

# ANPR op basis van artikel 3 Politiewet 2012: foto's van herkenbare personen

Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie

31 januari 2022

## Samenvatting

Dit advies heeft betrekking op de toepassing van *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR) op basis van artikel 3 Politiewet 2012. Specifiek gaat het om de overzichtsfoto die wordt verkregen zodra een voor de politie relevant kenteken door een ANPR-camera wordt vastgelegd. Deze foto wordt gemaakt ter controle van het kentekennummer en het bijbehorende voertuig. In sommige gevallen geeft de foto ook informatie over de inzittende(n) van het voertuig. Foto's waarop personen herkenbaar voorkomen kunnen relevant zijn voor gebruik voor de opsporing en de bewijsvoering. Wanneer de huidige ('oude') generatie ANPR-camera's wordt vervangen door betere camera's, zou dit vaker scherpe foto's met daarop herkenbare personen kunnen opleveren.

In dit advies wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Het is aannemelijk dat de cameravervanging (veel) vaker zal leiden tot ANPR-overzichtsfoto's waarop inzittenden herkenbaar zijn. Mogen dergelijke foto's worden verzameld op basis van artikel 3 Politiewet 2012 en vervolgens voor de opsporing en de bewijsvoering worden gebruikt?
2. Mocht vraag 1 ontkennend worden beantwoord, is er dan een andere (wettelijke) grondslag op basis waarvan dergelijke foto's (bij zwaarwegende belangen) kunnen worden verkregen en gebruikt?

### Vraag 1

Voor het maken van ANPR-foto's bestaan twee wettelijke grondslagen: het algemeen taakstellende artikel 3 Politiewet 2012 en de op ANPR toegespitste regeling in artikel 126jj Sv. Er kan niet naar geloven voor de ene of voor de andere grondslag worden gekozen. Welke grondslag bij het maken toepasselijk is, hangt af van de oorspronkelijke bedoeling waarmee de ANPR-foto's worden genomen. Iedere grondslag kent een eigen opslag- en verwerkingssysteem met onderling afwijkende bewaartermijnen.

In een 126jj-situatie wordt er informatie opgevraagd uit de verzameling kentekengegevens van *alle* voertuigen die de camera hebben gepasseerd. De gegevens mogen gedurende 28 dagen nadat ze zijn verzameld worden bewaard om, onder voorwaarden, te worden gebruikt voor de opsporing. Het kan ook om kentekengegevens van voertuigen gaan die op het moment van de vastlegging niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. De regeling van artikel 126jj Sv sluit het gebruik van een overzichtsfoto met daarop (een) herkenbare inzittende(n) uitdrukkelijk uit.

Bij de meest gebruikte toepassing van ANPR op basis van artikel 3 Politiewet 2012 wordt er vooraf al een bepaalde selectie van kentekens gemaakt. Deze kentekens worden opgenomen in een referentiebestand. Aan de hand daarvan registreert de camera alleen de kentekens waarvan tevoren bepaald is dat deze relevant zijn voor de politietaak. Dit zijn de zogenoemde hits (treffers). De no-hits worden niet bewaard. In sommige gevallen leidt een hit tot directe opvolging,

waarna het kenteken niet langer deel uitmaakt van de selectie. In andere gevallen zal een kenteken langere tijd via ANPR-camera's onder de aandacht blijven. Dit is afhankelijk van het doel waarmee het kenteken in een referentiebestand is opgenomen.

Het gebruik van referentiebestanden wordt gereguleerd door een interne leidraad van de politie. Daarnaast geldt de (deels verouderde) Beleidsregel CBP richtsnoeren ANPR. Er zijn geen regels voor de omgang met overzichtsfoto's waarop de inzittenden herkenbaar in beeld zijn.

Voor artikel 3 Politiewet 2012 geldt slechts de algemene beperking dat de politie ter uitoefening van de politietaak een inbreuk kan maken op het recht van privacy, voor zover dit toelaatbaar is op grond van artikel 8 lid 2 EVRM.

Een inbreuk moet volgens artikel 8 EVRM allereerst bij wet zijn voorzien (legaliteitseis). Daarbij zijn drie elementen van belang, namelijk een wettelijke basis, de toegankelijkheid daarvan en voorts de voorzienbaarheid van de omstandigheden waaronder een inbreuk kan worden gemaakt. Daarnaast dient de inbreuk in het belang te zijn van de in artikel 8 lid 2 opgesomde legitieme doelen. De inbreuk moet vervolgens noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze derde voorwaarde vereist een afweging tussen enerzijds het belang van het individu en anderzijds het door de verdragsstaat nagestreefde belang.

Wat betreft de nadere invulling van dit kader in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is onder meer het volgende van belang. In gevallen waarbij sprake is van een geringe inbreuk op artikel 8 lid 1 EVRM kan een algemene wettelijke basis voor de inzet van de bevoegdheid in beginsel voldoende zijn. In het algemeen geldt dat de eisen strenger worden naarmate de aard en omvang van de inbreuk als ernstiger moeten worden opgevat. De lat ligt ook hoger wanneer het gaat om gevoelige gegevens, persoonsgegevens en/of de inzet van heimelijke methoden. Hoe meer de bevoegdheid ingrijpt in het privéleven, des te meer adequate en effectieve waarborgen er moeten zijn. Of de waarborgen daadwerkelijk voldoende zijn hangt van de omstandigheden van het geval, zoals de aard, de reikwijdte en de duur van de maatregelen, de vereiste gronden voor toepassing ervan, de autoriteiten die bevoegd zijn de maatregelen toe te staan, uit te voeren en te controleren, en de geboden rechtsmiddelen.

Voor de openbare weg geldt dat de burger die zich blootstelt aan camera's en dergelijke, nog steeds aanspraak kan maken op privacybescherming. Camera's waarmee alleen wordt waargenomen leveren geen inbreuk op. Een inbreuk ontstaat doorgaans wanneer gegevens systematisch of permanent worden opgeslagen. Daarbij is ook de combinatie met persoonlijke gegevens van de betrokkene van belang. De vergaring van enkele foto's hoeft volgens het Europese Hof niet problematisch te zijn gelet op de beperkte inbreuk, maar dat hangt ook af van de verdere verwerking.

De nationale regelgeving en jurisprudentie weerspiegelen dit Europese kader. Artikel 3 Politiewet 2012 wordt in het algemeen toereikend bevonden voor de inzet van opsporingsmethoden die niet meer dan een lichte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer betekenen.

Wanneer we de overzichtsfoto's *waarop personen herkenbaar zijn* toetsen aan het hiervoor besproken juridisch kader dan kan het volgende worden vastgesteld. Met het oog op de legaliteitseis is van belang dat er bij de toepassing van ANPR op basis van de Politiewet geen specifieke regeling voorhanden is die inzicht geeft in de concrete voorwaarden waaronder kentekengegevens en foto's verkregen mogen worden. Met name de voorzienbaarheid is discutabel, alleen al doordat de term *Automatic Number Plate Recognition* bij uitstek wijst op het herkennen van kentekens en niet van personen. Wat betreft de noodzakelijkheid geldt dat in de huidige situatie geen aparte afweging over de noodzaak van een dergelijke foto wordt gemaakt.

De foto betreft in feite een toevalstreffer, ook wel bijvangst genoemd. Al met al vertoont de ANPR-toepassing op basis van de Politiewet 2012 waarbij foto's van herkenbare personen worden verkregen kwetsbaarheden in het licht van de vereisten van artikel 8 lid 2 EVRM.

In een aantal rechterlijke uitspraken met betrekking tot ANPR *enkel gericht op kentekens* (dus in uitspraken waarin het op zichzelf niet draaide om foto's waarop personen herkenbaar in beeld waren) werd vastgesteld dat sprake was van een zodanige inbreuk, dat de algemene taakstellende artikelen die in de bewuste gevallen als wettelijke basis dienden, niet voldeden. Wat ook een rol speelde was de herleidbaarheid tot personen. Nu het echter gaat om uitspraken op andere rechtsgebieden, gelden deze conclusies niet zonder meer voor ANPR toegepast op basis van artikel 3 Politiewet 2012. Bovendien ging het in die zaken om het systematisch verzamelen, vastleggen, bewerken en bewaren van gegevens over de bewegingen van voertuigen. Wel bevestigen deze uitspraken dat de toepassing van ANPR alleen rechtmatig is wanneer de inbreuk op de privacy daadwerkelijk beperkt blijft.

Om dat te bewerkstelligen is het van belang dat er vooraf een goede selectie van de kentekens wordt gemaakt (welke kentekens worden opgenomen in een referentiebestand en waarom) en dat de duur van de opname in het referentiebestand streng wordt bewaakt. Een korte toepassing van ANPR per kenteken zal eerder een niet meer dan beperkte inbreuk opleveren dan een langere periode van hits waarbij de hoeveelheid informatie over iemands bewegingen al snel kan oplopen. Het beeld over de ingrijpendheid van locatiegegevens is in de Europese rechtspraak bovendien aan het verschuiven, zoals het recente Prokuratuur-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie laat zien. Daarbij speelt niet alleen het vergaren van de gegevens een rol, maar ook de verwerking van die gegevens en de toegang die tot die gegevens kan worden verkregen. De vraag of ANPR in een concreet geval toelaatbaar is hangt al met al af van het samenspel tussen de mate waarin kentekengegevens worden verzameld, de duur van de opslag van de gegevens en de (drempels bij) raadpleegbaarheid van de gegevens.

Inmiddels is er één strafrechtelijke uitspraak over de toepassing van ANPR op basis van artikel 3 Politiewet 2012 waarbij voor de opsporing gebruik was gemaakt van een overzichtsfoto waarop de inzittenden herkenbaar in beeld waren (rechtbank Den Haag 10 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:13590). De rechter oordeelde dat er geen sprake was van onrechtmatige verkrijging van de foto en gebruikte deze foto voor het bewijs.

Het vergaren van gegevens moet onderscheiden worden van het verwerken waarbij het onder meer gaat om het bewaren en het gebruiken.

De verwerking van ANPR-gegevens, verkregen via artikel 3 Politiewet 2012, vindt plaats op basis van de Wet politiegegevens (Wpg, in het bijzonder de artikelen 8, 9 en 10). De Wpg biedt daarbij waarborgen tegen ongerechtvaardigde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van personen van wie gegevens worden verwerkt, onder meer door een recht op kennisneming van die gegevens. Uit de Wpg volgt dat ANPR-gegevens mogen worden verwerkt wanneer deze gegevens op het moment van de eerste verwerking noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Gaat het om gegevens die op dat moment niet van belang zijn voor de uitvoering van de politietaak, maar die mogelijk op een later tijdstip wel relevant kunnen zijn, dan is verwerking op grond van de Wpg niet toegestaan.

Om deze noodzakelijkheid vast te stellen moet het doel dat gediend wordt met de verwerking van de gegevens worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de gegevens betrekking hebben. Bij deze belangenafweging moeten ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Het doel – de uitvoering van de politietaak – komt in feite neer op de reden waarom een kenteken wordt opgenomen in een referentiebestand.

Heel algemeen gaat het om voertuigen en personen die om een specifieke reden door de politie worden gezocht. Het gaat bijvoorbeeld om een persoon van wie de aanhouding is bevolen. Via kentekenregistratie kan het voertuig worden stilgehouden om de aanhouding te realiseren, waarmee het doel van de verwerking is bereikt. Het middel ANPR, waarbij het enkel gaat om kentekens, voldoet in beginsel op zichzelf om dit doel – en andere gestelde doelen bij opname in een referentiebestand –, te bereiken. De politie maakt immers niet voor niets alweer enige tijd gebruik van kentekenregistratie voor deze doelen.

Wat betreft de overzichtsfoto met herkenbare personen betekent dit dat deze in beginsel niet mogen verwerkt. Het vereiste van subsidiariteit kan niet worden vervuld nu de kentekenregistratie op zichzelf als een voldoende doeltreffend middel moet worden gezien dat bovendien minder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer. Het verkrijgen van dergelijke foto's van personen is ook niet het doel van ANPR. Daarmee is niet gezegd dat dergelijke foto's geen meerwaarde zouden kunnen hebben boven enkel kentekengegevens. Of in zo'n geval wel kan worden voldaan aan de eisen van de Wpg kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Dat zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. Bovendien gaat hieraan de vraag vooraf of dergelijke gegevens in dat geval mogen worden verkregen op basis van een algemeen taakstellend artikel.

In feite gaat het bij de overzichtsfoto met herkenbare personen om bijvangst in de zin van een toevalstreffer. Pure bijvangst kan in beginsel gebruikt worden zonder dat hiervoor een andere bevoegdheid moet worden ingezet. Dit is in lijn met de rechtspraak van het Europese Hof dat enkele foto's doorgaans slechts een beperkte inbreuk op de privacy opleveren. Van pure bijvangst zal geen sprake meer kunnen zijn wanneer het binnenhalen van dergelijke foto's voortaan voorzienbaar is. Dit zou mogelijk het geval kunnen zijn wanneer de oude generatie camera's is vervangen door betere camera's.

#### Conclusie vraag 1

Voor wat betreft het *verkrijgen* van foto's waarop de inzittenden herkenbaar voorkomen is het lastig om hierover algemene uitspraken te doen, maar duidelijk is dat artikel 3 Politiewet 2012 hiervoor een vrij wankel basis vormt, met name door het algemene karakter van deze bepaling. Als een ANPR-hit incidenteel gepaard gaat met het verkrijgen van een foto waarop de inzittenden herkenbaar in beeld zijn (een toevalstreffer), lijkt er op zichzelf geen sprake te zijn van een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Hierbij moet worden opgemerkt dat die basis wankeler wordt, naarmate het aantal scherpe foto's waarop de inzittenden herkenbaar in beeld zijn door de vervanging van de camera's significant toeneemt. Dan wordt immers voorzienbaar dat een ANPR-hit met dergelijke foto's gepaard zal gaan en is niet langer sprake van pure bijvangst. Of de vervanging van de camera's dit resultaat zal hebben, is echter niet zeker. Een vraag die hieraan eigenlijk voorafgaat is of artikel 3 Politiewet 2012 überhaupt een voldoende wettelijke basis biedt voor het vergaren van kentekengegevens met behulp van ANPR. Dit hangt af van de omstandigheden van het geval, met als hoofdregel dat ANPR alleen rechtmatig is wanneer de inbreuk op de privacy daadwerkelijk beperkt blijft.

Wat betreft het *bewaren en het gebruiken* van de foto's geldt het volgende. De Wpg staat slechts verwerking van (rechtmatig verkregen) gegevens toe indien deze op het moment van de eerste verwerking noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak. Dat is in beginsel niet het geval bij foto's waarop de inzittenden herkenbaar in beeld zijn, ervan uitgaande dat de kentekengegevens op zichzelf reeds toereikend zijn voor het initiële doel op basis waarvan de kentekens door de politie zijn geselecteerd. Zijn dergelijke foto's in een concreet geval wel als noodzakelijk aan te merken, dan is een uitzondering in de vorm van bijvangst nog wel denkbaar.

In dat geval zouden dergelijke foto's dus gebruikt kunnen worden voor de opsporing en de bewijsvoering. Echter, alleen als er sprake van zuivere bijvangst en het om niet meer dan een incidentele foto gaat, stuit het gebruik daarvan niet op onoverkomelijke bezwaren.

## Vraag 2

De tweede vraag is of er mogelijk een andere (wettelijke) grondslag is op basis waarvan dergelijke foto's (bij zwaarwegende belangen) kunnen worden verkregen en gebruikt.

Het vergaren van ANPR-gegevens kan in zekere zin worden beschouwd als een vorm van observatie. Wanneer bij observatie sprake is van een meer dan beperkte inbreuk op het recht van privacy, dient de inbreuk plaats te vinden op basis van de wettelijke regeling van stelselmatige observatie (126g/126o/126zd Sv). Het gaat dan om die vormen van observatie die tot resultaat kunnen hebben dat een min of meer volledig beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van iemands leven. Het begrip 'stelselmatigheid' dient daarmee als beslissend criterium om te bepalen wat wel en wat geen nadere wettelijke basis behoeft.

De regeling van stelselmatige observatie lijkt daarmee op het eerste gezicht mogelijkheden te bieden voor het rechtmatig verkrijgen en verwerken van bedoelde foto's. Toch zijn ook hier enkele onzekerheden te benoemen. Een mogelijk knelpunt is dat deze bevoegdheid een gekeurd technisch hulpmiddel voorschrijft. Niet bekend is of de ANPR-apparatuur hieraan zal kunnen voldoen. Bovendien zullen niet alle ANPR-toepassingen kunnen voldoen aan de overige voorwaarden, zoals de vereiste verdenking. Een ander aandachtspunt is dat het redelijkerwijs vooraf te verwachten resultaat bepaalt of er tot een bevel tot stelselmatige observatie moet worden overgegaan. Wanneer de kans dat overzichtsfoto's daadwerkelijk herkenbare personen vertonen in werkelijkheid – ook na de cameraveranging – heel klein is, dan staat dit in de weg aan het geven van een bevel.

## Conclusie vraag 2

De regeling van stelselmatige observatie komt theoretisch gezien het meest in aanmerking als wettelijke grondslag voor het verkrijgen en gebruiken van ANPR-foto's waarop de inzittenden herkenbaar in beeld zijn, maar niet in alle gevallen zal er een bevel gegeven kunnen worden. Dit komt deels door de regeling van stelselmatige observatie zelf maar vooral ook door de specifieke eigenschappen van ANPR.

Een aparte, allesomvattende regeling van de ANPR-bevoegdheid zou al met al om meerdere redenen zeer gewenst zijn. Tot die tijd is er geen bezwaar om de ANPR-toepassing voort te zetten op basis van artikel 3 Politiewet 2012, mits erop wordt toegezien dat de inbreuk op de privacy zo beperkt mogelijk blijft. Incidentele foto's van herkenbare personen kunnen alleen in geval van zuivere bijvangst voor de opsporing en de bewijsvoering worden gebruikt.