's heeft een functie bij het achteraf oplossen van lokaal gepleegde strafbare feiten, die doorgaans kort nadat de beelden zijn vastgelegd worden ontdekt. Bij automatische kentekenherkenning is dat anders. Vastgelegde en bewaarde passagegegevens kunnen van belang zijn voor misdrijven die pas later, soms veel later, worden ontdekt. Om die reden kan de termijn van vier weken worden beschouwd als een korte termijn voor het doel van de opsporing van strafbare feiten. Immers, ook na de periode van vier weken kunnen strafbare feiten naar voren komen die mede met behulp van bewaarde kentekengegevens kunnen worden opgespoord. Een voorbeeld daarvan is de hiervoor besproken zaak bij de Rechtbank Rotterdam van 29 juli 2009. In deze zaak werden de kentekengegevens pas twee maanden na de ontdekking van het lijk geraadpleegd, omdat het voertuig dat sporen op de plaats delict had achtergelaten pas later werd gevonden.

In hun brief van 3 februari 2010 stelden de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een periode van 10 dagen voor. De termijn van 10 dagen was bepaald aan de hand van de werkwijze van de politieregio IJsselland. De termijn van 10 dagen is toereikend voor gerichte opsporingsactiviteiten, zoals het herkennen van kentekens die in verband gebracht kunnen worden met herhaaldelijk gepleegde strafbare feiten op bepaalde locaties, zoals woninginbraken. Deze termijn is echter te kort voor de opsporing van strafbare feiten die niet direct worden ontdekt, of strafbare feiten waarbij pas later blijkt dat kentekengegevens kunnen bijdragen aan de opheldering daarvan. Een voorbeeld daarvan is de hiervoor besproken zaak bij de Rechtbank Rotterdam van 29 juli 2009. Ook voor strafbare feiten waarvoor de politie een langere periode nodig heeft om aangiften te verwerken en te selecteren voor opsporingsonderzoek is een termijn van 10 dagen erg kort. Daarom is gekozen voor een termijn van vier weken. Ik ben van mening dat een bewaartermijn van vier weken recht doet aan enerzijds het belang van de opsporing van strafbare feiten en anderzijds de belangen van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet wordt – zoals in hoofdstuk 6 nog aan de orde zal komen – de effectiviteit van de bevoegdheid beoordeeld. De duur van de bewaartermijn zal hierbij opnieuw aan de orde komen.

4.7 Welke gegevens worden bewaard?

Voorgesteld wordt dat het kenteken, de locatie en het tijdstip van vastlegging van het kenteken en de foto-opname van het voertuig kunnen worden bewaard. De camera's die worden gebruikt voor de automatische kentekenherkenning maken een foto van de voor- of achterkant van alle voorbijkomende voertuigen. Daaruit worden de kentekengegevens in een bestand vastgelegd. Het kenteken is met het oog op de herkenning het belangrijkste element, maar de foto zal een groter deel van het voertuig kunnen omvatten. Zo kunnen het merk en de kleur ook worden vastgelegd. Dit kan van belang zijn om in een concrete zaak te kunnen controleren of het gaat om het gezochte voertuig. De bestuurder of eventuele passagiers zullen wellicht te zien zijn, maar op basis van de huidige stand van de techniek naar verwachting niet herkenbaar, aldus het CBP op blz. 10 van de hiervoor genoemde Richtsnoeren.

In haar advies wijst het openbaar ministerie erop dat de techniek het reeds mogelijk maakt bestuurders herkenbaar te fotograferen. De (technische) eisen die gelden voor ANPR-apparatuur zijn evenwel gericht op de goede weergave van het kenteken en brengen met zich mee dat de herkenbaarheid van de bestuurder beperkt zal zijn. In de gevallen waarin een persoon toch herkenbaar op een foto-opname voorkomt mag de afbeelding van deze personen niet worden geraadpleegd. Uit de bewoordingen van het voorgestelde artikel 126jj, tweede lid, Sv («kentekengegevens» en «foto-opname van het voertuig») kan reeds worden afgeleid, dat het doel niet kan zijn om foto-opnames van bestuurders, passagiers of andere personen te verwerken. Het bewaren van de foto-opname dient andere doelstellingen. De ANPR-camera maakt een foto van de voor- of achterkant van voorbijkomende auto's. Het kenteken wordt door de ANPR-apparatuur als zodanig herkend en het wordt omgezet naar letters en cijfers (het kentekennummer). De foto-opname kan gebruikt worden om te controleren of de ANPR-apparatuur het kenteken heeft omgezet naar het juiste kentekennummer. De foto-opname mag daarnaast ook (een deel van) het voertuig omvatten. Dit kan van belang zijn om te kunnen controleren of het gaat om de gezochte auto. Aan de hand van de kleur van de auto of het merk kan bijvoorbeeld worden achterhaald of er sprake is van een auto met vervalste kentekens of niet. Daarnaast kan de foto-opname van het voertuig relevant zijn, bijvoorbeeld wanneer getuigen over de kleur en/of het merk en model van de auto hebben verklaard. Aan de hand van deze informatie kan de politie een selectie maken van kentekengegevens van auto's die op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats waren en die mogelijk relevant zijn in het kader van het opsporingsonderzoek. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat zodanige technische maatregelen of voorzieningen getroffen dienen te worden, dat de opsporingsambtenaren geen beelden van de inzittenden van passerende voertuigen kunnen raadplegen. Op basis van de algemene maatregel van bestuur zal een ministeriële regeling worden vastgesteld waarin de technische eisen voor de camera's worden uitgewerkt, zodat zo veel mogelijk voorkomen wordt dat beelden worden vastgelegd van inzittenden. Dit neemt niet weg dat desondanks niet volledig kan worden uitgesloten dat inzittenden op een foto voorkomen. Het is echter, gezien de omvang van het aantal vast te leggen passagegegevens, praktisch niet uitvoerbaar om bij het vastleggen van de passagegegevens een controle op herkenbaarheid van personen uit te voeren. De controle op de (on)herkenbaarheid van de inzittenden zal daarom plaatsvinden wanneer een verzoek wordt gedaan de gegevens te mogen raadplegen. Alsdan zal door de bevoegde ambtenaar vóór verstrekking van de gegevens een controle uitgevoerd worden en zal zonodig alsnog de herkenbaarheid ongedaan worden gemaakt. In de ministeriële regeling zullen daartoe regels worden gesteld.

Naast het kenteken en de foto van het voertuig, worden ook de gegevens over de locatie, de datum en het tijdstip bewaard. Met behulp van deze gegevens is het mogelijk om de aanwezigheid van een voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats vast te stellen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. De naam van de persoon op wiens naam het kenteken staat wordt pas bekend wanneer in een concrete zaak over een bepaald kenteken navraag wordt gedaan bij het kentekenregister van de Dienst Wegverkeer (RDW). Hiermee wordt inhoud gegeven aan het door de Commissie Brouwer geformuleerde uitgangspunt: «selecteer voor je verzamelt en houdt het sober». Het uitgangspunt van een selectieve verzameling van gegevens (*select before you collect*) is hier van toepassing in die zin dat alleen de hoogst noodzakelijke gegevens die bij latere raadpleging noodzakelijk zijn, worden verzameld. Daarnaast geldt het uitgangspunt van een selectieve toegang tot de gegevens; alleen voor één van de twee in de wet genoemde doeleinden, en alleen door de daartoe bevoegde opsporingsambtenaren.

4.8 Het gebruik van de bewaarde gegevens

In het voorgestelde artikel 126jj Sv wordt bepaald dat de bewaarde passagegegevens kunnen worden geraadpleegd in geval van verdenking van bepaalde misdrijven en ter aanhouding van voortvluchtigen. De raadpleging vindt slechts plaats door politiegegevens die voor één van deze doelen worden verwerkt, geautomatiseerd te vergelijken met de bewaarde passagegegevens teneinde vast te stellen of de gegevens overeenkomen. Dit houdt in dat alleen op basis van *hit no hit* in de bewaarde gegevens kan worden gezocht, dat wil zeggen aan de hand van reeds bij de politie bekende onderzoeksgegevens. Bij de raadpleging kunnen wel over meer locaties of tijdstippen of kentekennummers gegevens verkregen worden. Zo kan voor één kentekennummer worden nagegaan of gegevens beschikbaar zijn over locaties waar het voertuig met dit nummer is vastgelegd.

Indien in een opsporingsonderzoek informatie aanwezig is over een voertuig dat betrokken was bij het misdrijf of dat in gebruik is bij de verdachte, kan aan de hand van het bij dat voertuig behorende kenteken worden gezocht in de bewaarde passagegegevens. Daaruit kan naar voren komen dat het desbetreffende voertuig op bepaalde tijdstippen op bepaalde locaties aanwezig is geweest. Dit kan bijdragen aan de opheldering van het misdrijf.

Voor de opheldering van een misdrijf kan het – indien dit aan de opheldering van het feit bijdraagt – passend en proportioneel zijn met behulp van de bewaarde passagegegevens de aanwezigheid van een voertuig te achterhalen, of de bewegingen van een voertuig na te gaan.

Op basis van het voorgestelde artikel 126jj, tweede lid, Sv mogen niet alleen het kenteken, maar ook de locatie en het tijdstip van de vastlegging, en de foto-opname van het voertuig worden bewaard. Ook deze gegevens mogen op grond van het derde lid worden bevestigd indien daartoe een concrete aanleiding is. De bevestiging betreft dus niet alleen het vergelijken van kentekennummers. Er kan ook sprake zijn van een *hit no hit* bevestiging aan de hand van gegevens betreffende locatie en tijdstip. Er moet dan sprake zijn van een concrete aanleiding voor de raadpleging, te weten de opsporing van een misdrijf dat voor voorlopige hechtenis in aanmerking komt (artikel 126jj, derde lid, onder a) of de aanhouding van voortvluchtige veroordeelden en verdachten (artikel 126jj, derde lid, onder b). Daarbij kan worden gedacht aan het geval van een gewapende overval, waarbij de overvallers ontsnappen met een vluchtauto. Het kan dan van grote waarde voor de opsporing zijn om na te gaan welke voertuigen op of rond het tijdstip van de overval in de buurt van de locatie van de overval waren. In combinatie met andere informatie – bijvoorbeeld getuigen die een auto van een bepaald merk en een bepaalde kleur

beschrijven – kan in dat geval een selectie worden gemaakt tussen relevante en niet-relevante kentekengegevens en kunnen mogelijk nieuwe aanknopingspunten voor de opsporing worden gevonden.

Naar aanleiding van de adviezen over het wetsvoorstel is de raadpleging van de bewaarde passagegegevens beperkt tot misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, dat zijn de ernstiger misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, enkele afzonderlijk in artikel 67, eerste lid, Sv genoemde misdrijven en enkele andere misdrijven uit de Wegenverkeerswet 1994 die niet in aanmerking komen voor voorlopige hechtenis. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de categorie misdrijven verder beperkt tot de misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daaronder vallen de misdrijven uit de Wegenverkeerswet 1994 waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld (artikel 67, eerste lid, onder a, Sv) en de in artikel 67, eerste lid, onder c, genoemde misdrijven. Het betreft het veroorzaken van een verkeersongeval waarbij door roekeloosheid, onder invloed van alcohol of onder een andere strafverzwarende omstandigheid zwaar lichamelijk letsel is toegebracht. Voorkomen moet worden dat de bewaarde passagegegevens kunnen worden geraadpleegd voor relatief lichte strafbare feiten. Door aan te sluiten bij het criterium of voor een bepaald misdrijf voorlopige hechtenis is toegelaten, is sprake van een objectief criterium aan de hand waarvan kan worden bepaald of sprake is van een voldoende zwaarwegend misdrijf, waarvoor raadpleging van de bewaarde gegevens mogelijk is.

Ik ben van mening dat het passend en proportioneel is om de bewaarde passagegegevens te raadplegen voor deze misdrijven. Verdergaande beperking acht ik niet noodzakelijk. De bewaarde kentekengegevens betreffen namelijk slechts het kenteken en de foto van het voertuig, en de gegevens over locatie, datum en tijdstip. De naam van de persoon op wiens naam het kenteken staat, wordt pas bekend wanneer in een concrete zaak de tenaamstelling van een bepaald kenteken in het kentekenregister van de Dienst wegverkeer (RDW) wordt nagetrokken. Dit gebeurt alleen indien met behulp van de bewaarde passagegegevens de aanwezigheid van een voertuig op bepaalde locaties en tijdstippen is vastgesteld en dit voor het onderzoek van belang is. Overigens zal dan in veel gevallen aanvullend onderzoek nodig zijn om na te gaan of bepaalde personen op bepaalde tijdstippen daadwerkelijk van het voertuig gebruik hebben gemaakt.

Tevens is bepaald dat de bewaarde passagegegevens kunnen worden gebruikt voor de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of veroordeelde persoon als bedoeld in artikel 564 Sv. Wanneer informatie voorhanden is over een vluchtauto of over een voertuig dat op naam staat van een voortvluchtige, kan het natrekken van de bewegingen van deze voertuigen, door het raadplegen van de op grond van artikel 126jj bewaarde gegevens, bijdragen aan het achterhalen van de verblijfplaats van de voortvluchtige en diens aanhouding. In artikel 565 Sv is bepaald dat ook bijzondere opsporingsbevoegdheden mogen worden toegepast voor het vaststellen van de verblijfplaats van een aan te houden persoon. Het gebruik van bewaarde kentekengegevens – als voorgesteld in artikel 126jj – kan eveneens beschouwd worden als een passende bevoegdheid voor dit doel.

4.9 Waarborgen voor een zorgvuldige toepassing

Voor een zorgvuldige toepassing van de bevoegdheid tot het bewaren van kentekengegevens is het van belang dat de gegevens worden verwerkt overeenkomstig de voorwaarden die daaraan in het voorgestelde artikel

126jj en in de Wpg worden gesteld. Zie nader hoofdstuk 5. Deze waarborgen zullen nader worden uitgewerkt in de in hoofdstuk beschreven algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling (zie ook hoofdstuk 3). Jaarlijks wordt bovendien een verslag gemaakt over het aantal malen dat gegevens zijn geraadpleegd, voor welk doel dit is gebeurd en aan welk arrondissementsparket of politie-eenheid dan wel andere opsporingsdienst de gegevens zijn verstrekt. Tevens wordt jaarlijks een *audit* gehouden naar de goede toepassing hiervan.

4.10 Camera's

De toepassing van de voorgestelde bevoegdheid kan eenvoudig plaatsvinden met behulp van de camera's die gebruikt worden voor de acties waarbij een directe opvolging aan *hits* wordt gegeven. Niet alleen tijdens de acties kunnen de passagegegevens worden vastgelegd maar ook kunnen de camera's buiten de acties om worden gebruikt voor het vastleggen van de kentekens van passerende voertuigen.

In de praktijk worden hiervoor mobiele en vaste camera's gebruikt. De mobiele camera's zijn in politieauto's gemonteerd en kunnen op elke gewenste plek worden ingezet. De vaste camera's worden met toestemming van de wegbeheerder op of aan de weg gemonteerd, bijvoorbeeld aan bestaande installaties. De plaatsing en spreiding van de camera's dient zodanig te zijn dat er een optimale bijdrage wordt geleverd aan de toepassing van automatische kentekenherkenning als beschreven in paragraaf 1. Een aantal weegfactoren zijn hierbij richtinggevend:

- criminele «hot spots» of criminele fenomenen in een bepaald gebied;
- specifieke locaties met een bepaald risico, zoals bijvoorbeeld vliegvelden, havens, industriegebieden of grensovergangen;
- wegen met intensieve verkeersstromen (personen- of goederenvervoer) of een bepaalde functie (zwaar vervoer).

Besluitvorming over het daadwerkelijke gebruik van de geplaatste ANPR-camera's vindt plaats door het bevoegd gezag. De toetsingcriteria worden nader uitgewerkt bij ministeriële regeling.

Tevens zullen het openbaar ministerie en de politie periodiek een cameraplan opstellen. In dit plan zullen de locaties worden opgenomen waar (vaste) ANPR-camera's geplaatst zijn dan wel in de toekomst geplaatst kunnen worden. Voor mobiele camera's zal het aantal beschikbare camera's worden geregistreerd. Het cameraplan zal openbaar worden gemaakt. Voor de inhoud van de ministeriële regeling en het cameraplan, en de verhouding tussen de regeling en het plan, kan worden verwezen naar paragraaf 3.2.

Volgens een inventarisatie van het Landelijk Programmabureau ANPR van de politie van januari 2013 beschikken thans vier politie-eenheden over vaste ANPR-cameras en alle elf eenheden over mobiele cameras. Het betreft in totaal honderdeenentwintig vaste camera's op dertig locaties en honderdtweëndertig mobiele camera's. Daarnaast heeft de Koninklijke Marechaussee op vijftien vaste locaties camera's en vijf mobiele camera's.

Een deel van de camera's die door de politie en het openbaar ministerie worden gebruikt voor verkeerscontroles, kunnen – mits deze voldoen aan de bij ministeriële regeling gestelde (technische) eisen – worden ingezet voor toepassing van de voorgestelde bevoegdheid tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens. Het gaat hierbij om de zogenaamde flitspalen en de camera's die worden gebruikt voor trajectcontroles, op 150 tot 200 locaties. Hiermee krijgt de toepassing van de bevoegdheid een grotere betekenis omdat dan op meer plaatsen in Nederland kentekengegevens van passerende voertuigen kunnen worden vastgelegd en bewaard.

Daarnaast is het denkbaar dat camera's geplaatst worden, speciaal met het oog op toepassing van de bevoegdheid tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens. Mocht in een regio naar voren komen dat bepaalde routes veelvuldig worden gebruikt door verdachten van bepaalde strafbare feiten, dan is voorstelbaar met het oog daarop een camera te plaatsen.

5. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking.

5.1 Algemeen: Privacy impact assessment

Voor het wetsvoorstel is een *Privacy impact assessment* (PIA) uitgevoerd, als toegezegd in het beleidsdebat met de Eerste Kamer over de rol van de overheid bij digitale dataverwerking- en uitwisseling in het kader van het rapport van de commissie-Brouwer-Korf (Handelingen I, 17 mei 2011, 27-11-49). Deze gaat als bijlage bij deze memorie van toelichting¹. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan het regeerakkoord «Bruggen slaan», waarin is opgenomen dat bij de bouw van systemen en het aanleggen van databestanden de bescherming van persoonsgegevens uitgangspunt. Daar hoort een PIA standaard bij. Voor het opstellen van een PIA bestaan nog geen vaste standaarden. Wanneer voor meer wetsvoorstellen een PIA is opgesteld, zal het mogelijk zijn te bezien of een model kan worden gekozen dat in de toekomst als standaard kan worden gehanteerd.

In deze PIA zijn de belangrijkste risico's voor de persoonlijke levenssfeer geïnventariseerd en worden enkele risicobeheersende maatregelen voorgesteld teneinde de risico's te voorkomen of te verkleinen. Het betreft onder andere beperkingen in de doelen waarvoor gegevens mogen worden verzameld en geraadpleegd, een beperkte opslagtermijn en het uitvoeren van periodieke evaluaties. Daarnaast worden maatregelen voor feitelijke beveiliging en wettelijke bescherming van de gegevens voorgesteld en is voorzien in onafhankelijk toezicht. Op een aantal van deze maatregelen – die tevens voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM – wordt hierna in paragraaf 5.4 ingegaan. Een compleet overzicht van de maatregelen is te vinden in de bijlage. De enige maatregel die niet wordt overgenomen is het zo nu en dan uitzetten van de camera's. Vanwege het risico op belemmering van een goede uitvoering van de politietaak is het niet wenselijk om de camera's tijdelijk uit te schakelen. Er kan immers een ernstig incident voorvallen, ten aanzien waarvan dan geen kentekengegevens zijn vastgelegd die geraadpleegd kunnen worden. Dat is niet wenselijk.

De kleine en medium risico's die resteren na de genomen risicobeheersende maatregelen zijn voldoende verkleind en overzichtelijk, zodat ze als acceptabel gelden ten opzichte van de voordelen van de voorgestelde maatregel. In het kader van de toegezegde evaluatie van dit wetsvoorstel zal naast de effectiviteit van de maatregel nadrukkelijk ook worden bezien of de risico's die in de PIA zijn benoemd zich feitelijk hebben voorgedaan en, indien dat het geval is, welke maatregelen zijn getroffen.

5.2 Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM

Zowel het gebruik van camera's die kentekennummers vastleggen als de verdere verwerking van kentekengegevens die langs die weg door de politie zijn vastgelegd, moeten worden beoordeeld in het licht van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer houdt in dat de overheid de persoonlijke levenssfeer van burgers dient te respecteren. Onderdeel van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat de burger het recht heeft met rust gelaten te worden en onbevangen zichzelf te zijn. Een beperking van dit recht is slechts mogelijk als dat in de wet is geregeld en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van onder andere de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt naar voren dat deze noodzaak mede wordt bepaald aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. Deze moet voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar zijn. Dit betekent dat de regeling voldoende precies moet zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden bevoegdheden mogen worden toegepast. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid.

Omdat het gebruik van iemands persoonsgegevens kan leiden tot een inmenging in diens persoonlijke levenssfeer, zijn er regels voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. De Wet politiegegevens (Wpg) geeft hieraan uitvoering voor de verwerking van politiegegevens. Deze wet is gebaseerd op de beginselen die zijn neergelegd in het Dataprotectieverdrag (Verdrag van de Raad van Europa van 28 juni 1981 tot bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7). Deze beginselen houden in dat gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen, alleen voor specifieke en legitieme doeleinden mogen worden opgeslagen, evenredig moeten zijn in relatie tot het doel waarvoor ze zijn opgeslagen en niet langer mogen worden bewaard dan vereist voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen. Om te voorkomen dat door het verwerken van gegevens de persoonlijke levenssfeer van de burger onevenredig wordt aangetast, voorziet de Wpg in regels voor een zorgvuldige omgang met de gegevens.

5.3 Het gebruik van camera's voor automatische kentekenherkenning

Bij automatische kentekenherkenning worden met behulp van camera's op de openbare weg waarnemingen gedaan van voertuigen die op een bepaalde plaats en tijd passeren. Het gaat om het op een enkel moment in de openbare ruimte waarnemen van het kenteken en een deel van het voertuig. In de rechtspraak wordt aangenomen dat bij kortstondige waarnemingen op de openbare weg de persoonlijke levenssfeer niet in het geding is, althans niet in die mate dat dit gebaseerd moet zijn op een speciale bevoegdheid (EHRM, *Peck v. Verenigd Koninkrijk*, 44647/98, 28 januari 2003; HR 20 april 2004, LJN AL8449). Hierbij is relevant dat bestuurders van voertuigen kunnen weten en verwachten dat hun voertuig op de openbare weg aan de hand van het kenteken door de politie kan worden waargenomen. Het is van algemene bekendheid dat het kenteken op de kentekenplaat ertoe dient dat bestuurders van autos op de weg kunnen worden herkend ten behoeve van de handhaving van wet- en regelgeving. Bestuurders van voertuigen kunnen redelijkerwijs geen verwachting hebben dat zij voor de politie onopgemerkt blijven. Zoals tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het EHRM, is voor de

vraag of sprake is van inmenging in de persoonlijke levenssfeer de «*reasonable expectation of privacy*» van betrokkene van belang.

Overigens is het voor automatische kentekenherkenning van belang dat een voertuig nauw verbonden kan zijn met een persoon maar dat er geen zekerheid is dat de persoon, op wiens naam het voertuig staat, daadwerkelijk gebruik maakt van het voertuig. Met dit gesignaleerde risico is de politie vertrouwd en zij houdt er bij al haar werk rekening mee dat anderen dan de kentekenhouder van een voertuig gebruik kunnen maken. Met behulp van automatische kentekenherkenning kan slechts iets worden gezegd over de mogelijkheid dat een bepaalde persoon op een bepaalde tijd en plaats aanwezig was, maar kan daarover geen zekerheid worden geboden. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.

5.4 De eisen van artikel 8 van het EVRM

Uit de bescherming van het recht op de persoonlijke levenssfeer, als neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, vloeit voort dat de bevoegdheid tot het bewaren van kentekengegevens in het voorgestelde artikel 126jj noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving, in het belang van de openbare veiligheid en de voorkoming en vervolging van strafbare feiten. Hierbij heeft de staat een vrije beoordelingsruimte. Zoals in hoofdstuk 4 aan de orde kwam, draagt het bij aan de opsporing van strafbare feiten indien alle kentekengegevens die door de politie met behulp van camera's worden vastgelegd voor een periode van vier weken kunnen worden bewaard, teneinde deze achteraf te kunnen raadplegen. Misdrijven kunnen mede met behulp van bewaarde kentekengegevens worden opgelost. Ook kunnen deze gegevens specifieke opsporingsinformatie opleveren en richting geven aan opsporingsonderzoeken. Deze opbrengsten van het bewaren van passagegegevens wegen zwaar in een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan het verhogen van de veiligheid en de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit.

De noodzaak van de regeling wordt mede ingevuld aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het beginsel van proportionaliteit houdt in dat het belang dat gediend wordt met de maatregel, in verhouding moet staan tot de omvang van de beperking van de persoonlijke levenssfeer.

Voor de beoordeling van de omvang van deze beperking is ten eerste van belang dat de maatregel inhoudt dat slechts een beperkte set van gegevens wordt bewaard. Het gaat om het kenteken en de foto van het voertuig, en de gegevens over locatie, datum en tijdstip. Met behulp van deze gegevens is het mogelijk om de aanwezigheid van een voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats vast te stellen. Ook is het mogelijk aan de hand van kentekens de bewegingen van voertuigen na te gaan. Van belang voor de proportionaliteit is dat de naam van de persoon op wiens naam het kenteken staat, niet wordt bewaard. Die naam wordt pas bekend wanneer in een concrete zaak de tenaamstelling van een bepaald kenteken in het kentekenregister van de RDW wordt nagetrokken. Dit laatste gebeurt pas als bij raadpleging van de bewaarde kentekengegevens de aanwezigheid van een voertuig op bepaalde locaties en tijdstippen is vastgesteld en dit voor het onderzoek van belang is. Aanvullend onderzoek is nodig om te kunnen vaststellen of de houder van het kenteken, of wellicht een ander, op die tijdstippen van het voertuig gebruik maakte.

Voor de beoordeling van de proportionaliteit is ten tweede van belang dat de toegang tot de bewaarde gegevens bij wet wordt beperkt tot de opsporing van een bepaald misdrijf of de aanhouding van een voort-

vluchtige verdachte of veroordeelde. Dit zijn voldoende zwaarwegende doelen, die in verhouding staan tot beperking van de persoonlijke levenssfeer.

Voor de beoordeling van de proportionaliteit is ten derde van belang dat de raadpleging van de gegevens slechts plaatsvindt door politiegegevens die voor één van deze doelen worden verwerkt, geautomatiseerd te vergelijken met de bewaarde gegevens teneinde vast te stellen of de gegevens overeenkomen. Dit houdt in dat alleen op basis van *hit no hit* in de bewaarde gegevens kan worden gezocht, dat wil zeggen op basis van een concrete aanleiding (opsporing van een misdrijf dat voor voorlopige hechtenis in aanmerking komt, aanhouding voortvluchtige verdachte of veroordeelde) en aan de hand van reeds bij de politie bekende onderzoeksgegevens. Er bestaat geen bevoegdheid tot *datamining* (het zoeken naar patronen zonder dat daarvoor een concrete, strafvorderlijk relevante, aanleiding bestaat). Op deze wijze wordt het gebruik van de gegevens beperkt tot gegevens die in direct verband staan met de opsporing van het misdrijf of de aanhouding van de voortvluchtige persoon.

Voor de beoordeling van de proportionaliteit is tenslotte van belang dat de duur van bewaartermijn is beperkt tot vier weken. In paragraaf 4.6 is besproken dat de termijn van vier weken passend is gezien het belang van de opsporing – hoewel deze kort genoemd kan worden in verband met langduriger onderzoeken naar ernstiger misdrijven – en gezien de termijn in reeds bestaande andere wetgeving terzake van het bewaren van camerabeelden.

Gelet op de voorgaande afwegingen voldoet de maatregel aan het vereiste van proportionaliteit.

Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat het beoogde doel niet bereikt kan worden met een andere maatregel die minder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer. Hierover kan worden opgemerkt dat er geen andere maatregel is waarmee op zo'n betrekkelijk eenvoudige wijze in zwaarwegende gevallen achteraf de aanwezigheid van een voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats kan worden vastgesteld. De grenzen die gesteld zijn aan het gebruik van de bewaarde gegevens garanderen dat de gegevens alleen in zwaarwegende gevallen worden gebruikt. De voorgestelde maatregel voldoet hiermee aan het subsidiariteitsvereiste.

Andere eisen waaraan de regeling ingevolge artikel 8 van het EVRM moet voldoen, betreffen de kwaliteit van de wettelijke regeling. De wettelijke regeling moet voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar zijn. Met de voorgestelde regeling in artikel 126jj wordt aan deze eisen voldaan. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 126jj vormt de grondslag voor de vastlegging van de passagegegevens. Ook is voorgescreven dat de aanwezigheid van een technisch hulpmiddel ter vastlegging van kentekengegevens op of aan de openbare weg, op duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

De wettelijke regeling moet ook waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid. Deze waarborgen komen overeen met een aantal voorzorgsmaatregelen die zijn vermeld in het *Privacy impact assessment*, zoals de beperking tot het gebruik van de gegevens voor een beperkt aantal delicten, het beperken van de toegang tot intern geautoriseerde opsporingsambtenaren en het vastleggen van het gebruik, zodat inzage en rectificatie en onafhankelijk toezicht mogelijk zijn. Hiervoor biedt artikel 126jj de nodige waarborgen. In het tweede lid is omschreven om welke gegevens het precies gaat en is een bewaartermijn opgenomen. In het derde lid is limitatief vermeld dat de bewaarde gegevens slechts voor twee doelen kunnen worden gebruikt. Hierbij is het van belang dat de

gegevens slechts toegankelijk zijn voor daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren die het doel van de raadpleging vastleggen, hetgeen bij algemene maatregel van bestuur op basis van het vierde lid nader wordt geregeld. Andere waarborgen zijn neergelegd in de Wpg. In artikel 4 van de Wpg is bepaald dat de korpsbeheerder ervoor zorgdraagt dat de gegevens worden vernietigd, zodra de wettelijke bewaartermijn is verstreken. De Wpg voorziet er dus in dat de gegevens die op grond van het voorgestelde artikel 126jj mogen worden bewaard, na afloop van de in artikel 126jj voorgeschreven maximale termijn van vier weken worden vernietigd. Tevens voorziet de Wpg in een regeling van inzage en correctie en in onafhankelijk toezicht door het College bescherming persoonsgegevens. Tot de waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking behoren ook de kwaliteit van de apparatuur en programmatuur, waarop in hoofdstuk 3 is ingegaan.

6. Horizonbepaling en evaluatie

In het wetsvoorstel is een zogenaamde horizonbepaling opgenomen. Dit betekent dat de voorgestelde bevoegdheid tot het bewaren van kentekengegevens na inwerkingtreding van de wet in beginsel voor slechts drie jaar van kracht is, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt besloten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord «Bruggen slaan», waarin is opgenomen dat bij de bouw van systemen en het aanleggen van databestanden de bescherming van persoonsgegevens uitgangspunt is en dat bij inbreuken door de overheid voorzien zal worden in een horizonbepaling en zal worden geëvalueerd. Indien na inwerkingtreding van de wet op basis van een 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. Hierbij zal niet alleen worden gekeken naar de resultaten voor de opsporing, maar zal ook worden onderzocht of de verwerking van de bewaarde gegevens plaatsvindt met inachtneming van de wettelijke waarborgen.

In het wetsvoorstel is tevens een evaluatiebepaling opgenomen. Daarvoor is aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 164). Gekozen is voor een evaluatie binnen drie jaar, zodat de uitkomsten van de evaluatie kunnen worden betrokken in de besluitvorming over de toepassing van de horizonbepaling. In het kader van de evaluatie zal onder meer worden onderzocht of de in de Privacy impact assessment geïnventariseerde risico's zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan gedurende de periode dat ANPR is ingezet voor de in het wetsvoorstel genoemde doeleinden. Daarnaast zullen bij de evaluatie cijfers die indicatief kunnen zijn voor de effectiviteit van de strafrechtsketen worden betrokken. Hierbij zullen ook gegevens over het gebruik van de passagegegevens worden betrokken. Voor de evaluatie zal de onderzoeksofzet van het eerdergenoemde onderzoek, dat onder auspiciën van het WODC is uitgevoerd, worden gebruikt.

7. Consultatie²

Over het wetsvoorstel is advies uitgebracht door de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie, het College bescherming persoonsgegevens, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Korpschefs. Het openbaar ministerie en de politieberaden tonen zich voorstander van een regeling die het mogelijk maakt om kentekengegevens te bewaren voor een bepaalde periode en beschikbaar te houden voor de opsporing van strafbare feiten. De Raad voor de rechtspraak deelt de opvatting dat voor het vastleggen en

² De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bewaren van kentekengegevens wetgeving in formele zin is vereist en vraagt aandacht voor de waarborgen waarmee de regeling is omgeven. Het College bescherming persoonsgegevens meent dat de noodzaak en de proportionaliteit van de regeling niet zijn aangetoond, en dat de onderbouwing van de termijn van vier weken te kort schiet.

Op enkele in de adviezen aangesneden onderwerpen wordt ingegaan op die plaatsen in de memorie van toelichting waar deze onderwerpen worden besproken. De hoofdlijnen van de adviezen bespreek ik in deze paragraaf. Daarbij bespreek ik eerst het advies van het College bescherming persoonsgegevens (CBP).

7.1 Advies College bescherming persoonsgegevens

7.1.1. Subsidiariteit. Het belang voor de opsporing

Het CBP beoordeelt het wetsvoorstel aan de hand van artikel 8 van het EVRM en toetst aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit of aan het vereiste van noodzakelijkheid is voldaan. Voor de beoordeling van de subsidiariteit is het van belang na te gaan of er andere bevoegdheden zijn waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Het CBP stelt vast dat het wetsvoorstel een bevoegdheid schept waar thans nog niet in is voorzien.

Vervolgens moet – aldus het CBP – het belang van de nieuwe bevoegdheid worden onderbouwd. Het CBP meent dat uit de wijze waarop in de memorie van toelichting recente jurisprudentie wordt besproken niet kan worden afgeleid wat het belang is van de bevoegdheid. Er wordt namelijk – aldus het CBP – niet aangegeven of en waarom de *no hits* van belang waren voor de opsporing in het concrete geval. Hierover merk ik op dat in paragraaf 4.4 verschillende rechterlijke uitspraken worden besproken, waarbij over strafzaken concreet is vermeld op welke wijze de *no hits* hebben bijgedragen aan de opsporing van het strafbaar feit. Over de uitspraak van 29 juli 2009 (LJN BJ4213) vermeldt het CBP dat de verdachte werd vrijgesproken van het opzettelijk wegmaken van een lijk. Dit is echter niet het geval. Zowel in eerste als in tweede aanleg werd in deze strafzaak de verdachte veroordeeld voor het wegmaken van een lijk en speelden *no hits* hierbij een belangrijke rol.

Ook de andere uitspraken illustreren het belang van *no hits* voor de opsporing van het strafbare feit. Dat de rechter – ondanks de aanwezigheid van bewijs dat voortvloeit uit kentekengegevens – alles bijeen genomen oordeelt dat het bewijs ontoereikend is, doet daaraan niet af (Rechtbank Rotterdam, 4 maart 2010, LJN BL6649). Evenmin wil het buiten beschouwing laten van bewijs dat voortvloeit uit kentekengegevens omdat de rechter het gebruik daarvan onrechtmatig oordeelt – waarbij de rechter op basis van ander bewijs wel tot een veroordeling komt – zeggen dat de kentekengegevens niet aan het bewijs hadden kunnen bijdragen (Rechtbank Den Haag, 22 februari 2010, LJN BL5236). Kentekengegevens kunnen dus een rol spelen als zelfstandig of aanvullend bewijsmiddel. Ook kunnen kentekengegevens bijdragen aan de inrichting van het opsporingsonderzoek. De aanwezigheid van een voertuig op een bepaalde tijd en plaats die in relatie staan tot het strafbare feit kan bijvoorbeeld aanleiding zijn onderzoek naar dit voertuig te doen. Dit kan naar de verdachte leiden. Naar aanleiding van het advies van het CBP is paragraaf 4.4 aangevuld.

Het CBP plaatst kanttekeningen bij het onderzoek «Kentekenherkenning op de A28». Er wordt in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen het direct scannen en het terugzoeken in passagegegevens, aldus het CBP.

Uit het onderzoek blijkt onvoldoende dat het bewaren van *no hits* ten behoeve van de opsporing een doorslaggevende meerwaarde heeft. Hierover kan worden opgemerkt dat het rapport mede betrekking heeft op casus waarin resultaten werden behaald door het terugzoeken in de opgeslagen gegevens.

7.1.2. Proportionaliteit

Het CBP geeft aan dat voor de toetsing van de proportionaliteit afgewogen moet worden of de verwerking evenredig is aan het beoogde doel. Het CBP meent dat het doel «opsporing van een strafbaar feit» niet specifiek genoeg is om deze afweging te maken. Het CBP geeft aan dat «strafbaar feit» in de wettekst niet nader wordt ingeperkt, zoals dat in het Wetboek van Strafvordering wel gebruikelijk is als het gaat om bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook wijst het CBP op de grootschaligheid van de gegevensverwerking, waarbij van alle passerende voertuigen het kenteken wordt vastgelegd en niet alleen van voertuigen die van belang kunnen zijn in een opsporingsonderzoek. De gegevensvergaring vindt immers plaats om deze zo nodig achteraf te kunnen raadplegen, en staat los van vooraf bestaande verdenkingen van strafbare feiten. Vanwege deze grootschaligheid, waarbij de gegevens eenvoudig te koppelen en te vergelijken zijn, meent het CBP dat de beperking van het doel waartoe de gegevens geraadpleegd kunnen worden, des te zwaarder weegt.

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van het CBP is het wetsvoorstel aangescherpt. Het doel is niet de opsporing van elk strafbaar feit, maar alleen de opsporing van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv en een misdrijf als bedoeld in artikel 178 van de Wegenverkeerswet 1994. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is dit onderdeel verder aangescherpt tot uitsluitend de misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv. Zie hiervoor paragraaf 4.8. Daarnaast blijft het doel van de aanhouding van een voorvluchtige veroordeelde of verdachte gehandhaafd. Door deze beperking wordt voorkomen dat de bewaarde gegevens kunnen worden geraadpleegd voor relatief lichte strafbare feiten. Verzekerd moet zijn dat deze raadpleging alleen voor voldoende zwaarwegende misdrijven plaatsvindt.

Naar aanleiding van het advies van het CBP zal bovendien bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de opsporingsambtenaar slechts de beschikking over de opgeslagen gegevens kan krijgen door een verzoek te doen aan daartoe door de Minister van Veiligheid en Justitie expliciet geautoriseerde opsporingsambtenaren. In het verzoek moet worden vermeld ter opsporing van welk strafbaar feit, dan wel ter aanhouding van welke voortvluchtige persoon, het verzoek wordt gedaan. De raadpleging vindt plaats door de gegevens die in het verzoek zijn vermeld langs geautomatiseerde weg te vergelijken met de vastgelegde kentekengegevens. Deze vergelijking vindt slechts plaats aan de hand van een in het verzoek opgenomen gegevens betreffende kenteken, locatie of tijdstip. Er wordt dus gezocht op basis van *hit no hit* aan de hand van het kenteken, de locatie of het tijdstip. Hiermee is uitgesloten dat gezocht wordt aan de hand van patronen of dat door middel van *datamining* naar patronen wordt gezocht zonder dat daarvoor een concrete, strafvorderlijk relevante, aanleiding bestaat. Op grond van het voorgestelde artikel 126jj, derde lid, kunnen de bewaarde kentekengegevens slechts in de in dat lid aangewezen gevallen worden geraadpleegd. Het betreft het geval waarin sprake is van een verdenking van een ernstig misdrijf, ten behoeve van de opsporing van dat misdrijf, en het geval waarin sprake is van een voortvluchtige persoon, ter aanhouding van die persoon. Zowel het verzoek om te mogen raadplegen als het raadplegen zelf worden

vastgelegd, om achteraf het gebruik van de gegevens te kunnen monitoren.

De gegevens worden dus niet zomaar opgenomen in politiebestanden, maar worden apart bewaard en slechts geraadpleegd indien dat nodig is voor één van de twee in de wet genoemde doelen.

Naar mijn mening wordt hiermee voorzien in passende waarborgen, gelet op de grootschaligheid van de verwerking.

7.1.3. De lengte van de bewaartermijn

Eveneens in verband met de proportionaliteit is het CBP van opvatting dat de bewaartermijn van vier weken niet goed is onderbouwd. De vergelijking met het gemeentelijk cameratoezicht gaat volgens het CBP niet op omdat het bewaren van kentekens meer risico's met zich brengt dan beelden van de openbare weg: kentekens zijn op eenvoudige wijze te verwerken, te koppelen en te vergelijken. Als risico noemt het CBP dat de kentekenhouder niet per definitie ook de bestuurder in het concrete geval hoeft te zijn. In reactie hierop kan erop worden gewezen dat het gebruik van kentekengegevens uitsluitend waarde heeft als de politie onderzoekt wie er reed met het desbetreffende voertuig en in welke relatie het voertuig staat tot de onderzochte feiten. De politie houdt er bij al haar werk rekening mee dat anderen dan de kentekenhouder van een voertuig gebruik kunnen maken. Met dit door het CBP gesignaleerde risico is de politie vertrouwd. Dit risico vormt geen reden af te zien van het gebruik van kentekengegevens, dan wel te kiezen voor een kortere bewaartermijn, maar brengt wel met zich mee dat zorgvuldig met de gegevens moet worden omgegaan. Dit is eigen aan de uitvoering van de politietaak. Hierin onderscheidt het gebruik van kentekengegevens zich niet van het gebruik van andere gegevens die de politie ter uitvoering van haar taak vergaart. Voor de raadpleging van beelden van gemeentelijk cameratoezicht geldt evenzeer dat de beelden een indruk kunnen geven van gebeurtenissen die niet overeenstemt met wat er werkelijk is voorgevallen. Daarom dient altijd aanvullend onderzoek te worden gedaan, zoals het horen van getuigen. In die zin verschillen kentekengegevens en gegevens van cameratoezicht niet zozeer.

In ander opzicht zijn er wel verschillen tussen de beelden van gemeentelijk cameratoezicht en kentekengegevens. Beelden van cameratoezicht leggen namelijk het gedrag van personen vast, bijvoorbeeld in het uitgaansleven. In het licht van de persoonlijke levenssfeer is dit relevant, zo kan worden afgeleid uit de uitspraak van het EHRM van 2 september 2010, LJN BO2548, in de zaak Uzun tegen Duitsland. Daarin geeft het Europese Hof aan, dat observatie met behulp van GPS – waarbij alleen vervoersbewegingen wordt vastgelegd – onderscheiden moet worden van andere observatiemethoden die meer interfereren met de persoonlijke levenssfeer, omdat zij informatie onthullen over het gedrag en de opvattingen van een persoon. GPS komt in die zin overeen met het gebruik van kentekengegevens dat daarmee slechts vervoersbewegingen kunnen worden vastgelegd, en dat bovendien aanvullend onderzoek nodig is om na te gaan wie de inzittenden van het voertuig zijn.

Voor de lengte van de bewaartermijn is vooral van belang dat zowel bij het gemeentelijk cameratoezicht als bij het vastleggen van kentekengegevens de gegevens achteraf kunnen worden geraadpleegd voor de opsporing van strafbare feiten, en dat dit bepalend is voor de duur van de bewaartermijn.

7.1.4. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit

Gelet op het voorgaande deel ik het oordeel van het CBP dat de proportionaliteit van de maatregel met zich meebrengt dat het doel van de vastlegging van de gegevens beperkt moet zijn tot zwaardere strafbare feiten. Het wetsvoorstel is op dit punt aangescherpt. Met inachtneming van deze aanscherping en gelet op de beperkte set van gegevens die wordt vastgelegd, de beperking van het gebruik van de gegevens voor twee nauw omschreven wettelijke doeleinden en het feit dat niet op andere wijze voorzien kan worden in een eenvoudige manier om achteraf de aanwezigheid van een voertuig op een bepaalde plaats aan te tonen, meen ik dat voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Verschil van inzicht met het CBP bestaat er over de waardering van het belang van de maatregel voor de opsporing van strafbare feiten.

7.2. Het gebruik van camera's

Het CBP merkt over de omvang van de vastlegging van kentekengegevens op dat in (de huidige) paragraaf 4.10 is geschetst welke camera's hiervoor kunnen worden gebruikt. Dit neigt, aldus het CBP, naar een landelijk dekkend cameraweb. In reactie hierop merk ik op dat het in de toekomst zou kunnen gaan om 300 of meer locaties voor vaste camera's, zodat inderdaad enige dekking rond plaatsen met veel verkeer kan worden bereikt. In paragraaf 4.11 is vermeld dat periodiek een cameraplan wordt vastgesteld. Het cameraplan zal openbaar worden gemaakt. Denkbaar is dat de politie gebruik maakt van camera-opstellingen van andere instanties, indien deze voldoen aan de technische eisen. Deze camera's maken dan onderdeel uit van het cameraplan.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat – nu nadere voorschriften over de plaats waar een camera wordt geplaatst ontbreken – niet uit te sluiten valt dat vastlegging van kentekengegevens op zodanige wijze plaatsvindt dat er sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De Raad noemt als voorbeeld dat een camera zodanig wordt geplaatst dat uitritten van woningen te zien zijn of zelfs in woningen kan worden gekeken. De Raad acht het gewenst de eisen waaraan de apparatuur voor automatische kentekenherkenning moet voldoen vast te leggen bij algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van deze opmerkingen hecht ik eraan nader in te gaan op de voorwaarden die zijn gesteld in het voorgestelde wetsartikel en de eisen waaraan de cameras moeten voldoen. De voorwaarden die worden gesteld in het voorgestelde artikel 126jj brengen een beperkte inzet van camera's met zich mee. Belangrijk is dat de aanwezigheid van een camera op duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt. Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting op artikel 126jj toegelicht. Dit betekent dat de vastlegging van kentekengegevens niet heimelijk plaatsvindt. Daarnaast is vereist dat de camera's uitsluitend kentekens vastleggen op of aan de openbare weg. Artikel 126jj voorziet niet in een bevoegdheid om kentekens vast te leggen van voertuigen die zich niet op de openbare weg bevinden. Evenmin kan de vastlegging gericht zijn op uitritten van woningen. Bovendien mogen alleen kentekengegevens worden vastgelegd. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zal in de algemene maatregel van bestuur, die zal worden opgesteld op grond van het vierde lid van artikel 126jj, worden vastgelegd dat de camera's niet op zodanige wijze op woningen gericht kunnen zijn dat in die betreffende woningen kan worden gekeken. Welke kentekengegevens mogen worden vastgelegd, is omschreven in het tweede lid. Ter verduidelijking hiervan is – naar

aanleiding van de adviezen – in het eerste lid een verwijzing naar het tweede lid opgenomen.

De Raad wijst er terecht op dat de apparatuur aan bepaalde eisen moet voldoen, gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In paragraaf 4.10 zijn de eisen genoemd waaraan de apparatuur moet voldoen. Hierin zijn ook eisen opgenomen over het bereik van de camera. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zullen de technische eisen voor de camera's worden opgenomen in een ministeriële regeling, die op basis van het voorgestelde artikel 126jj, vierde lid zal worden opgesteld. Deze eisen zijn geheel gericht op het gebruik van de camera voor automatische kentekenherkenning, en de verwerking van het kentekennummer. De eisen houden onder andere in dat de kentekens van passerende voertuigen volledig zichtbaar en goed leesbaar moeten zijn. Dit betekent dat de foto's die genomen worden zijn gericht op het voertuig en niet op de omgeving. Gelet op de wettelijke voorwaarden en de eisen aan de apparatuur, worden de door de Raad voor de rechtspraak geschatte risico's mijns inziens ondervangen.

7.3 De adviezen van de Raad voor de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie

De Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie vragen zich af of de regeling wel thuishoort in het Wetboek van Strafvordering. De Raad vraagt of de regeling niet thuishoort in de Politiewet, nu het gaat om een registratiebevoegdheid voor opsporingsambtenaren met het oog op nog onbekende en nog te plegen strafbare feiten. Het openbaar ministerie is van mening dat de regeling in de Wet politiegegevens (Wpg) thuishoort, omdat het doel waarvoor de gegevens mogen worden gebruikt niet bepalend hoeft te zijn voor de plaats van de regeling en omdat de toepassing van ANPR niet beperkt is tot het strafrecht. Ook het feit dat de plaatsing van camera's plaatsvindt na besluitvorming in de driehoek en dat de officier van justitie niet verantwoordelijk is voor de vastgelegde gegevens, wijst er volgens het advies van het openbaar ministerie op dat regeling in de Wpg passender is. Het openbaar ministerie is er geen voorstander van dat bepalingen over het verwerken van politiegegevens in andere wetten dan de Wpg worden opgenomen.

In reactie op deze adviezen wil ik toelichten waarom naar mijn mening regeling in het Wetboek van Strafvordering het meest voor de hand ligt. De regeling van de bevoegdheid tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens komt toe aan elke opsporingsambtenaar. Regeling in de Politiewet ligt daarom minder voor de hand. Het doel van de bevoegdheid is bovendien beperkt tot twee expliciet benoemde strafvorderlijke doeleinden. Toepassing van de bevoegdheid vindt op grond van artikel 148 Sv en artikel 12 van de Politiewet 2012 dan ook plaats onder het gezag van de officier van justitie. Weliswaar betreft het een bevoegdheid die kan worden toegepast zonder dat een strafvorderlijk onderzoek loopt, maar het doel van de bevoegdheid is om gegevens vast te leggen en te bewaren, teneinde daarin op een later moment, waarop wel een strafvorderlijk onderzoek loopt, in terug te kunnen zoeken. Nu de bevoegdheid is beperkt tot strafvorderlijke doelen is regeling in het Wetboek van Strafvordering passend.

Dit laat onverlet dat de middelen waarmee de bevoegdheid wordt toegepast – waaronder de camera's – en de gegevens die daarmee worden vergaard, beheerd worden door de korpsbeheerder, ook indien de besluitvorming over de plaatsing van vaste camera's plaatsvindt in overeenstemming met de officier van justitie. Dit komt overeen met de

inzet van andere middelen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten, zoals politieauto's, camera's van observatieteams, of wapens. De officier van justitie heeft evenmin verantwoordelijkheid voor het beheer van de vastgelegde gegevens. Zoals ook geldt voor andere gegevens die de politie vergaart voor de uitvoering van haar taken, ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de gegevens bij de korpsbeheerder, ook al vindt de vergaring plaats onder het gezag van de officier van justitie. Het is dus de taak van de korpsbeheerder toe te zien op de naleving van de voorschriften voor de verwerking van de vastgelegde gegevens, zoals neergelegd in het voorgestelde wetsartikel en in de Wpg.

Weliswaar kan met het openbaar ministerie worden ingestemd dat het minder gewenst is bepalingen over het verwerken van politiegegevens op te nemen in andere wetten dan de Wpg, toch is dit in een enkel geval onvermijdelijk. Zo zijn in artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet regels gesteld voor het verwerken van politiegegevens die worden vastgelegd met behulp van camera's ter handhaving van de openbare orde. Ook in de artikelen 126cc en 126dd van het Wetboek van Strafvordering zijn – in aanvulling op de regels van de Wpg – voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden regels voor het verwerken van politiegegevens opgenomen.

Gelet op het voorgaande wordt het voorstel van het openbaar ministerie om de regeling op te nemen in artikel 8 van de Wpg niet overgenomen. Naast voornoemde inhoudelijke redenen, bestaan daarvoor ook wetssystematische redenen. De Wpg geeft namelijk slechts regels voor de verwerking van eenmaal vergaarde gegevens. De Wpg kent geen bepalingen die een grondslag of bevoegdheid bieden voor het vergaren van gegevens. Het openbaar ministerie merkt in haar advies op dat artikel 3 van de Politiewet 2012 reeds een basis biedt in het kader van de algemene politietaak kentekengegevens vast te leggen. Dit is echter alleen het geval indien voor het vastleggen van kentekengegevens op het moment van vastlegging een aanleiding bestaat, zie ook paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting. Het voorgestelde artikel 126jj geeft daarom expliciet een basis voor de vergaring van gegevens. Er zijn dus zowel inhoudelijke als wetssystematische argumenten om de regeling op te nemen in het Wetboek van Strafvordering, en er zijn geen (doorslaggevende) argumenten die zich hiertegen verzetten.

Het openbaar ministerie plaatst kanttekeningen bij de doelomschrijving in het eerste lid en de verhouding daarvan tot de omschrijving van de gevallen waarin de opgeslagen gegevens kunnen worden gebruikt in het derde lid. Ook de Raad voor de rechtspraak maakt hierover opmerkingen. De Raad vindt de afbakening van het doel van de bevoegdheid in het eerste lid te vaag, gelet op de reikwijdte van artikel 132a Sv, en bepleit een meer concrete omschrijving van de opsporingsdoelen.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak is de tekst van het eerste lid aangepast. Hiermee wordt verhelderd dat de vastlegging van gegevens plaatsvindt met het doel deze achteraf te kunnen raadplegen in geval van verdenking van een bepaald misdrijf dan wel de aanhouding van voortvluchtige personen.

De Raad voor de rechtspraak is van mening dat de enkele vastlegging van een kenteken van een voertuig weliswaar niet te beschouwen is als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar dat onder bijkomende omstandigheden – zoals het bewaren van het kenteken gedurende enige tijd – daarvan wel sprake kan zijn. De Raad meent, dat niet uitgesloten is dat de vastlegging en raadpleging van kentekengegevens op zodanige wijze plaatsvindt dat iemands gangen of de gangen van een groep personen door het hele land gedurende langere tijd kunnen worden

gevolgd. Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat enige vorm van rechterlijke controle achteraf op de toepassing van automatische kentekenherkenning in een concrete zaak mogelijk moet zijn. De Raad verwijst hierbij naar de eerdergenoemde uitspraak van het EHRM van 2 september 2010, in de zaak Uzun tegen Duitsland.

In reactie hierop kan worden verwezen naar hoofdstuk 5, waarin is ingegaan op de voorgestelde wettelijke regeling in het licht van de eisen voor de bescherming van persoonsgegevens, die uit de Grondwet en het EVRM voortvloeien. Er gelden de nodige waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking. Daarnaast staat voor de burger op grond van artikel 25 van de Wpg de weg open inzage te vragen in de vastgelegde gegevens, alsmede verwijdering te verzoeken. Tegen een weigering van een dergelijk verzoek staat beroep open bij de rechter. Dit laat de rechterlijke controle op de toepassing van automatische kentekenherkenning in een concrete strafzaak onverlet.

De uitspraak inzake Uzun die door de Raad voor de rechtspraak wordt aangehaald betreft observatie van een verdachte met behulp van GPS gedurende drie maanden. In deze zaak werden van één persoon alle bewegingen vastgelegd. Dit zou kunnen worden aangemerkt als een vorm van stelselmatige observatie, bedoeld in de artikelen 126g/o en 126zd, eerste lid, onderdeel a, Sv. Door toepassing van de voorgestelde bevoegdheid tot het vastleggen van kentekengegevens wordt niet stelselmatig informatie over een bepaalde persoon vergaard. Het gaat slechts om het op een enkel moment waarnemen van een voertuig (zie ook paragraaf 5.3). Zoals tot uitdrukking komt in de rechtspraak van de Hoge Raad, wordt niet snel aangenomen dat sprake is van stelselmatige observatie (HR 26 oktober 2010, LJN BN0004; Gerechtshof Den Haag 7 maart 2007, aangehaald in HR 12 oktober 2010, LJN BM4211). Daarom zal de raadpleging van de vastgelegde gegevens niet snel het karakter dragen van stelselmatige observatie, zelfs niet indien van één bepaald kenteken alle gegevens worden geraadpleegd.

Niettemin is het niet uitgesloten dat aan de hand van de bewaarde passagegegevens kan worden nagegaan of het kenteken van het voertuig van de geobserveerde persoon op bepaalde locaties door een camera is vastgelegd. Dit is ook afhankelijk van het aantal camera's en de intensiteit van de gegevensvastlegging. In het geval dat aan de hand van deze gegevens een min of meer volledig beeld zou worden verkregen van bepaalde aspecten van iemands leven, zoals de gebieden of locaties die hij kan hebben bezocht of de bewegingen van zijn voertuig gedurende een bepaalde periode, moet zijn voldaan aan de in de wet vastgelegde eisen voor de stelselmatige observatie. Er is dan een bevel vereist van de officier van justitie, waarin bepaald kan worden dat ter uitvoering daarvan een technisch hulpmiddel wordt aangewend (art. 126g/o, derde lid, en 126zd, vierde lid, Sv).

De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat door de wijze waarop stelselmatige observatie is gedefinieerd, in de praktijk regelmatig de vraag rijst wanneer stelselmatige observatie begint. De Raad acht het gewenst dat in de toelichting nader op dit punt wordt ingegaan, temeer daar dit opsporingsmiddel veelal in samenhang met andere zelfstandige opsporingsmiddelen zal worden gebruikt. Verder vraag de Raad zich af hoe de opmerking over de beperking tot stelselmatige observatie voor strafvorderlijke doelen zich verhoudt tot de opmerking over het maken van vergelijkingsbestanden voor CIE-subjecten. Hierop ware in de memorie van toelichting alsnog in te gaan.

De verhouding met de stelselmatige observatie is hierboven reeds aan de orde gekomen. Voor wat betreft het maken van vergelijkingsbestanden van CIE-subjecten kan worden opgemerkt dat opnemings van een CIE-subject in een dergelijk bestand nog niet met zich meebrengt dat er sprake is van stelselmatige observatie. Zoals hierboven is opgemerkt, zou dit het geval kunnen zijn als aan de hand van deze gegevens een min of meer volledig beeld zou worden verkregen van bepaalde aspecten van iemands leven. Gelet op de voorgenomen toepassing van ANPR ligt dit niet voor de hand maar indien inderdaad sprake zou zijn van stelselmatige observatie dan is een dergelijke handelwijze uitsluitend rechtmatig indien dit plaatsvindt in het belang van een concreet opsporingsonderzoek bij verdenking van een misdrijf, op basis van artikel 126g of artikel 126o Sv.

De Raad voor de rechtspraak vraagt of voor het verkrijgen van de bij een kenteken behorende gegevens in het buitenland een rechtshulpverzoek nodig is. Sinds de totstandkoming van het Verdrag van Prüm van 27 mei 2005, (Trb. 2005, 197) is daarvoor binnen de Europese Unie geen rechtshulpverzoek meer nodig. Volgens artikel 12 van dit verdrag hebben de partijen bij het verdrag via hun nationale contactpunt toegang tot elkaars kentekenregisters. Vanuit het contactpunt in het land waar een voertuig wordt aangetroffen waarover informatie gewenst is, kan in het kader van handhaving van de openbare orde en veiligheid en ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten, contact worden gelegd met het kentekenregister van de staat waar het voertuig staat geregistreerd. In Nederland is de RDW het nationale contactpunt.

De Raad van Korpschefs bepleit in zijn advies dat de opgeslagen kentekengegevens mogen worden gebruikt voor «de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde», zodat ook gebruik mogelijk is ter voorkoming van misdrijven en terroristische dreigingen, bijvoorbeeld in het kader van het bewaken en beveiligen van personen of grootschalige evenementen.

In reactie hierop zij vermeld dat het achteraf zoeken in bewaarde gegevens van belang is wanneer zich ná het moment van vastleggen incidenten hebben voorgedaan. Alleen wanneer deze incidenten bestaan uit een bepaald misdrijf of een ontvluchting, wordt gebruik van de passagegegevens gerechtvaardigd geacht. Als zich in het kader van het bewaken en beveiligen van personen of bij evenementen incidenten voordoen, betreft dit doorgaans strafbare feiten. Gaat het om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten dan kunnen, op grond van de voorgestelde regeling, de vastgelegde kentekengegevens geraadpleegd worden. Zijn er bij het bewaken en beveiligen van personen of rond evenementen vooraf risico's bekend die verbonden zijn met personen met bepaalde voertuigen dan kan met een vergelijkingsbestand worden gewerkt, en is het niet nodig om achteraf *no hits* te raadplegen. De gegevensverwerking kan dan plaatsvinden op grond van artikel 3 PW 2012.

De Raad van Korpschefs bepleit de reikwijdte van het wetsvoorstel te verbreden tot andere soorten sensoren, die geautomatiseerde waarnemingen kunnen doen. Hiervan is afgezien, omdat onvoldoende inzicht bestaat in het gebruik van andere soorten sensoren.

8. Financiële gevolgen

Voor het bewaren van kentekengegevens kan gebruik worden gemaakt van dezelfde camera's als voor de automatische kentekenherkenning waarbij opvolging wordt gegeven aan *hits*. In paragraaf 4.10 is dit aan de orde gekomen. In het cameraplan komt aan de orde of de ingebruik-

neming van ANPR-camera's op nieuwe locaties nodig of gewenst is, voor zover het budget dat toelaat. De kosten voor de camera-opstellingen, zowel mobiel als vast, worden opgevangen binnen het budget van de politie.

De kosten voor het bewaren van kentekengegevens als beschreven in hoofdstuk 4 vergen een additionele investering van 3,8 mln euro. Deze is nodig om te voorzien in de capaciteit voor het bewaren van kentekengegevens gedurende een periode van vier weken, uitgaande van de hiervoor genoemde aantallen camera's. De kosten voor het bewaren van de kentekengegevens worden gedragen door de politie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 126jj

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat een opsporingsambtenaar bevoegd is tot het vastleggen van kentekens ten behoeve van de opsporing van bepaalde misdrijven en het achterhalen van voortvluchtige veroordeelden en verdachten. In hoofdstuk 4 is ingegaan op het belang voor de opsporing van bepaalde misdrijven. Over het achterhalen van voortvluchtigen kan worden opgemerkt dat de politie tot taak heeft verdachten en veroordeelden tegen wie een bevel tot vrijheidsbeneming is afgegeven, aan te houden. Dit is een taak ten dienste van de justitie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder i, van de Politiewet 2012.

De voorgestelde bevoegdheid wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering omdat de bevoegdheid kan worden aangewend voor strafvorderlijke doeleinden. De bevoegdheid houdt in dat door een opsporingsambtenaar gegevens kunnen worden vastgelegd zonder dat sprake is van verdenking van een strafbaar feit. Indien er wel een verdenking bestaat van een strafbaar feit, staat artikel 9 van de Wpg reeds toe dat gegevens die ter opsporing van dat strafbare feit noodzakelijk zijn voor de duur van dat onderzoek kunnen worden verwerkt.

De kentekens worden vastgelegd met een technisch hulpmiddel, in de huidige toepassing is dat een camera. In paragraaf 4.9 is ingegaan op de kwaliteitseisen die daarvoor in de praktijk worden gehanteerd. De gegevens worden conform artikel 1, onderdeel f, van de Wpg verwerkt onder verantwoordelijkheid van de korpschef van het landelijke politiekorps.

De aanwezigheid van een technisch hulpmiddel ter vastlegging van kentekens wordt op duidelijke wijze kenbaar gemaakt. Omdat de kentekens van alle voertuigen die het technisch hulpmiddel passeren, worden vastgelegd, is het passend dat het vastleggen niet heimelijk plaatsvindt. Overheidsoptreden behoort kenbaar te zijn. Een belangrijk beginsel van gegevensbescherming betreft de kenbaarheid van de gegevensverwerking voor de burger. In zijn advies geeft het openbaar ministerie aan het ermee eens te zijn dat het vastleggen van gegevens niet heimelijk gebeurt, maar vraagt verheldering wat «duidelijk kenbaar maken» betekent in de praktijk en wat het gevolg is als de aanwezigheid van het technisch hulpmiddel niet op duidelijke wijze is kenbaar gemaakt. De aanwezigheid van het technisch hulpmiddel kan kenbaar worden gemaakt door het plaatsen van een bord langs de weg. Niet kenbaar hoeft te zijn waar het technisch hulpmiddel precies is opgesteld. Ook kan de aanwezigheid worden kenbaar gemaakt op de website van de politie of door het gebruik van een politieauto waarvan kenbaar is dat daarin een camera is aangebracht die kentekengegevens vastlegt. De kenbaarheid is een van de randvoorwaarden voor een zorgvuldige toepassing van de

bevoegdheid tot het vastleggen van kentekengegevens. Of de vastlegging onrechtmatig is zal de rechter, indien dit hem wordt voorgelegd, beoordelen aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval

De bevoegdheid is niet slechts toebedeeld aan politie-ambtenaren. Ook andere opsporingsambtenaren, bijvoorbeeld werkzaam bij bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en), kunnen de bevoegdheid toepassen. Het ligt in de rede dat politiekorpsen en BOD-en onderling het gebruik van camera's afstemmen. De Raad voor de rechtspraak vraagt in zijn advies of het wel voldoende is om er vanuit te gaan dat politiekorpsen en bijzondere opsporingsdiensten het gebruik van cameras afstemmen. In reactie hierop kan worden verwezen naar hetgeen hierboven is vermeld over het opstellen van een cameraplan. Inderdaad is er regie nodig op de plaatsing van cameras. Dat gebeurt onder meer via het cameraplan.

Tweede lid en derde lid

Naast de bevoegdheid gegevens vast te leggen, neergelegd in het eerste lid, worden in het tweede lid voorschriften gegeven over de verwerking van de vastgelegde gegevens.

Op de verwerking van de gegevens is in beginsel de Wpg van toepassing, maar op een aantal punten geeft het voorgestelde artikel 126jj Sv een eigen regeling. Het tweede lid bepaalt dat de gegevens gedurende een periode van vier weken mogen worden bewaard en het derde lid bepaalt voor welke doelen de gegevens mogen worden gebruikt. De regels voor de bewaartermijn en het gebruik zijn dus neergelegd in het Wetboek van Strafvordering, en vormen een lex specialis ten opzichte van de regels van de Wpg. Voor het overige zijn de regels van de Wpg van toepassing. Dit betreft bijvoorbeeld de bepalingen over de rechten van de betrokkene en het toezicht op de gegevensverwerking. Ook voor gegevens die worden verwerkt in verband met het gemeentelijk cameratoezicht geldt zo'n eigen regeling naast de regeling van de Wpg, zie artikel 151c van de Gemeentewet.

De gegevens die worden bewaard zijn de kentekens zelf en de met de kentekens samenhangende gegevens betreffende locatie, tijdstip en de opname van het voertuig. De camera's die gebruikt worden voor automatische kentekenherkenning maken een foto van hetzij de achterkant, hetzij de voorkant van het voertuig.

De bewaarde gegevens mogen voor de twee in het derde lid genoemde doelen worden gebruikt. Dit is toegelicht in paragraaf 4.8. Indien de bewaarde gegevens worden geraadpleegd in verband met de verdenking van een misdrijf en de gegevens informatie opleveren voor de opsporing van het feit, maakt de opsporingsambtenaar hiervan op grond van artikel 152 Sv een proces-verbaal op.

Vierde lid

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de vastlegging van de gegevens en de wijze waarop de gegevens worden geraadpleegd. Voor wat betreft de raadpleging van de bewaarde passagegegevens zal worden geregeld dat geen beelden van de inzittenden van passerende voertuigen beschikbaar komen en de camera's niet op zodanige wijze op woningen gericht kunnen zijn dat in die betreffende woningen kan worden gekeken.

De opsporingsambtenaar kan slechts de beschikking krijgen over de opgeslagen gegevens door een verzoek te doen aan de opsporingsambtenaren die daartoe door de Minister van Veiligheid en Justitie expliciet zijn geautoriseerd. In het verzoek is vermeld ter opsporing van welk misdrijf,

dan wel ter aanhouding van welke voortvluchtige persoon, het verzoek wordt gedaan. De geautoriseerde opsporingsambtenaren hebben met behulp van aan hen toegekende toegangscode toegang tot de gegevens. Zij voldoen aan een verzoek door de gegevens die in het verzoek zijn vermeld langs geautomatiseerde weg te vergelijken met de vastgelegde passagegegevens. Wanneer de gegevens waarop het verzoek betrekking heeft aanwezig zijn in het bestand, verstrekken zij deze aan de opsporingsambtenaar die het verzoek heeft gedaan. De vergelijking vindt slechts plaats aan de hand van in het verzoek opgenomen gegevens betreffende kenteken, locatie of tijdstip. Daarbij wordt een kenmerk vastgelegd aan de hand waarvan kan worden herleid ten behoeve van welke opsporingsambtenaar en op grond van welk verzoek de gegevens zijn verwerkt.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten