

MvT 3/561DW

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aan de minister van Veiligheid en
Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Door Reg. DSC kopie gezonden
aan DW

Ministerie van Justitie DBOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	
Datum	25 FEB. 2011
Nummer	
Ambt.	

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361
f (070) 361
www.rechtspraak.nl

datum 24 februari 2011

contactpersoon

doorkiesnummer 070 - 361

faxnummer 070 - 361

e-mail

ons kenmerk

uw kenmerk

onderwerp

Adviesaanvraag Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie.

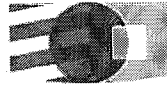
Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 11 januari 2011 met bovengenoemd kenmerk heeft u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") verzocht advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (het "Wetsvoorstel").

Het Wetsvoorstel strekt er toe een wettelijke basis te geven om kentekengegevens van voertuigen door opsporingsambtenaren door middel van camera's vast te leggen en deze gegevens voor de duur van vier weken te bewaren ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten en ten behoeve van het achterhalen van de verblijfplaats van voortvluchtige verdachten en veroordeelden. Dit voorstel ziet in het bijzonder op de automatische kentekenherkenning, ofwel *automatic numberplate recognition* (ANPR), die al enige jaren door verschillende politiekorpsen wordt ingezet. Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) zijn bewaarde kentekengegevens al behulpzaam geweest bij de oplossing van verschillende ernstige misdrijven (MvT § 4.2).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 februari 2011
kenmerk
pagina 2 van 5

Advies

1. Inleidende opmerkingen

De Raad onderschrijft de opvatting dat voor het vastleggen en bewaren van kentekengegevens van voertuigen met het oog de opsporing van strafbare feiten en ten behoeve van het achterhalen van de verblijfplaats van voortvluchtige verdachten en veroordeelden wetgeving in formele zin is vereist.² De Raad heeft een aantal – met elkaar samenhangende – vraagpunten en bedenkingen ten aanzien van de omgrenzing en de formulering van de voorgestelde bevoegdheid. Deze monden uit in de vraag of op een aantal punten een nadere omschrijving van de voorgestelde bevoegdheid niet wenselijk dan wel noodzakelijk is.

In dit verband wijst de Raad op een uitspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* van 11 maart 2008 (1 BvR 1254/07) waarin dit college voorschriften van enkele deelstaten, waarin de “*automatisierte Erfassung van Kfz-Kennzeichen*” werd geregeld, in strijd met het *Grundgesetz* heeft verklaard. De belangrijkste reden daarvoor was – kort gezegd – dat de desbetreffende bepalingen wat betreft de aanleiding voor en het opsporingsdoel van de registratie niet concreet genoeg waren geformuleerd om te voldoen aan de eis van bepaaldheid die wordt gesteld aan inbreuken op het grondrecht “*informationelle Selbstbestimmung*”. De Raad realiseert zich dat er belangrijke verschillen bestaan tussen het Duitse en Nederlandse recht alsmede tussen het niveau van bescherming van de grondrechten in beide landen. De risico’s en gevaren voor de rechtsstaat van een (te) ruime en (te) vage omschrijving van de voorwaarden van automatische kentekenregistratie kunnen zich echter overal voordoen. Mede tegen deze achtergrond zijn de hierna volgende opmerkingen van de Raad geformuleerd.

2. Algemene opmerkingen

Plaats van de regeling in de wetgeving

Voorgesteld wordt de nieuwe bepaling op te nemen in een nieuwe titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de taakopdracht aan de politie in artikel 2 van de Politiewet 1993 reeds een grondslag biedt voor het waarnemen en het vergelijken van kentekens van voertuigen van personen die ingevolge die taak aandacht behoeven en dat de gegevens die bij vergelijking een treffer opleveren, de zogenaamde *hits*, op grond van de Wet politiegegevens kunnen worden verwerkt (MvT p.13). Voor kentekens van voertuigen van personen die op het moment van waarnemen geen aandacht behoeven, ligt dit anders. Voor verwerking van die gegevens bieden (artikel 2 van) de Politiewet 1993 en de Wet politiegegevens geen grondslag. Het Wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien omdat op een later tijdstip die gegevens alsnog van belang kunnen zijn voor de opsporing van strafbare feiten. Het gaat daarbij om een registratiebevoegdheid voor opsporingsambtenaren met het oog op (nog onbekende) gepleegde en nog te plegen strafbare feiten. Daarmee rijst de vraag of de nieuwe bepaling uit een oogpunt van wetsystematiek niet behoort te worden opgenomen in de Politiewet 1993. In de Memorie van Toelichting wordt hierop summier

² Vgl. Hof Leeuwarden 16 juni 2010, LJN BM8100, Rechtbank Rotterdam 4 maart 2010, LJN BL6649 en Rechtbank Den Haag 22 februari 2010, LJN BL5236.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 februari 2011
kenmerk
pagina 3 van 5

ingegaan (MvT 16). De plaatsing van de nieuwe bepaling verdient in de ogen van de Raad nadere overweging.

Persoonlijke levenssfeer en automatische registratie kentekens

De enkele vastlegging van een kenteken van een voertuig is weliswaar niet te beschouwen als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar onder bijkomende omstandigheden kan daarvan wel sprake zijn.³ Een van die omstandigheden is het bewaren van het kenteken gedurende enige tijd. Verder valt niet uit te sluiten dat, nu nadere voorschriften over de plaats waar een camera wordt geplaatst ontbreken, de (geautomatiseerde) registratie op zodanige wijze kan plaatsvinden dat er wel sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Te denken valt aan plaatsing of gebruik van een camera op een locatie en wijze waarop bepaalde uitritten of inritten van woningen te zien zijn of zelfs in woningen kan worden gekeken. Blijkens de Memorie van Toelichting is het niet uitgesloten dat andere delen van een auto dan wel personen te zien zijn op het vervaardigde beeld (MvT p 8). In dit verband is ook de verwijzing in de Memorie van Toelichting naar de mogelijke inzet van camera's voor andere doeleinden en met een ruimer bereik van belang (flitspalen, trajectcontroles e.d.). Nu ook het opsporingsdoel niet nader is omljnd, is het mogelijk de registratie van gegevens op zodanige wijze te doen plaatsvinden en bij bewaring op zodanige wijze daarnaar onderzoek te doen 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 rechterlijk controle achteraf op de toepassing van automatische kentekenherkenning in een concrete zaak mogelijk moet zijn.⁴

Het doel van de ANPR in de voorgestelde bepaling

Het doel van de vastlegging wordt omschreven als "ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten". Het begrip "opsporing" zal verstaan moeten worden in de betekenis die in artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering daaraan wordt gegeven. In die betekenis omvat het begrip niet alleen het onderzoek naar gepleegde strafbare feiten maar ook naar bepaalde soorten te verwachten strafbare feiten. De voorgestelde bepaling bevat echter geen beperking in de vorm van een concrete aanleiding of een concreet vermoeden van een strafbaar feit. Uit de Memorie van Toelichting wordt ook niet duidelijk dat de plaatsing van camera's een meer concreet omschreven doel zou moeten dienen. In dit opzicht wijkt de voorgestelde bevoegdheid af van andere bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. De algemene regel is immers dat bevoegdheden alleen kunnen worden toegepast in een concrete zaak. Als voor uitoefening van een bevoegdheid een onderzoeksbelang is vereist, betreft het een belang in een concrete zaak. Voorts rijst bij het ontbreken van een nadere omljning van het doel van de bevoegdheid de vraag of de kentekenregistratie bijvoorbeeld geoorloofd is om meer in het algemeen bepaalde soorten begane of toekomstige criminaliteit (bijv. stropen, autodiefstallen) op te sporen. Bovendien kan het gevolg zijn dat registratie plaatsvindt op en aan alle openbare wegen in het land (MvT p. 11). Voor verdere onderbouwing van dit punt wordt verwezen naar de hiervoor aangehaalde uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*, in het bijzonder rechtsoverweging 63 e.v. Nu de nieuwe bepaling wordt

³ Vgl. EHRM 2 september 2010, LJN BO2548 (Uzun tegen Duitsland).

⁴ Idem.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 februari 2011
kenmerk
pagina 4 van 5

opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, acht de Raad een nadere, meer concrete omschrijving van de opsporingsdoelen aangewezen.

Stelselmatige observatie

In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de overgang van registratie in stelselmatige observatie (MvT p. 10). Niet blijkt of deze opmerking (alleen) betrekking heeft op de fase van de vastlegging van *hits* of ook op de bewaarfase van *no hits* (als achteraf stelselmatig iemands gangen worden nagegaan in bewaarde gegevens). Door de wijze waarop stelselmatige observatie is gedefinieerd, rijst thans in de praktijk regelmatig de vraag wanneer stelselmatige observatie "begint". De Raad acht het gewenst dat in de toelichting nader op dit punt wordt ingegaan, te meer nu dit opsporingsmiddel veelal in samenhang met andere zelfstandige opsporingsmiddelen zal worden gebruikt.

De Raad vraagt zich verder af hoe de opmerking over de beperking tot stelselmatige observatie voor strafvorderlijke doelen zich verhoudt tot de opmerking over het maken van vergelijkingsbestanden van CIE-subjecten (MvT p. 10). Hierop ware in de Memorie van Toelichting alsnog in te gaan.

Opsporingsambtenaar

De bevoegdheid tot vastlegging wordt toegekend aan opsporingsambtenaren. Aldus zijn niet alleen op alle opsporingsambtenaren in de zin van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd maar ook alle buitengewoon opsporingsambtenaren in de zin van artikel 142 van dat wetboek. De Raad werpt de vraag op of wat betreft de toepassing van geautomatiseerde kentekenherkenning geen beperking is geboden (MvT p. 17). Daarbij realiseert de Raad zich dat de wenselijkheid daarvan minder groot wordt naarmate de voorwaarden waaronder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend, beperkter zijn geformuleerd. Het risico van wildgroei is niet uit te sluiten. Het is de vraag of de opmerking in de Memorie van Toelichting dat het in de rede ligt dat politiekorpsen en bijzondere opsporingsdiensten onderling het gebruik van camera's afstemmen (MvT p. 16), voldoende is om in de praktijk afstemming te bewerkstellingen en wildgroei te voorkomen.

Buitenlandse kentekens

In de Memorie van Toelichting wordt geen aandacht besteed aan het opvragen bij buitenlandse autoriteiten van de gegevens die behoren bij kentekens van buitenlandse voertuigen die zijn vastgelegd en bewaard. Zijn of worden daarover afspraken gemaakt met buitenlandse autoriteiten? Is voor het verkrijgen van de bij het kenteken behorende gegevens een rechtshulpverzoek vereist? Wat gebeurt er als gedurende het opvragen van die gegevens bij buitenlandse autoriteiten de bewaartermijn verstrijkt? Worden de gegevens in dat geval vernietigd? De Raad acht het gewenst dat hierop in de Memorie van Toelichting alsnog wordt ingegaan.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 24 februari 2011
kenmerk
pagina 5 van 5

Eisen aan apparatuur, registratie en vernietiging

In het Wetsvoorstel worden geen eisen gesteld aan de te gebruiken apparatuur noch wordt geregeld dat daaromtrent bij algemene maatregel van bestuur regels zullen worden gesteld. De Raad acht het in verband met het aan de orde zijnde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewenst dat de eisen waaraan de apparatuur voor geautomatiseerde kentekenherkenning moet voldoen (bijv. met betrekking tot het bereik van de camera), worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (vgl. art. 126^{ee} Sv).⁵

3. Werklast

Het Wetsvoorstel heeft geen werklastgevolgen voor de rechtspraak.

4. Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Mr. J.C. van Dijk
Lid van de Raad voor de rechtspraak

⁵ Blijkens de MvT p. 7 wordt beoogd te volstaan met beleidsregels (zie ook MvT p. 10)