

Aan de Koningin

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
S. Arendse

T 070 370 6863
s.s.arendse@minvenj.nl

Registratienummer
344472

Datum 6 februari 2013
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 januari 2012, nr. 12.000022, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 2012 nr. W03.12.0008/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

De Afdeling advisering maakt opmerkingen over de doeltreffendheid en proportionaliteit, de herkenbaarheid van bestuurders en passagiers, het niveau van de regelgeving en de evaluatie. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

2a)

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting nader in te gaan op de noodzaak en de doeltreffendheid van de voorgestelde bevoegdheid. Daarbij is tevens ingegaan op de mate waarin de voorgestelde bevoegdheid een bijdrage kan leveren aan de opsporing van strafbare feiten. Uit het onderzoek van de DSP-groep, dat onder auspiciën van het WODC is verricht, blijkt dat het bewaren van de passagegegevens van groot belang kan zijn voor de opsporing van strafbare feiten. Deze gegevens worden niet alleen gebruikt als bewijsmateriaal, maar ook om richting te geven aan het opsporingsonderzoek. Sedert de vaststelling van het CBP dat het bewaren van passagegegevens zonder een wettelijke basis niet is toegestaan, worden deze gegevens echter niet meer bewaard. Uit de schaarse voorbeelden uit de rechtspraak die beschikbaar zijn van voor die periode blijkt echter dat het bewaren van dergelijke gegevens van groot belang is voor de opsporing van ernstige strafbare feiten. Zonder de bevoegdheid tot het bewaren van passagegegevens is de meerwaarde van ANPR voor de opsporing echter niet goed aan te tonen. Het wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag voor het bewaren van deze gegevens. Er 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. 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. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in de memorie van toelichting tevens nader ingegaan op de conclusie van de DSP-groep over de noodzaak van een visie en een organisatie die gereed is om zodanig informatiegestuurd te werken dat het voorgestelde effectief kan zijn. De onderzoekers van de DSP-groep hebben sterk de indruk dat, doordat de passagegegevens niet meer worden bewaard, de politie sinds 2010 een pas op de plaats heeft gemaakt met het ontwikkelen van ANPR. De invoering van een wettelijke termijn voor de bewaring van passagegegevens zal een belangrijke stimulans zijn voor de verdere ontwikkeling van ANPR ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. De oprichting van een nationaal politiekorps vereenvoudigt een eenvormige en brede toepassing van ANPR binnen de politie. De door de politie vastgelegde kentekengegevens zullen centraal worden bewaard binnen de politie. Het wetsvoorstel vormt onderdeel van een bredere aanpak, die erop is gericht om ANPR verder te ontwikkelen en beleidsmatig beter in te bedden in de politieorganisatie. Deze aanpak omvat onder mee het opstellen van een beleidsvisie en de opleiding van opsporingsambtenaren.

Directie Wetgeving
Sector ALTIJD INVULLEN

Datum
6 februari 2013

2b)

Reikwijdte van het doel

In het voorgestelde artikel 126jj, derde lid, onder a, Sv, zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering, werd afzonderlijk verwezen naar de misdrijven uit artikel 178 van de Wegenverkeerswet 1994 (verder: WVV). Daardoor is een aantal misdrijven uit die wet waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is, onder het bereik van artikel 126jj Sv gebracht. Met de Afdeling advisering ben ik van mening dat de raadpleging van ANPR-gegevens alleen voor voldoende zwaarwegende misdrijven dient plaats te vinden. Daarom wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering voorgesteld de WVV-misdrijven in het kader waarvan ANPR-gegevens kunnen worden geraadpleegd verder te beperken tot misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. ANPR-gegevens kunnen dan worden geraadpleegd in het kader van alle WVV-misdrijven waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld (artikel 67, eerste lid, onder a, Sv) en de WVV-misdrijven genoemd in artikel 67, eerste lid, onder c, Sv. Dit betreft de misdrijven omschreven in artikel 175, tweede lid, onder b, of derde lid, in verbinding met het eerste lid, onder b, van de WVV (het veroorzaken van een verkeersongeval waarbij door roekeloosheid, onder invloed van alcohol of onder een andere strafverzwarende omstandigheid, zwaar lichamelijk letsel is toegebracht). Hoewel op deze misdrijven geen gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld heeft de wetgever deze toch als ernstig aangemerkt, door te bepalen dat voor deze misdrijven voorlopige hechtenis mogelijk is. Deze misdrijven moeten dan ook worden gezien als voldoende zwaarwegende misdrijven waarvoor raadpleging van ANPR-gegevens gerechtvaardigd is.

In overeenstemming met het advies van de Afdeling advisering is artikel 126jj, derde lid, onder a, Sv in die zin aangepast dat de verwijzing naar afzonderlijke misdrijven uit de WVV is komen te vervallen.

Inzet van ANPR camera's

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven. In reactie op de opmerkingen van de Afdeling advisering betreffende nadere criteria voor de inzet van ANPR-camera's kan worden gewezen op zowel het cameraplan als een ministeriële regeling, die dergelijke nadere criteria zullen omvatten.

In de memorie van toelichting was gemeld dat een uitvoeringskader zou worden opgesteld voor de praktische voorzieningen (par. 3.3 en 4.9) In het uitvoeringskader zouden tevens de weegfactoren worden opgenomen voor de plaatsing van de camera's, met het oog op een proportionele inzet daarvan. In plaats van het uitvoeringskader komt er een ministeriële regeling, op basis van het voorgestelde artikel 126jj, vierde lid, waarin deze elementen zullen worden vastgelegd.

Daarnaast zal periodiek door het openbaar ministerie en de politie een cameraplan worden opgesteld. Dit 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 zal worden vastgelegd op welke locaties zij worden geplaatst dan wel in de toekomst geplaatst kunnen worden ('welke locaties'). Voor mobiele camera's 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.

In de memorie van toelichting was gemeld dat het cameraplan zou worden vastgesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie. De goedkeuring van het cameraplan heeft echter slechts een beperkte waarde, aangezien het cameraplan slechts bepaalt op welke locaties camera's mogen worden ingezet; de besluitvorming over het daadwerkelijke gebruik van de geplaatste ANPR-camera's in een concreet geval vindt plaats door het bevoegd gezag. Er is daarom voor gekozen om de vaststelling van het cameraplan door de Minister van Veiligheid en Justitie te laten vervallen en in plaats daarvan de concrete beslissing tot inzet van ANPR-camera's in te kaderen door middel van een algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 126jj, vierde lid, Sv, en een ministeriële regeling. In de ministeriële regeling zullen de eisen worden opgenomen voor de inzet van de ANPR-apparatuur.

Voorts kan in reactie op dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering nog worden opgemerkt dat voor automatische kentekenherkenning van belang is dat een voertuig nauw verbonden kan zijn met een persoon maar dat, zoals de Afdeling advisering opmerkt, er geen zekerheid is dat de persoon op wiens naam het voertuig staat ook daadwerkelijk op het moment van de kentekenregistratie gebruik maakte van het voertuig. 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 daarover kan geen zekerheid worden geboden; daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. Het gebruik van kentekengegevens heeft uitsluitend waarde als de politie onderzoekt wie er reed met het desbetreffende voertuig en in welke relatie het voertuig staat tot de onderzochte feiten. Met het gegeven dat anderen dan de kentekenhouder van een voertuig gebruik kunnen maken is de politie vertrouwd en zij houdt er bij al haar werk rekening mee.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is artikel 126jj, vierde lid, Sv aangepast, zodat nadere criteria voor de inzet van de ANPR-apparatuur bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld. Daarnaast is in overeenstemming met het advies van de Afdeling advisering de toelichting aangevuld. In een nieuw

Directie Wetgeving
Sector ALTIJD INVULLEN

Datum
6 februari 2013

hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inhoud van de ministeriële regeling en het cameraplan en de verhouding tussen deze twee instrumenten. In paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting wordt een nadere overweging gewijd aan het door de afdeling Advisering gesignaleerde punt dat ook anderen dan degene op wiens naam het voertuig staat, daarvan gebruik kunnen maken.

Directie Wetgeving
Sector ALTIJD INVULLEN

Datum
6 februari 2013

3)

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven. Uit het voorgestelde artikel 126jj, tweede en derde lid, Sv volgt dat bepaalde kentekengegevens, te weten het kenteken, de locatie, het tijdstip van de vastlegging en de foto-opname van het voertuig, kunnen worden bewaard en geraadpleegd voor een termijn van vier weken.

Uit de bewoordingen van de voorgestelde bepaling ('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 verwerken 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 kentekenummer). De foto-opname kan gebruikt worden om te controleren of de ANPR-apparatuur het kenteken heeft omgezet naar het juiste kentekenummer. 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 hier 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.

Veelal zullen bestuurders, passagiers of andere personen niet op een foto-opname voorkomen, of in ieder geval niet herkenbaar, omdat de camera staat afgesteld om het kenteken zo goed mogelijk weer te geven. Wanneer de camera ruimer wordt afgesteld, om bijvoorbeeld ook personen herkenbaar te fotograferen, dan stijgt de kans op een foutmelding ten aanzien van het kenteken. Ook het CBP geeft op pagina 10 van de 'CBP Richtsnoeren ANPR De toepassing van automatische kentekenherkenning door de politie', aan dat personen, door de huidige stand van de techniek, naar verwachting niet herkenbaar zullen zijn. In die gevallen waarin een persoon toch herkenbaar op een foto-opname voorkomt, mag de afbeelding van deze personen niet worden geraadpleegd. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd dat beelden van de inzittenden van passerende voertuigen niet mogen worden geraadpleegd. 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 gewaarborgd is dat geen beelden worden vastgelegd van de inzittenden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is artikel 126jj, vierde lid, aangepast, zodat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd dat beelden van inzittenden niet mogen worden geraadpleegd. Daarnaast is in overeenstemming met het advies van de Afdeling advisering de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt (hoofdstuk 3 en paragraaf 4.7).

