

Van : *adviescommissie strafrecht*  
 Datum : 21 maart 2013  
 : **wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling**  
**Betreft van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie**

## SAMENVATTING

Het wetsontwerp voorziet in een wijziging van het Wetboek van Strafvordering waardoor het mogelijk wordt om te komen tot een (vrijwel) landelijk dekkend net van camera's die alle kentekens van alle passerende voertuigen registreert, en één landelijk computerbestand, waarin die geregistreerde kentekengegevens voor een periode van vier weken worden bewaard. Deze kentekengegevens kunnen vervolgens in het kader van de opsporing door de politie worden geraadpleegd. Op deze wijze zijn de gangen van alle (gemotoriseerde) burgers voor de overheid oproepbaar en bestudeerbaar. In verschillende media wordt al gesproken van een "Big Brother netwerk" van verkeerscamera's.

Auto's dragen kentekens omdat zij voor de handhaving van de verkeersregels, en voor de identificatie van betrokkenheid bij ongevallen te identificeren moeten zijn. De voorgestelde wetswijziging houdt in dat de Staat het kentekensysteem gaat gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die kentekenplicht is opgelegd, te weten de opsporing van strafbare feiten in het algemeen. Met het CBP en de Raad van State meent de ACS dat de voorgestelde grootschalige vastlegging van de gangen van alle (gemotoriseerde) burgers van Nederland in strijd is met het beginsel van proportionaliteit zoals neergelegd in art. 8 EVRM.

Indien desondanks voortgegaan wordt met de inrichting van dit systeem, dient tenminste de voorgestelde tekst van art. 126 jj Sv als volgt te worden aangepast:

- Aan het slot van het voorgestelde 2<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv dient te worden toegevoegd: *"Het computersysteem waarin deze gegevens worden bewaard voorziet in automatische verwijdering van gegevens waarvan de bewaartermijn is verstreken."*
- De mogelijkheid van raadpleging van het databestand dient te worden beperkt tot een verdenking van het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven als omschreven in artikel 67, 1<sup>e</sup> lid Sv die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren (het criterium uit o.m. art. 126o Sv) of een verdenking van het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren en die een strafbedreiging van 6 jaar of meer kennen (het criterium uit o.m. art. 126s lid 2 Sv).
- De aanhef van het voorgestelde 3<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv dient te worden vervangen door: *"De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen slechts door een daartoe door Onze minister uitdrukkelijk gemachtigde opsporingsambtenaar worden geraadpleegd."*
- Aan het slot van het voorgestelde 3<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv dient te worden toegevoegd: *"Van elke raadpleging wordt door de opsporingsambtenaar een schriftelijk verslag opgemaakt, dat in elk geval behelst de datum en het tijdstip van de raadpleging, de gegevens betreffende kenteken, locatie of tijdstip aan de hand waarvan de raadpleging heeft plaatsgevonden, de bij raadpleging overeenkomende gegevens en een kenmerk aan de hand waarvan kan worden herleid ten behoeve van welke opsporingsambtenaar en welk onderzoek de raadpleging is geschied."*

## Inleiding

Het wetsontwerp behelst een wijziging van het Wetboek van Strafvordering die het mogelijk moet maken dat kentekengegevens op de openbare weg kunnen worden vastgelegd en voor een periode van vier weken kunnen worden bewaard. Daarnaast voorziet het wetsontwerp in de bevoegdheid om in het kader van de opsporing politiegegevens te vergelijken met de vastgelegde en bewaarde kentekengegevens.

### 1. Proportionaliteit van het voorgestelde databestand

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt duidelijk dat de voorgestelde bevoegdheid een stap is om te komen tot een (vrijwel) landelijk dekkend net van camera's, die alle kentekens van alle passerende voertuigen registreren. Omdat de gegevens vier weken bewaard mogen worden, krijgt de overheid een tamelijk volledig beeld van de bewegingen van alle Nederlandse voertuigen over de laatste vier weken. Die informatie – waar is een voertuig in de afgelopen vier weken geweest – kan vervolgens in het kader van een onderzoek voor een groot aantal voertuigen voorwerp van overheidsaandacht worden. Men hoeft zich slechts voor te stellen de getrapte bevraging, waarbij de eerste vraag is: “welke voertuigen reden op de avond van 1 juli 2013 over de Utrechtsebaan”, gevolgd door de tweede bevraging: “welke registraties kent het databestand van alle op grond van de eerste bevraging aangeleverde kentekens”.

Het systeem voorziet er kortom in dat de gangen van alle (gemotoriseerde) burgers van Nederland voor een periode van vier weken worden vastgelegd, oproepbaar zijn en bestudeerbaar zijn. Zo gezien wordt in verschillende media terecht gesproken van een “Big Brother netwerk” van verkeerscamera's.

In de bespreking van de aard en ernst van de inbreuk op de privacy die het voorgestelde systeem met zich brengt, wijst de Memorie van Toelichting (pag. 16) erop dat het “van algemene bekendheid is dat het kenteken op de kentekenplaat ertoe dient dat bestuurders van auto's op de weg kunnen worden herkend ten behoeve van de handhaving van wet- en regelgeving.” Dat is slechts juist, voor zover het gaat om de handhaving van de verkeerswet- en regelgeving. Auto's dragen kentekens omdat zij voor de handhaving van de verkeersregels, en voor de identificatie van betrokkenheid bij ongevallen en andere schadegevallen identificeerbaar moeten zijn. Voor dat - beperkte - doel is de kentekenplicht ingevoerd.

De opsporing van strafbare feiten in het algemeen is een geheel ander doel. De voorgestelde wetswijziging houdt in dat de Staat het kentekensysteem – dat in het belang van de verkeershandhaving verplicht aan burgers is opgelegd – mag gaan gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die kentekenplicht is opgelegd, te weten de opsporing van strafbare feiten in het algemeen. Welbeschouwd is hier sprake van “function creep” van het systeem van verplichte kentekens op voertuigen.

Met het CBP en de Raad van State meent de ACS dan ook dat de voorgestelde grootschalige vastlegging van de gangen van alle (gemotoriseerde) burgers van Nederland in strijd is met het beginsel van proportionaliteit waar elke voorgenomen privacy schendende regeling op grond van art. 8 EVRM aan getoetst dient te worden. Te meer nu de effectiviteit van het voorgestelde “Big Brother netwerk” voor de opsporing nog allerminst vaststaat.

## **2. Ontoereikende waarborgen**

Daarbij voegt zich dat in de Memorie van Toelichting wordt geschermd met waarborgen voor de toepassing en het gebruik van het voorgestelde systeem, die de voorgestelde wettekst niet kent. Wij noemen de volgende voorbeelden:

1. Het voorgestelde 2<sup>e</sup> lid van artikel 126 jj Sv bepaalt dat de gegevens gedurende een periode van vier weken na de datum van de vastlegging kunnen worden bewaard. Vervolgens wordt in de Memorie van Toelichting uiteengezet (pag. 19) dat op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens de gegevens na vier weken behoren te worden vernietigd. Dat die vernietiging daadwerkelijk zal plaatsvinden, is op geen enkele wijze gewaarborgd. Deze waarborg dient technisch in het nationaal databestand te worden verwerkt, in deze zin dat alle vastleggingen ouder dan vier weken volautomatisch en zonder menselijke tussenkomst worden gewist. Alleen dan is daadwerkelijk gewaarborgd dat, door een “verzuim” om tijdig te vernietigen, de verkeersgegevens van alle (mobiele) Nederlanders niet voor onbepaalde tijd worden vastgelegd. De tekst van artikel 126 jj Sv zou deze inrichtingsvoorwaarde uitdrukkelijk moeten noemen, bijvoorbeeld door aan het voorgestelde 2<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv de volzin toe te voegen: “Het computersysteem waarin deze gegevens worden bewaard voorziet in automatische verwijdering van gegevens waarvan de bewaartermijn is verstreken.”
2. Volgens de Memorie van Toelichting (pag. 18) zou zijn gegarandeerd dat de gegevens “alleen in zwaarwegende gevallen worden gebruikt”. Volgens de tekst van het voorgestelde artikel 126 jj Sv kan het databestand echter worden geraadpleegd in alle gevallen van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, 1<sup>e</sup> lid Sv. Daaronder valt ook zulke buitengemeen ernstige criminaliteit als winkeldiefstal, eenvoudige mishandeling of het overtreden van een huisverbod. Dat de voorgestelde bevoegdheid (enkel) zou dienen om “ondermijnende en georganiseerde criminaliteit” aan te pakken (MvT, pag. 17) is dan ook bepaald overdreven. Het verdient aanbeveling de mogelijkheid van raadpleging van het databestand te beperken tot bijvoorbeeld een verdenking van het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven als omschreven in artikel 67, 1<sup>e</sup> lid Sv die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren (het criterium uit o.m. art. 126o Sv) of een verdenking van het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren en die een strafbedreiging van 6 jaar of meer kennen (het criterium uit o.m. art. 126s lid 2 Sv).
3. De Memorie van Toelichting stelt op verschillende plaatsen (bijvoorbeeld op pag. 19 en op pag. 29) dat de vastgelegde gegevens slechts toegankelijk zijn voor “daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren”. De voorgestelde tekst van artikel 126 jj Sv houdt echter in dat de gegevens door “een opsporingsambtenaar” – dat is: elke opsporingsambtenaar, dus ook bijvoorbeeld een BOA van een Waterschap – kan worden geraadpleegd. Dat het voornemen bestaat om in de nog tot stand te komen Algemene Maatregel van Bestuur deze waarborg op te nemen is op zichzelf toe te juichen, maar brengt tevens met zich dat die waarborg even gemakkelijk – namelijk bij Algemene Maatregel van Bestuur – weer kan worden afgezwakt of afgeschaft. De tekst van het 3<sup>e</sup> lid van het voorgestelde artikel 126 jj Sv zou dan ook uitdrukkelijk en met zoveel woorden moeten inhouden dat de gegevens slechts door daartoe bijzonderlijk geautoriseerde opsporingsambtenaren kunnen worden geraadpleegd. Dat kan door de aanhef van het voorgestelde 3<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv te vervangen door: “De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen slechts door een daartoe door Onze minister uitdrukkelijk gemachtigde opsporingsambtenaar worden geraadpleegd.”

4. De 2<sup>e</sup> volzin van het 1<sup>e</sup> lid van het voorgestelde artikel 126 jj Sv houdt in dat “de aanwezigheid van het technische hulpmiddel op duidelijke wijze kenbaar [wordt] gemaakt.” Blijkens de Memorie van Toelichting (pag. 28) zou daartoe ook wel kunnen volstaan de kenbaarmaking op een website van de politie. Met zo’n minimalistische opvatting omtrent wat voor de burger “kenbaar” is gemaakt, is de in het voorgestelde artikel 126 jj Sv opgenomen “waarborg” een wassen neus. Dat de minister inderdaad zo’n minimalistische opvatting voor lijkt te staan, kan afgeleid worden uit de omstandigheid dat in paragraaf 8, betreffende de financiële gevolgen van het wetsvoorstel, geen kosten worden opgevoerd voor adequate en voor de burger herkenbare bebording van (tenminste) de geprojecteerde 300 vaste cameraposities.
  
5. Een tamelijk voor de hand liggende waarborg wordt daarbij niet geregeld. Op pag. 29 en 30 van de Memorie van Toelichting wordt beschreven dat de geautoriseerde opsporingsambtenaar een eigen, individuele inlogcode op het systeem krijgt, en dat hij het systeem alleen raadpleegt aan de hand van de in een (schriftelijk?) verzoek neergelegde gegevens betreffende kenteken, locatie of tijdstip, waarbij een kenmerk wordt vastgelegd aan de hand waarvan kan worden herleid ten behoeve van welke opsporingsambtenaar en welk onderzoek de raadpleging is geschied. Als die raadpleging gegevens oplevert die van belang zijn voor het onderzoek, dan wordt proces-verbaal opgemaakt. Dit kennelijk in navolging van de Privacy impact assessment, beschreven op pag. 18 van de Memorie van Toelichting. Voor de waarheidsvinding kan een bevinding dat een bepaald kenteken niet uit een bevraging tevoorschijn komt echter van groot belang zijn. Daarom moet – ook in het belang van de controleerbaarheid van het gebruik van dit opsporingsmiddel – in een later strafproces voor de rechter en de verdediging altijd inzichtelijk gemaakt kunnen worden welke bevragingen hebben plaatsgevonden, en wat de resultaten daarvan waren, óók in het geval de politie de resultaten van een bevraging op het eerste gezicht niet relevant acht en de resultaten daarom geen deel zijn gaan uitmaken van het strafdossier. Deze waarborg kan geregeld worden door aan het slot van het voorgestelde 3<sup>e</sup> lid van artikel 126jj Sv de volzinnen toe te voegen: “Van elke raadpleging wordt door de opsporingsambtenaar een schriftelijk verslag opgemaakt, dat in elk geval behelst de datum en het tijdstip van de raadpleging, de gegevens betreffende kenteken, locatie of tijdstip aan de hand waarvan de raadpleging heeft plaatsgevonden, de in de raadpleging met overeenkomende gegevens en een kenmerk aan de hand waarvan kan worden herleid ten behoeve van welke opsporingsambtenaar en welk onderzoek de raadpleging is geschied.” Nadere regels omtrent de bewaarplicht van deze verslagen en hun toegankelijkheid in het kader van een strafprocedure kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur worden gegeven.

Indien het wetsvoorstel wordt doorgezet, zouden de genoemde verbeteringen in de voorgestelde tekst van art. 126jj Sv dienen te worden aangebracht.