MV20/SG/DW

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Door Reg. DSC kopie gezonden aan SG/DW

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Ontvangen door Min. van Justitie DBOB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier
Datum 16 MAART 2011
Nummer
Ambt

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Onderdeel	Beleid & Strategie
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
E-mail	
Datum	10 maart 2011
Ons kenmerk	
Uw kenmerk	
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel Wijziging Wetboek van Strafvordering ivm ANPR

Geachte heer Opstelten,

Per brief van 11 januari 2011 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel inhoudende een wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie. Voorgesteld wordt in het Wetboek van Strafvordering een bevoegdheid op te nemen voor het vastleggen en bewaren van gegevens betreffende kentekens ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Kentekens, en de daarmee verbonden gegevens van tijd en locatie kunnen dan worden vastgelegd en gedurende een periode van vier weken worden bewaard. Gedurende deze periode kunnen de opgeslagen gegevens worden geraadpleegd voor de opsporing van strafbare feiten. Tevens wordt voorgesteld dat de gegevens ook mogen worden gebruikt voor het achterhalen van voortvluchtige veroordeelden en verdachten.
Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het conceptwetsvoorstel en is gaarne bereid daarover te adviseren.

Inleiding

In de politiepraktijk wordt de laatste jaren gebruik gemaakt van automatic numberplate recognition (ANPR). Met behulp van camera's worden kentekens opgenomen en (direct) automatisch vergeleken met kentekens die de politie reeds in bezit heeft. Op deze wijze kan worden vastgesteld dat de auto van persoon Y op een bepaald moment op een bepaalde plaats aanwezig is geweest. In dit opzicht is ANPR principieel niet anders dan het vergelijken met kentekens die de politieambtenaar in

zijn hoofd heeft, in zijn notitieboekje heeft opgeschreven of in een computeruitdraai heeft staan. Op het moment dat deze vergelijking een 'hit' oplevert kan de politie dit gegeven gebruiken. De gegevens worden verder verwerkt ten behoeve van de opsporing of een andere politietaak. Het verwerken van *hits* bij automatische kentekenherkenning voor de uitvoering van de politietaak kan plaatsvinden op basis van artikel 2 Politiewet en de bepalingen uit de Wet Politiegegevens (Wpol), daarvoor is geen aanvullende wetgeving nodig.

Een wettelijke basis ontbreekt echter wanneer ANPR wordt toegepast om op een later tijdstip in de vastgelegde gegevens terug te kunnen zoeken. In dit geval worden alle kentekens die een camera passeren — ongeacht of er sprake is van een hit — vastgelegd en bewaard. Deze kentekens zijn op het moment van opname niet relevant voor de politietaak. De relevantie kan later blijken, wanneer de kentekens worden vergeleken met de gegevens uit een opsporingsonderzoek van bijvoorbeeld een naderhand ontdekt misdrijf. Zo kan de politie vaststellen of de auto van de verdachte op dat bewuste tijdstip op een bepaalde plaats aanwezig was.

In de praktijk is inmiddels al verschillende malen gebleken dat het gebruik van kentekengegevens enige tijd na de opname daarvan nuttig kan zijn ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Het College is daarom voorstander van een wettelijke regeling die het mogelijk maakt om de gegevens die worden gegenereerd met ANPR voor een langere periode te bewaren en beschikbaar te houden voor de opsporing van strafbare feiten.
Tegelijkertijd merkt het College op dat ANPR een instrument in ontwikkeling is bij verschillende politiekorpsen. Het is zaak dat de politie de resultaten van deze methode nauwkeurig monitort, zodat het instrument, met het oog op de horizonbepaling in het wetsvoorstel, zich kan bewijzen als een waardevolle aanvulling op het opsporingsarsenaal.

De systematiek van de regeling
De voorgestelde bevoegdheid wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering omdat, aldus de memorie van toelichting, de bevoegdheid kan worden aangewend voor strafvorderlijke doeleinden. De bevoegdheid houdt in dat door de politie gegevens kunnen worden vastgelegd en voor een periode van maximaal vier weken bewaard, zonder dat op dat moment sprake is van een strafbaar feit. Het College merkt in dit verband op dat een eventueel gebruik van gegevens voor strafvorderlijke doeleinden niet noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat dus de regeling in het Wetboek van Strafvordering dient te worden opgenomen. Dat is echter niet de kern waar het om draait. Het College wijst erop dat bijvoorbeeld ook gegevens van camera's, die op basis van de Gemeentewet door een gemeente worden gebruikt in het kader van de handhaving van de openbare orde, in een strafrechtelijk onderzoek

mogen worden gebruikt. Indien gegevens rechtmatig zijn verkregen mogen zij in een strafrechtelijk onderzoek worden gebruikt. Het mogelijk gebruik van gegevens voor strafvorderlijke doeleinden is dus niet het onderscheidend criterium dat bepaalt of de regeling in het Wetboek van Strafvordering moet worden opgenomen.

In de memorie van toelichting wordt aangekondigd dat andere toepassingsvarianten van ANPR zullen worden geïnventariseerd, op basis waarvan een meer brede inzet van automatische kentekenherkenning kan worden ontwikkeld. In het Regeerakkoord wordt naast de opsporing en vervolging van strafbare feiten gesproken over het handhaven van fiscale verplichtingen. Daarnaast is denkbaar dat de rechtmatig verkregen opnamen bij tolpoorten, opnamen van camera's op portalen bij snelwegen of opnamen met apparatuur met gezichtsherkenning een rol gaan spelen bij handhaving door de overheid in bredere zin. Vanuit dit bredere perspectief ligt het opnemen van een regeling in het Wetboek van Strafvordering niet voor de hand. Deze keuze brengt namelijk met zich mee dat de toepassing van ANPR is beperkt tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

In dit verband is tevens relevant dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ANPR wordt ingezet na besluitvorming door het gezag over de politie, namelijk de korpsbeheerder en de officier van justitie in de regionale driehoek. Daaraan wordt toegevoegd dat de inzet van ANPR mede afhankelijk is van het overleg met en eventueel na toestemming van de wegbeheerder.
De wijze waarop de besluitvorming voor de inzet van ANPR tot stand komt doet, mede gelet op hoofdstuk IV Politiewet, waarin het gezamenlijk gezag van de burgemeester en officier van justitie over de politie is neergelegd, eerder denken aan de bevoegdheid van de politie op basis van de Politiewet, dan aan een strafvorderlijke bevoegdheid. Immers, het toepassen van een strafvorderlijke bevoegdheid is nimmer afhankelijk van de besluitvorming in de driehoek, laat staan dat eventueel de toestemming van een wegbeheerder noodzakelijk zou zijn.

Het opnemen van de bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering brengt ook met zich mee, althans die indruk wordt zeker gewekt, dat het openbaar ministerie een zekere verantwoordelijkheid heeft voor de opgenomen gegevens. Na de besluitvorming in de driehoek over de inzet heeft de officier van justitie echter geen toezichthoudende rol bij de uitvoering van ANPR. De officier van justitie heeft geen zicht op de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en weet ook niet wat er aan gegevens is binnengehaald. Het overgrote deel van de opgenomen kentekengegevens zullen nooit in een strafrechtelijk onderzoek worden gebruikt. Van enige verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor alle opgenomen kentekengegevens kan feitelijk geen sprake zijn.

Voorts dient te worden bezien op welke wijze de kentekengegevens kunnen worden verwerkt en gebruikt. Een politiegegeven is ingevolge artikel 1 onder a Wpol elk gegeven dat [...] in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt. Het verzamelen van kentekengegevens door middel van het gebruik van ANPR moet worden gezien in het kader van de algemene politietaak en derhalve zijn de opgenomen kentekengegevens politiegegevens in de zin van de Wet Wpol. Ook de voorgestelde verwerking van de gegevens - het vastleggen, bewaren en vergelijken met referentiebestanden - zijn bewerkingen die naar hun aard typisch thuishoren in de Wpol. Vanuit het oogpunt van consistentie van wetgeving is het College geen voorstander van het opnemen van bepalingen, die de verwerking van politiegegevens regarderen, in andere wetten dan de Wpol. Deze keer wordt voorgesteld een specialis op te nemen in het Wetboek van Strafvordering, de volgende keer misschien in een andere wet, bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet of de Wet wapens en munitie. Dat acht het College een ongewenste ontwikkeling.
Voorts wijst het College erop dat in artikel 3 lid 1 Wpol is voorgeschreven dat politiegegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens de Wpol geformuleerde doeleinden. Het wetsvoorstel formuleert het doel van de verwerking van gegevens die door middel van ANPR zijn verzameld echter niet in de Wpol, maar in een nieuw artikel 126jj in het Wetboek van Strafvordering. Het College vraagt zich daarom tevens af of het regime van de Wpol wel van toepassing kan zijn op de voorgestelde regeling.
Deze vraag is van belang omdat in de memorie van toelichting, in hoofdstuk 5, nadrukkelijk wordt gewezen op de Wpol waar het gaat om de waarborgen inzake het gebruik en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

Op basis van de voorgaande aspecten komt het College tot het oordeel dat het een onjuiste beslissing is om de regeling in het Wetboek van Strafvordering onder te brengen. De vraag is of een beter alternatief denkbaar is.
Welbeschouwd is het doel van de regeling een uitzondering te creëren op de algemene regel van artikel 8, lid 6 Wpol, dat politiegegevens (in casu de 'no hits') onmiddellijk moeten worden vernietigd, omdat zij niet nodig zijn voor de uitvoering van de politietaak. Indien het huidige artikel 8 Wpol onvoldoende grondslag biedt voor het bewaren en nader gebruiken van de opgeslagen kentekens, dan ligt het voor de hand om de Wpol aan te passen. In deze wet zijn immers alle regelingen betreffende het opslaan en verwerken van politiegegevens ondergebracht. Het gaat in dit geval over het generiek bewaren van gegevens voor de duur van vier weken, waarvan het strafvorderlijk belang op het moment van vastleggen nog niet vaststaat en er ook nog geen sprake is van opsporing als bedoeld in artikel 132a Sv.
Het College meent dat in een nieuw artikel 8 lid 7 Wpol zou kunnen worden bepaald, dat kentekengegevens gedurende een termijn van vier weken worden bewaard ten

behoeve van een geautomatiseerde vergelijking met politiegegevens die worden gebruikt in een opsporingsonderzoek, in geval van verdenking van een strafbaar feit of de vaststelling van de verblijfplaats van een voortvluchtige persoon.

Overige opmerkingen

Vastleggen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten
In de voorgestelde regeling wordt een bevoegdheid gecreëerd voor de opsporingsambtenaar om op of aan de openbare weg kentekengegevens [...] vast te leggen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Deze formulering wekt de indruk dat wordt beoogd een nieuwe titel te creëren voor het verkrijgen van kentekengegevens. Dat is echter niet het geval. De politie is in het kader van de algemene politietaak, neergelegd in artikel 2 Politiewet, bevoegd kentekengegevens op te nemen en vast te leggen. Om iedere twijfel daarover weg te nemen adviseert het College om in de memorie van toelichting nadrukkelijker dan nu het geval is, uit te leggen dat de politie op basis van het huidige recht bevoegd is kentekengegevens te verkrijgen door ze op te nemen en vast te leggen.

In het eerste lid van artikel 126jj wordt bepaald dat de opsporingsambtenaar bevoegd is kentekengegevens vast te leggen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. In het derde lid wordt voorgeschreven dat deze gegevens kunnen worden gebruikt in het geval van verdenking van een strafbaar feit.
Het College vraagt zich af of de zinsnede "ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten" in combinatie met het voorschrift dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt "in geval van verdenking van een strafbaar feit" de vlag is die de lading geheel dekt. De zinsnede "ten behoeve van de opsporing" is niet helemaal duidelijk, omdat deze woorden zouden kunnen duiden op een concreet, reeds aanwezig opsporingsbelang. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat kentekengegevens worden vastgelegd en bewaard, terwijl deze gegevens op het moment van vastleggen nog niet van belang zijn voor de uitvoering van de politietaak, waaronder de opsporing van strafbare feiten. De strafrechtelijke relevantie blijkt later pas.
Het opsporingsbegrip is gedefinieerd in artikel 132a Sv: onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. In het verleden eiste het opsporingsbegrip een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan, wordt begaan of beraamd. Het huidige opsporingsbegrip wordt ruimer uitgelegd. Zo is er bijvoorbeeld ook sprake van opsporing in het geval zonder concrete verdenking een onderzoek plaatsvindt naar aanleiding van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd.
Het gebruik van enerzijds het begrip 'opsporing' in het eerste lid en anderzijds eisen

dat er sprake moet zijn van 'verdenking van een strafbaar feit' in het derde lid van artikel 126jj doet de vraag rijzen of het de bedoeling is dat alleen een ANPR gegevensvergelijking kan worden gemaakt in een concreet geval waarbij sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Sv. Of is tevens beoogd ook de verwerking van ANPR-gegevens mogelijk te maken in het geval het gaat om opsporingsonderzoeken die mede zijn begrepen in de opsporingsdefinitie van artikel 132a Sv, maar waarbij nog geen concrete verdenking bestaat?
Het College adviseert om in de memorie van toelichting nader aandacht aan deze onduidelijkheid te schenken.

Het technische hulpmiddel duidelijk kenbaar maken
Niet duidelijk is wat de eis in het eerste lid, dat de aanwezigheid van het technisch hulpmiddel op duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt, in de praktijk betekent. In de memorie van toelichting wordt op pagina 16 een alleszins aanvaardbare uitleg gegeven over de reden waarom de aanwezigheid van een technisch hulpmiddel ter vastlegging van kentekens op duidelijke wijze kenbaar wordt gemaakt. Het College is het eens met het uitgangspunt dat nu de kentekens van alle voertuigen die het technisch hulpmiddel passeren worden vastgelegd, het passend is dat het vastleggen niet heimelijk plaatsvindt. Maar door de eis van kenbaarheid in dezelfde bepaling op te nemen als het verlenen van de bevoegdheid, wordt de indruk gewekt dat zonder het duidelijk kenbaar maken er sprake zal zijn van een onrechtmatige vastlegging van kentekengegevens. Daarom is de vraag relevant: wat moet worden verstaan onder 'duidelijk kenbaar maken'? Wat is het gevolg als de aanwezigheid van het technisch hulpmiddel niet op een duidelijke wijze kenbaar is gemaakt?
Wat onder 'duidelijk kenbaar' moet worden verstaan wordt in de memorie van toelichting slechts summier aangegeven. Bovendien meent het College dat deze uitleg voornamelijk betrekking heeft op vaste vormen van ANPR. Wat is de bedoeling in het geval mobiele vormen van ANPR worden gebruikt? Moet een opvallende als zodanig herkenbare politieauto worden gebruikt? Of is een onopvallende politieauto voldoende, mits voor het actief opnemen van de kentekengegevens de aanwezigheid kenbaar wordt gemaakt op de website van de politie?
Het College adviseert om in de memorie van toelichting een nadere uitleg op te nemen over de inhoud van het begrip 'duidelijk kenbaar maken'.

Welke gegevens worden bewaard?
In de memorie van toelichting wordt op pagina 8 uitgelegd dat de foto meer kenmerken van het voertuig kan bevatten dan alleen het kenteken. Daarbij wordt ook gesteld dat bestuurder en eventuele passagier wel te zien zullen zijn, maar op basis van de huidige stand van de techniek naar verwachting niet herkenbaar. Wanneer de techniek verder voortschrijdt, worden de beelden wellicht beter van kwaliteit en zullen bestuurder en passagiers wel herkenbaar zijn. De verwachting wordt uitgesproken dat

dit op korte termijn nog niet mogelijk zal zijn.
Het College meent deze opmerkingen te moeten relativeren. In bijvoorbeeld Duitsland, Japan en sinds een paar jaar ook in Frankrijk worden verkeersovertredingen van voren geflitst. Deze opnamen leveren foto's op waarbij de bestuurder haarscherp herkenbaar is. Voldoende scherp voor het strafrechtelijk bewijs dat deze bestuurder de verkeersovertreding heeft begaan. De techniek is dus voorhanden om deze beelden te maken, het is de vraag of in Nederland deze techniek zal worden aangeschaft en gebruikt. En dat laatste is op dit moment niet opportuun, gelet op het feit dat in Nederland deze verkeersovertredingen op kenteken kunnen worden afgedaan (Wet Mulder) en een hoge kwaliteit van de beelden niet noodzakelijk is voor het strafrechtelijk bewijs.

Conclusie
Het College is het eens met het voorstel een regeling te creëren die het mogelijk maakt om kentekengegevens die de politie verkrijgt door middel van ANPR, voor een periode van vier weken te bewaren en beschikbaar te houden voor van de opsporing van strafbare feiten. Het College is echter van oordeel dat de voorgestelde regeling niet thuis hoort in het Wetboek van Strafvordering. De verkrijging van de kentekengegevens vloeit voort uit de algemene politietaak, op basis van artikel 2 Politiewet. Derhalve zijn de opgenomen kentekengegevens politiegegevens in de zin van de Wpol. De verwerking van politiegegevens wordt beheerst door de Wpol. Vanuit het oogpunt van consistentie van wetgeving adviseert het College, indien de Wpol onvoldoende basis biedt voor de beoogde verwerking van politiegegevens, deze wet aan te passen. Feitelijk is het doel van de regeling een uitzondering te creëren op de algemene regel van artikel 8, lid 6 Wpol, dat politiegegevens (in casu de 'no hits') onmiddellijk moeten worden vernietigd, omdat zij niet nodig zijn voor de uitvoering van de politietaak. Om die reden stelt het College voor in een in een nieuw artikel 8 lid 7 Wpol voor te schrijven, dat kentekengegevens gedurende een termijn van vier weken worden bewaard ten behoeve van een geautomatiseerde vergelijking met politiegegevens die worden gebruikt in een opsporingsonderzoek, in geval van verdenking van een strafbaar feit of de vaststelling van de verblijfplaats van een voortvluchtige persoon.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal

H.N. Brouwer