4)

Aan het advies van de Afdeling advisering is deels gevolg gegeven. De voorgestelde wettelijke regeling bevat de nodige waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverzameling en –verwerking. Doordat de bevoegdheid tot de vastlegging van gegevens is beperkt tot het op of aan de openbare weg vastleggen van kentekens van voertuigen zullen de camera's uitsluitend op de openbare weg kunnen zijn gericht. Er kunnen dus geen opnamen van woningen worden gemaakt. De vast te leggen kentekengegevens zijn beperkt tot het kenteken, de locatie en het tijdstip van de vastlegging, en de foto-opname van het voertuig.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de camera's niet op zodanige wijze op woningen gericht kunnen zijn dat in die betreffende woningen kan worden gekeken. Artikel 126jj, vierde lid, Sv is op dit punt aangepast. Anders dan de Afdeling advisering acht ik het minder wenselijk om de regels omtrent de eisen waaraan de camera's moeten voldoen in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. De voortgaande technische ontwikkeling noopt tot een flexibele regeling, die eenvoudig aangepast kan worden indien daartoe aanleiding bestaat. Daarom geef ik de voorkeur aan een ministeriële regeling.

5)

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven. In overeenstemming met het regeerakkoord 'Bruggen slaan' is in dit wetsvoorstel voorzien in een horizon- en een evaluatiebepaling. In het regeerakkoord 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. De horizonbepaling vestigt bij de Afdeling advisering de indruk dat de voorziene termijn van drie jaren als een experimenteerperiode wordt beschouwd. Dit is echter niet het geval. Het wetsvoorstel is essentieel om de passagegegevens te kunnen bewaren, omdat deze voorziet in een wettelijke grondslag daarvoor. Het bewaren van deze gegevens is van groot belang voor de opsporing van strafbare feiten. De komende jaren zal de toepassing van ANPR verder worden ontwikkeld, zodat de waarde van dit instrument voor de uitvoering van de politietaak ten volle kan worden benut.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering zijn concrete aanknopingspunten toegevoegd aan de toelichting, zodat de effectiviteit van de voorgestelde bevoegdheid voor de opsporing van strafbare feiten beter kan worden beoordeeld. Zo zal bij de evaluatie van het wetsvoorstel onder meer worden onderzocht of de in de privacy impact assessment geïntariseerde risico's zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan gedurende de periode dat ANPR is ingezet voor de in het wetsvoorstel genoemde doeleinden. Verder zullen bij de evaluatie cijfers die indicatief kunnen zijn voor de effectiviteit van de strafrechtketen worden betrokken. Het bewaren van de passagegegevens is daarvoor essentieel, omdat deze gegevens van groot belang zijn voor de opsporing van strafbare feiten. Op basis van deze gegevens zal een meer diepgaand inzicht kunnen worden verkregen in de bijdrage van de inzet van ANPR aan het geven van richting aan het opsporingsonderzoek en aan de verkrijging van bewijsmateriaal in strafzaken, de ernst van de betreffende feiten en de

bijdrage van ANPR aan de veroordeling van de daders. Voor de evaluatie zal het eerdergenoemde onderzoek worden herhaald, met dien verstande dat meer informatie beschikbaar is.

Directie Wetgeving
Sector ALTIJD INVULLEN

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de memorie van toelichting aangevuld. Er is een afzonderlijk hoofdstuk (6) ingevoegd, waarin nader is ingegaan op de horizonbepaling en de evaluatie.

Datum
6 februari 2013

6)

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering is gevolg gegeven.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te verhelderen. In hoofdstuk 1 is verhelderd dat niet alleen de politie, maar ook andere publieke en particuliere instanties gebruikmaken van camera's om kentekens van passerende voertuigen vast te leggen. De tekst van hoofdstuk 3 is herzien. Daarbij is verhelderd welke materie in de algemene maatregel van bestuur, de ministeriële regeling respectievelijk het cameraplan wordt opgenomen. Voorts is het onderscheid tussen de bevoegdheid tot het verzamelen en bewaren van kentekengegevens op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 (voorheen artikel 2 van de Politiewet 1993) en de bevoegdheid op basis van het voorgestelde artikel 126jj Sv verduidelijkt. Daarbij is de volgorde van de paragrafen gewijzigd; de voormalige paragrafen 5.4 en 5.5 zijn thans in hoofdstuk 4 opgenomen, als respectievelijk de paragrafen 4.2. en 4.3, onder vernummering van de volgende paragrafen van dit hoofdstuk. De oude paragraaf 4.8 is komen te vervallen, de inhoud van deze paragraaf is opgenomen in de nieuwe paragraaf 4.2. Daarnaast is in de nieuwe paragraaf 4.8 verhelderd dat de raadpleging van de ANPR-gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 126jj, derde lid, Sv, niet alleen betekent dat kentekennummers mogen worden vergeleken, maar dat het ook mogelijk is te kijken welke voertuigen op een bepaald tijdstip op een bepaalde locatie aanwezig waren.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten