

Vergaderjaar 2015–2016

33 542

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

Nr. 20

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 7 september 2016

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

In artikel I wordt artikel 126jj als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid wordt «Een opsporingsambtenaar» vervangen door: Een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onder b en c,.

b. De aanhef van het derde lid komt te luiden:

3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen, bij bevel daartoe van de officier van justitie, door een daartoe door Onze Minister van Veiligheid en Justitie geautoriseerde opsporingsambtenaar worden geraadpleegd uitsluitend:

c. Onder vernummering van het vierde lid tot het zesde lid, worden twee nieuwe leden ingevoegd, luidende:

4. Het bevel is schriftelijk en vermeldt:

a. het doel waarvoor de gegevens worden geraadpleegd;

b. in het kader van welk opsporingsonderzoek dan wel ten behoeve van welke voortvluchtige de raadpleging plaatsvindt;

c. het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte dan wel de voortvluchtige;

d. de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de raadpleging noodzakelijk is voor het doel, bedoeld in het derde lid, onder a dan wel b;

e. het tijdstip, de locatie en, voor zover bekend, het kenteken of anders een zo nauwkeurig mogelijk aanduiding van het voertuig waarvan de gegevens worden geraadpleegd.

Bij dringende noodzaak kan het bevel mondeling worden gegeven. De officier van justitie stelt in dat geval het bevel binnen drie dagen op schrift.

5. Paragraaf 2, met uitzondering van artikel 8, eerste lid, paragraaf 3, met uitzondering van de artikelen 17 en 17a en paragraaf 5a van de Wet politiegegevens zijn niet van toepassing op de gegevens, bedoeld in het tweede lid.

Toelichting

In de kabinetsreactie naar aanleiding van de ongeldigverklaring van de richtlijn dataretentie door het Hof van Justitie van de Europese Unie (Kamerstukken II 2014/15, 33 542, nr. 16) is aangegeven dat een tweede nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel zou worden voorbereid, waarmee in enkele aanvullende waarborgen zou worden voorzien. In de kabinetsreactie is aangegeven dat de toegang tot de kentekengegevens afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaand bevel van de officier van justitie. Deze tweede nota van wijziging voorziet hierin. Daarnaast wordt de verstrekking van gegevens aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in dit wetsvoorstel van een expliciete regeling voorzien. Ook wordt het mogelijk om, wanneer een buitenlandse justitiële autoriteit ter opsporing van een ernstig misdrijf of ter aanhouding van een voortvluchtige een concreet verzoek doet naar in dat verzoek specifiek genoemde kentekengegevens, die kentekengegevens te verstrekken onder dezelfde voorwaarden als gesteld in dit wetsvoorstel.

Voordat ik op die wijzigingen inga, ga ik nog kort in op de gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie voor dit wetsvoorstel en de thans reeds in dit wetsvoorstel opgenomen waarborgen.

Op 8 april 2014 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie of het Hof) in de gevoegde zaken Digital Rights Ireland en Seitlinger uitspraak gedaan over de geldigheid van richtlijn 2006/24/EG (de richtlijn dataretentie) (zaken C-293/12 en C-594/12). In deze uitspraak heeft het Hof de richtlijn dataretentie ongeldig verklaard. Het Hof oordeelt dat de richtlijn de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen heeft overschreden die in het licht van de artikelen 7 (recht op privéleven), 8 (recht op bescherming van persoonsgegevens) en 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in acht moeten worden genomen. Voor een uitgebreide beschrijving van de inhoud van de uitspraak van het Hof verwijs ik graag naar de eerdergenoemde kabinetsreactie.

In de brief van 10 april 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 542, nr. 13) en de eerdergenoemde kabinetsreactie is reeds ingegaan op de gevolgen van de uitspraak van het Hof voor dit wetsvoorstel. Bij de beoordeling van die gevolgen moet in ogenschouw worden genomen dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de richtlijn dataretentie, die aan het oordeel van het Hof is onderworpen, en onderhavig wetsvoorstel. De belangrijkste verschillen betreffen de aard van de gegevens, de bewaartermijn en de toegang tot de gegevens.

Aard van de gegevens

In de uitspraak van het Hof ging het om telecommunicatiegegevens, waarmee een meer omvattend beeld kan worden verkregen van de gedragingen van burgers. Die gegevens kunnen, aldus het Hof, zeer nauwkeurige aanwijzingen verschaffen over het privéleven van degenen wier gegevens worden bewaard, zoals de gewoonten van het dagelijkse leven, de plaatsen van permanent of tijdelijk verblijf, de dagelijkse verplaatsingen of verplaatsingen van andere aard, de uitgeoefende activiteiten, de sociale relaties en de gefrequenteerde sociale milieus.

Op basis van dit wetsvoorstel kan slechts een zeer beperkte set gegevens (het kentekennummer, een foto van het voertuig, de locatie van waarnemen en het tijdstip van het passeren van de camera) worden bewaard. Met deze kentekengegevens kan weliswaar inzicht worden verkregen in de locatie van een voertuig op bepaalde data of tijdstippen, maar er wordt geen direct inzicht verkregen in bijvoorbeeld betrekkingen tussen personen.

Daar komt bij dat kentekengegevens langs de openbare weg worden verzameld. De 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 geregistreerd met het oog op de handhaving van wet- en regelgeving. Mede in het licht van het beginsel van de «reasonable expectation of privacy» van de betrokkene dient het verzamelen en bewaren van kentekengegevens dan ook anders te worden gewaardeerd dan het verzamelen en bewaren van telecommunicatiegegevens (vgl. EHRM 2 september 2010, appl.nr. 35623/05 (Uzun t. Duitsland), r.o. 66 en EHRM 28 januari 2003, appl.nr. 44647/98 (Peck t. het Verenigd Koninkrijk)).

Bewaartermijn

In het wetsvoorstel ANPR is een bewaartermijn van vier weken opgenomen. Deze bewaartermijn is aanzienlijk korter dan de maximale bewaartermijn van twee jaar die in de richtlijn dataretentie was opgenomen. Ik verwijs in dit verband ook naar de richtlijn PNR (T(EU)2016/681)(de richtlijn voor het gebruik van passagiersgegevens voor de preventie, detectie, het onderzoek en vervolging van terroristische daden en zware criminaliteit) (PbEU L 119/132). In artikel 12 van die richtlijn wordt bepaald dat de PNR-gegevens vijf jaar worden bewaard.

Toegang tot de gegevens

De toegang tot de gegevens wordt in onderhavig wetsvoorstel op dit moment op twee manieren beperkt.

In de eerste plaats hebben alleen daartoe door de Minister van Veiligheid en Justitie geautoriseerde opsporingsambtenaren toegang tot de gegevens.

In de tweede plaats is er sprake van een strikte doelbinding. Het Hof van Justitie hecht waarde aan een objectief criterium voor de toegang tot gegevens en noemt als voorbeeld misdrijven van een bepaalde ernst. In onderhavig wetsvoorstel is sprake van een dergelijk objectief criterium. De gegevens mogen specifiek voor twee in dit wetsvoorstel opgenomen doelen worden geraadpleegd: de opsporing van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de aanhouding van een voortvluchtige. 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. Door voor de voortvluchtige te verwijzen naar artikel 564 Sv is ook voor die grond voorzien in een heldere en objectieve afbakening.

Voorgestelde wijzigingen

In aanvulling op bovengenoemde waarborgen wordt middels deze tweede nota van wijziging nog een aantal nadere waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze nadere waarborgen worden hieronder toegelicht, evenals de overige wijzigingen die in deze nota worden voorgesteld.

Onderdelen b en c

1. Bevel door de officier van justitie

Zoals aangegeven in de hierboven genoemde kabinetsreactie wordt de toegang tot de kentekengegevens afhankelijk gesteld van een voorafgaand bevel van de officier van justitie. Daarmee wordt de beslissing over de raadpleging van de gegevens belegd bij een hogere autoriteit dan in het wetsvoorstel tot op heden het geval was. Deze wijziging moet worden

bezien in het licht van de waarde die in het kader van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gehecht aan de beperking van de toegang tot gegevens.

De officier van justitie beoordeelt bij zijn beslissing over de toegang tot de gegevens of de raadpleging noodzakelijk is voor een van de twee in het voorgestelde artikel 126j Sv opgenomen doelen (opsporing misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten dan wel aanhouding voortvluchtige) en bekijkt welke gegevens voor dat doel moeten worden geraadpleegd.

2. Inhoud bevel

In aanvulling op bovenstaande wordt voorgesteld om in een nieuw in te voegen vierde lid nadere eisen te stellen aan de inhoud van het bevel van de officier van justitie.

De gegevens kunnen, zoals hierboven al aan de orde is gekomen, worden geraadpleegd in geval van a) een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten ten behoeve van de opsporing van dat misdrijf, of b) in geval van een voortvluchtige persoon ter aanhouding van die persoon. De officier van justitie zal in zijn bevel moeten aangeven voor welk van deze twee doelen de gegevens worden geraadpleegd. Ook zal in het bevel moeten worden opgenomen in het kader van welk onderzoek de raadpleging plaatsvindt, om welk misdrijf het gaat en – indien bekend – de naam van de verdachte dan wel de voortvluchtige. In sommige gevallen zal de naam van de verdachte nog niet bekend zijn. Hierbij kan met name gedacht worden aan de situatie waarin de kentekengegevens worden geraadpleegd met het oog op het in beeld brengen van mogelijke verdachten. In dergelijke gevallen kan worden volstaan met een zo nauwkeurig mogelijk aanduiding van de verdachte of voortvluchtige. Er kan dan bijvoorbeeld worden aangegeven dat het gaat om de bestuurder van een auto met een bepaalde kleur van een bepaald merk.

Een belangrijke eis is dat in het bevel de feiten of omstandigheden worden opgenomen waaruit blijkt dat de raadpleging noodzakelijk is voor de opsporing van het misdrijf dan wel de aanhouding van de voortvluchtige. Hierbij moeten zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van de raadpleging worden betrokken. Ook moet voor het terugkijken worden aangegeven over welk(e) tijdstip(pen) en van welke locatie(s) de gegevens worden geraadpleegd; het bevel moet de zoekvraag ook ten aanzien van die elementen weergeven en inkaderen. Bevraging kan alleen plaatsvinden op basis van een concrete zoekvraag. Daarbij kan het zowel gaan om een bevraging aan de hand van een kenteken dan wel aan de hand van een locatie en een periode.

Als een kenteken bekend is dan kan een bevraging aan de hand van een kenteken bijdragen aan de identificatie of juist de uitsluiting van een verdachte van betrokkenheid bij het betreffende misdrijf en/of aan de bewijsvoering ter zake. De raadpleging kan ook meerdere kentekens betreffen. Als een of meerdere kentekens bekend zijn, kan worden nagegaan in hoeverre het betreffende kenteken door een camera is vastgelegd in de omgeving van de plaats waar de strafbare feiten zijn gepleegd. Eveneens kan worden nagegaan of dat kenteken betrokken is geweest bij soortgelijke strafbare feiten die in een bepaalde periode elders in het land zijn gepleegd. In voorkomende gevallen kan een geografisch ruimere dekking (meerdere locaties of een groter gebied) en een ruimere periode (meerdere tijdstippen of een ruimere tijdspanne) van de zoekvraag gerechtvaardigd zijn. De noodzaak hiervan is mede afhankelijk van omstandigheden als de aard van het misdrijf en het verloop van het opsporingsonderzoek. Bij vormen van criminaliteit met een meer incidenteel en lokaal karakter, zoals de situatie waarin één misdrijf is gepleegd en waarbij getuigen hebben waargenomen dat de plegers met

een bepaald voertuig zijn gevlucht, zal over het algemeen minder aanleiding zijn om over te gaan tot raadpleging van de passagegegevens over een omvangrijker gebied en een langere periode. De officier van justitie zal steeds moeten beoordelen of kan worden volstaan met de zoekvraag of het kenteken op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats was. Er zijn echter ook gevallen denkbaar waarin het juist nodig is om een ruimer geografisch gebied over een ruimere periode te raadplegen, bijvoorbeeld bij een ontvoering of vormen van mobiel banditisme waarbij er aanwijzingen zijn dat een dadergroep in een omvangrijk gebied, of zelfs het gehele land, actief is.

Als er geen kenteken bekend is, dan is het mogelijk om aan de hand van alleen een locatie en een periode, mede op basis van kenmerken van het voertuig of andere gegevens, te proberen het kenteken te achterhalen. Het ligt dan in de rede dat de zoekvraag vooraleerst wordt toegesneden op de locatie waar en het tijdstip waarop het strafbare feit is gepleegd. Gedacht kan worden aan 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. Aan de hand van overige kenmerken van het voertuig (bijvoorbeeld de kleur, het merk of het model waarover getuigen hebben verklaard) of andere gegevens, kan dan worden vastgesteld om welk voertuig het ging. Soms kan het ook hier noodzakelijk zijn om gegevens over een langere periode en over een groter geografisch gebied te bekijken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij drugszaken. Mogelijk kan door de bevraging van de passagegegevens over een langere periode worden aangetoond dat het desbetreffende voertuig steeds in de buurt is geweest van plaatsen waar drugs werden verhandeld of regelmatig de grens is overgestoken. Ook kan uit raadpleging van de kentekengegevens blijken dat bepaalde andere voertuigen op die tijdstippen en plaatsen ook steeds aanwezig waren, waardoor nieuwe verdachten in beeld komen. Deze informatie kan richting geven aan het opsporingsonderzoek of bijdragen aan het bewijs. Dergelijke bevragingen zijn mogelijk, maar daarvoor moet wel steeds een concrete aanleiding zijn, te weten de opsporing van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan of de aanhouding van een voortvluchtige; datamining, in de zin van dat naar patronen wordt gezocht zonder dat daarvoor een concrete, strafvorderlijk relevante, aanleiding bestaat, is op grond van het wetsvoorstel dus niet toegestaan.

In het bevel zal, zoals hierboven aan de orde kwam, steeds moeten worden aangegeven uit welke feiten en omstandigheden blijkt dat de raadpleging van de in het bevel opgenomen kentekengegevens over de desbetreffende periode en in het desbetreffende gebied noodzakelijk is. Dit draagt bij aan een zorgvuldige afweging en draagt eraan bij dat de officier van justitie zich rekenschap geeft van de noodzaak om de gegevens te raadplegen en de reikwijdte van de zoekvraag en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door de eisen die aan het bevel worden gesteld, wordt ook toezicht en controle achteraf (door de rechter in de strafzaak) mogelijk.

Net als bij andere opsporingsbevoegdheden kan het bevel bij dringende noodzaak mondeling worden gegeven. Het bevel moet dan binnen drie dagen alsnog op schrift worden gesteld.

3. Strikte doelbinding

Zoals hierboven al aan de orde kwam mogen de gegevens voor geen ander doel geraadpleegd worden dan voor de twee doelen die in het voorgestelde artikel 126jj Sv zijn opgenomen. Om de strikte binding van de bevraging aan het concrete strafvorderlijke doel (opsporing misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten of aanhouding van een

voortvluchtige) te verduidelijken, is het woord «uitsluitend» in het derde lid ingevoegd.

4. Verhouding tot de Wet politiegegevens/verstrekking aan AIVD en buitenlandse justitiële autoriteiten

De op grond van dit wetsvoorstel bewaarde kentekengegevens zijn politiegegevens en daarmee vallen zij onder de Wet politiegegevens (Wpg), met dien verstande dat het voorgestelde artikel 126jj Sv op een aantal punten voorziet in een specifieke, striktere regeling. Daar waar artikel 126jj Sv voorziet in een striktere regeling, gaat die regeling voor op de algemene bepalingen in de Wpg. In het voorgestelde vijfde lid (nieuw) wordt de verhouding tussen het voorgestelde artikel 126jj Sv en de bepalingen uit de Wpg verhelderd, in die zin dat wordt aangegeven welke bepalingen uit de Wpg buiten toepassing blijven, omdat artikel 126jj Sv voorziet in een striktere regeling.

Allereerst wordt geëxpliciteerd dat paragraaf 2 van de Wpg, met uitzondering van artikel 8, eerste lid, niet van toepassing is op de bewaarde kentekengegevens. Paragraaf 2 van de Wpg regelt de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt en voorziet onder meer in bewaartermijnen. Omdat artikel 126jj Sv in een eigen, afwijkende regeling over het verwerken van de gegevens voorziet, is die paragraaf niet van toepassing.

In de tweede plaats wordt verhelderd dat paragraaf 3 van de Wpg (verstrekking gegevens aan derden) niet van toepassing is. De kentekengegevens die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden bewaard, kunnen niet worden verstrekt aan andere personen of instanties omdat dit ertoe zou leiden dat de gegevens ook in andere gevallen geraadpleegd kunnen worden dan die welke in het wetsvoorstel zijn voorzien. Dat is in strijd met de strikte doelbinding. Een uitzondering wordt gemaakt voor de bepalingen die betrekking hebben op de verstrekking aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; aan die diensten zullen wel gegevens kunnen worden verstrekt met het oog op de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en de veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002). In principe kan de AIVD op grond van artikel 17 van de WIV 2002 aan ieder bestuursorgaan, dus ook de politie, een verzoek doen tot verstrekking van gegevens. In de Wpg is voorzien in een «spiegelbepaling», waarin een grondslag voor de verstrekking van de gegevens aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikel 17 Wpg) is opgenomen. Vanwege het mogelijk belang van de bewaarde kentekengegevens voor de nationale veiligheid, bijvoorbeeld in het kader van terrorismebestrijding, acht ik het van belang in het wetsvoorstel expliciet te bepalen dat de kentekengegevens aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen worden verstrekt met het oog op de uitvoering van de taken van de diensten. Via de kentekengegevens kan mogelijk gereconstrueerd worden waar voertuigen die in gebruik zijn bij personen die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme zich hebben opgehouden. Zo wordt het mogelijk om verblijfplaatsen te achterhalen en om zicht te krijgen op gehanteerde modi operandi. Ook kunnen zo mogelijk eerder (nog niet bekende) contacten en/of medeplichtigen in beeld komen.

Eveneens wordt bepaald dat de kentekengegevens naar aanleiding van een concrete zoekvraag, kunnen worden verstrekt aan buitenlandse justitiële autoriteiten. Criminaliteit is steeds vaker grensoverschrijdend. Gedacht kan worden aan ernstige criminaliteit, zoals mensensmokkel en terrorisme. Ik vind het van belang dat wanneer in het buitenland opsporing wordt verricht naar ernstige misdrijven en de kentekengegevens van een door de verdachte gebruikt voertuig kunnen bijdragen aan die opsporing, de betreffende gegevens ook kunnen worden verstrekt.

De buitenlandse justitiële autoriteiten krijgen geen toegang tot de kentekengegevens. Wel kunnen zij verzoeken om bepaalde kentekengegevens. Het kan alleen gaan om bepaalde kentekengegevens. Het verzoek moet, net zoals geldt voor de Nederlandse opsporingsdiensten, voldoende concreet zijn (zie paragraaf 2 hierboven). Wanneer er kentekengegevens zijn die aan de zoekvraag voldoen, kunnen zij worden verstrekt. Een voorbeeld is de situatie waarin in België een aanslag is gepleegd en er aanwijzingen zijn dat de pleger of medeverdachten ook in Nederland zijn geweest. Wanneer de Belgische autoriteiten verzoeken om de kentekengegevens van het voertuig van de verdachte in de periode waarin de verdachte mogelijk in Nederland was om zo zijn gangen na te kunnen gaan, kunnen die gegevens worden verstrekt.

De verstrekking aan de buitenlandse justitiële autoriteiten kan slechts plaatsvinden onder dezelfde voorwaarden als gesteld in artikel 126jj Sv. Dat betekent dat de gegevens alleen kunnen worden verstrekt bij een concrete zoekvraag (kenteken en/of locatie en tijdstip), ter opsporing van een ernstig misdrijf of ter aanhouding van een voortvluchtige. Dit zal worden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit op grond van artikel 17, zesde lid, van de Wet politiegegevens.

Tot slot zal ten aanzien van paragraaf 5a van de Wpg (toepassing Wpg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba) worden verhelderd dat deze niet van toepassing is op de kentekengegevens; artikel 126jj Sv is immers niet van toepassing op de BES-eilanden.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat voor zover de op grond van dit wetsvoorstel bewaarde kentekengegevens binnen de bewaartermijn van vier weken relevant blijken te zijn, zij op grond van (de artikelen 8 en 9 van) de Wpg verder verwerkt kunnen worden; vanaf dat moment is het «gewone» Wpg-regime volledig op die gegevens van toepassing.

Onderdeel a

De voorgestelde aanpassing betreft een verduidelijking.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur