



De Minister van Veiligheid en Justitie  
Mr. G.A. van der Steur  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**  
23 juni 2015

**Uw kenmerk**  
643287

**Contactpersoon**  
J.M.A. Timmer

**Onderwerp**  
Advies op het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 20 maart 2015 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het Concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

#### **Strekking concept-wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel beoogt middels een wijziging van artikel 22 WBP een ieder (en daarmee ook bedrijven en particulieren) onder voorwaarden toe te staan om ter identificatie van een verdachte camerabeelden van diefstallen, inbraken en/of vernielingen openbaar te maken. Met dit wetsvoorstel wordt volgens de Minister de opsporing van strafbare feiten ondersteund, wordt een helderder kader voor de omgang met camerabeelden van strafbare feiten verschaft en wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte (zie o.a. pagina 1 van de concept-memorie van toelichting).

#### **Advies**

##### **Onderbouwing nut/noodzaak**

Met de publicatie en (verdere) verspreiding van camerabeelden van strafbare feiten kan een aanzienlijke inbreuk op de privacy van betrokken (verdachte(n), slachtoffer, omstanders

enzovoorts) worden gemaakt. De argumenten die worden gehanteerd ter onderbouwing van het nut en de noodzaak van de thans voorgestelde versoepeling van de mogelijkheden om dergelijke strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, overtuigen niet. De NVvR is van oordeel dat in de concept-memorïe van toelichting een gedegen probleemanalyse en een dergelijke toereikende onderbouwing ontbreekt. Er is niet gebleken van een (reëel) tekort aan mogelijkheden om relevant beeldmateriaal in de media onder de aandacht te brengen. Op lokale zenders is met enige regelmaat beeldmateriaal te zien dat delicten laat zien uit de categorie inbraken/vernielingen. Maar bij die publicatie zijn de politie en het openbaar ministerie op de thans voorgeschreven wijze betrokken.

#### *Huidige regelgeving*

Het is bedrijven en particulieren op dit moment ingevolge de WBP verboden om camerabeelden te publiceren van personen die een misdrijf plegen. Het openbaar ministerie kan binnen de kaders van de Aanwijzing Opsporingsberichtgeving zulke beelden wél openbaar maken, waaronder camerabeelden van diefstallen, inbraken en/of vernielingen ter identificatie van een verdachte (d.i. de beelden waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet). In de huidige aanwijzing worden duidelijk omschreven eisen gesteld aan de besluitvorming van het openbaar ministerie inzake opsporingsberichtgeving. Dat geldt ook voor het ter zake door die instantie te voeren beleid en de uitvoering van één en ander (waarbij ook aandacht is voor de verwijdering van informatie). Beoogd wordt aldus te garanderen dat aan de eventuele publicatie van deze camerabeelden van strafbare feiten een zorgvuldige belangenafweging voorafgaat en dat de wijze van publicatie de betrokken partijen (verdachten, slachtoffers, getuigen, omstanders enzovoorts) niet meer belast dan nodig; de aanwijzing draagt het openbaar ministerie op om in zijn afwegingen telkens nadrukkelijk rekening te houden met de mogelijke gevolgen van de publicatie van beelden voor de persoonlijke levenssfeer van alle betrokken partijen en 'met het grote (en steeds grotere) bereik van verschillende mediavormen zoals het internet en de omstandigheid dat eenmaal gepubliceerde berichtgeving zich -bijvoorbeeld van het internet- niet zonder meer laat verwijderen of herroepen'. De toelichting spreekt van 'een werkbare procedure die zich in het verleden vaak bewezen heeft'.

#### *Ondersteuning opsporing*

Dat publicatie van camerabeelden met onbekende 'daders' van strafbare feiten kan leiden tot de identificatie van die personen (en in die zin de opsporing kan ondersteunen), valt gemakkelijk in te zien. Uit de toelichting blijkt echter in het geheel niet dat de opsporing van diefstallen, inbraken en/of vernielingen op dit moment niet afdoende plaatsvindt als gevolg van een tekortschietend kader voor opsporingsberichtgeving. Evenmin blijkt in welke zin de opsporing van die delicten door de nu voorgestelde wijziging beter zal worden ondersteund. De stelling in de toelichting dat de beoogde regeling 'een nuttige toevoeging ten behoeve van de opsporing' zal zijn omdat burgers nu 'in hun eigen kring aandacht kunnen genereren voor minder ernstige strafbare feiten en de kring waarbinnen de dader zich bevindt'

overtuigt in dat kader niet: ook politie en het openbaar ministerie moeten onder de huidige regelgeving in staat worden geacht om zulk 'maatwerk' te leveren.

Het wetsvoorstel beperkt zich tot camerabeelden van diefstallen, inbraken en/of vernielingen. In de toelichting wordt opgemerkt dat dit 'mede het doel dient om de eventuele doorkruising van de opsporing te minimaliseren'. De NVvR wijst er echter op dat politie en openbaar ministerie in de regel gericht onderzoek zullen verrichten naar woning- en bedrijfsinbraken: ongecoördineerde publicatie van op deze feiten betrekking hebbende camera-beelden door bedrijven en particulieren zal deze opsporingsonderzoeken kunnen verstoren. Een dergelijke verstoring van het opsporingsonderzoek is onwenselijk.

#### *Zorgvuldigheid*

In de toelichting wordt opgemerkt dat de publicatie van camerabeelden waarop een strafbaar feit wordt gepleegd, grote gevolgen kan hebben voor de op die beelden zichtbare personen en soms ook tot onwenselijke situaties kan leiden. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dan ook beoogd het publiceren van camerabeelden van diefstallen, inbraken en/of vernielingen 'in betere banen te leiden door hiervoor een beter afgebakend kader te bieden dat voor het publiek begrijpelijk is'.

De NVvR stelt vast dat in de toelichting niet nader wordt ingegaan op de aard en frequentie van de in de toelichting genoemde 'onwenselijke situaties'. Voorts blijkt niet dat deze in de hand werden gewerkt door de huidige regelgeving. Bovendien valt niet te beoordelen of de voorgestelde wijziging van de WBP soortgelijke 'onwenselijke situaties' zal kunnen voorkomen. Aldus kan naar de mening van de NVvR niet blijken van enige noodzaak om uit een oogpunt van zorgvuldigheid (d.i. zorgvuldige omgang met de camerabeelden in kwestie) over te gaan tot de voorgestelde wetswijziging. De NVvR wijst er in dit kader bovendien op dat er op dit moment reeds heldere en voor eenieder begrijpelijke kaders bestaan.

#### *Maatschappelijke behoefte*

Dat de samenleving daadwerkelijk sterk de behoefte heeft aan de thans voorgestelde versoepeling van de WBP, blijkt naar de mening van de NVvR evenmin. Voor de onderbouwing van de stelling dat die sterke behoefte zou bestaan, wordt in de toelichting allereerst gewezen op de resultaten van een onderzoek van TNS Nipo, uitgevoerd in opdracht van Cap Gemini: uit dit onderzoek zou volgens de toelichting volgen dat 71% van de Nederlanders voorstander is van het uit de anonimiteit halen van criminelen met behulp van digitale middelen. Kennelijk wordt dit gebaseerd op de volgende zinnen uit het betreffende onderzoeksrapport: "Het gebruik van sociale media binnen het veiligheidsdomein brengt ook risico's. Zo vindt bijvoorbeeld 71% van de burgers het een (hele) goede ontwikkeling om vandalen/criminelen met naam en toenaam aan de digitale schandpaal te nagelen!".

Echter, nadere informatie ontbreekt in dit rapport en/of de toelichting. Het voert naar de mening van de NVvR te ver om uit voormeld citaat te concluderen dat "er een niet te

negeren maatschappelijke behoefte bestaat” om een ieder ter identificatie van verdachten toe te staan zelf vervaardigde camerabeelden van diefstallen, inbraken en/of vernielingen te publiceren. En evenmin volgt daaruit dat de op dit moment geldende wettelijke kaders naar het gevoelen van de samenleving niet zouden voldoen. Het tevens in de toelichting aangehaalde nieuwsbericht d.d. 29 juli 2013, waarin melding wordt gemaakt van een oproep van Branche-organisaties Bovag en Detailhandel Nederland tot verruiming van de mogelijkheden voor gebruik van camerabeelden door particulieren, levert evenmin een toereikende onderbouwing van de gestelde maatschappelijke behoefte of noodzaak tot de voorgestelde wetswijziging op. Dat er een duidelijke wens in de samenleving bestaat om zelf gebruik te kunnen maken van die relatief nieuwe middelen, ten behoeve van het oplossen van een strafbaar feit waar van men zelf of indirect slachtoffer is geworden, wordt in de toelichting niet nader onderbouwd.

#### *Eerder advies Raad van State*

De NVvR wijst er volledigheidshalve op dat de Raad van State in zijn advies d.d. 16 september 2012 (d.i. een advies naar aanleiding van een eerdere versie van het wetsvoorstel) het nut en de noodzaak van een versoepeling van de WBP onvoldoende onderbouwd achtte. De NVvR onderschrijft hetgeen de Raad van State opmerkte ter zake onder punt 2a van het advies:

*“De toelichting gaat niet specifiek in op de aard en omvang van het probleem dat het onderhavige voorstel beoogt op te lossen. Hierdoor blijft onduidelijk waarom de nieuwe mogelijkheid van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens die het voorstel beoogt te creëren, noodzakelijk is [...] De huidige Aanwijzing Opsporingsberichtgeving bevat richtlijnen voor het openbaar ministerie ten aanzien van de wijze waarop het materiaal waarover het beschikt, onder de aandacht van het publiek kunnen worden gebracht. Daaronder vallen ook camerabeelden van strafbare feiten. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of zich problemen voordoen met betrekking tot de wijze waarop het openbaar ministerie met deze beelden omgaat. Volstaan wordt met de opmerking dat het wetsvoorstel niet bedoeld is om afbreuk te doen aan de bestaande praktijk. Het is de bedoeling om deze praktijk aan te vullen ‘voor de gevallen waarin de inspanningen van politie en justitie alleen misschien niet het meest optimale resultaat kunnen bereiken’. In welke gevallen de inspanningen van politie en justitie “misschien” niet tot “het meest optimale resultaat” leiden en hoe vaak die zich voordoen, wordt niet toegelicht. Wel wordt gesteld dat het “niet ondenkbaar is” dat “in een individueel geval bij een gerichte inspanning van een burger in de eigen omgeving en de context die hij zelf het beste kent, meer informatie over een strafbaar feit naar voren kan komen dan wanneer dit achterwege wordt gelaten”. Dit is naar het oordeel van de Afdeling ontoereikend als motivering voor de voorgestelde versoepeling van het regime uit de WBP. Dit*

*geldt te meer, daar het hier om persoonsgegevens gaat waarvan de verwerking een aanzienlijke inbreuk maakt op de privacy van betrokkenen, zoals slachtoffers en omstanders bij strafbare feiten alsmede onterecht verdachte personen. Uitgangspunt is dat de verwerking van dergelijke gegevens verboden is. Verder wijst de Afdeling erop dat burgers ook in de eigen omgeving en vanuit de context die zij het beste kennen, kunnen verwijzen naar de berichtgeving van het openbaar ministerie, bijvoorbeeld via sociale media”.*

Hetgeen in de toelichting hierover wordt opgemerkt, biedt de NVvR onvoldoende draagkracht voor een andersluidend standpunt.

#### *Artikel 8 EVRM*

De NVvR is in het licht van het bovenstaande van mening dat de argumenten in de toelichting onvoldoende zijn om de stelling te kunnen dragen dat de met de beoogde wetswijziging gepaard gaande beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers in een democratische samenleving ook daadwerkelijk noodzakelijk is. Daar staat tegenover dat op basis van bestaande regelgeving er een met waarborgen omklede toetsings- en beslissingsprocedure is, die rekening houdt met de belangen van alle betrokkenen, ook met die van de verdachten.

#### **De inhoud van het wetsvoorstel**

De NVvR is van mening dat het wetsvoorstel op relevante punten ook op inhoudelijke gronden niet voldoet.

#### *Voorwaarden publicatie*

In het wetsvoorstel is publicatie van de camerabeelden enkel toegestaan als uit die beelden duidelijk blijkt *dat* er een strafbaar feit is gepleegd: bij twijfel is publicatie niet geoorloofd. Het is daarbij aan de ‘publicist’ om te beoordelen of aan deze voorwaarde is voldaan en hij draagt bijgevolg ook de verantwoordelijkheid: bij een onjuiste beoordeling c.q. onrechtmatige publicatie kan hij in rechte worden betrokken. Van een voorafgaande toetsing door bestuursorgaan of andere autoriteit wordt uitdrukkelijk afgezien.

De NVvR merkt op dat in de toelichting niet uiteen wordt gezet op grond waarvan bedrijven en particulieren in staat moeten worden geacht om deze beoordeling juist te kunnen maken. Deze beoordeling zal feitelijk neerkomen op een uiterlijke beoordeling van het beeldmateriaal, met alle mogelijke schadelijke gevolgen van een onjuiste beoordeling van de op de beelden getoonde personen van dien: de privacy van de betrokkenen wordt onterecht ernstig geschonden. De publicatie kan mogelijk niet (geheel) ongedaan kan worden gemaakt, zodat de privacy-schending lang of oneindig kan voortduren. Naar de mening van de NVvR

schiet het wetsvoorstel aldus ook tekort in de gewenste bescherming van bedrijven en particulieren.

Dit pleit naar de mening van de NVvR voor een voorafgaande toetsing door een daartoe gekwalificeerde autoriteit. Opnieuw wijst de NVvR er op dat de huidige regelgeving voorziet in een voorafgaande beoordeling door het openbaar ministerie, waarna tevens een zorgvuldige wijze van publicatie volgt.

Dat pas tot publicatie over mag worden gegaan nadat bij de politie aangifte is gedaan van het strafbare feit, maakt het voorgaande overigens niet anders. In de toelichting wordt opgemerkt dat dit vereiste waarborgt dat 'de burger of winkelier zelf echt overtuigd is dat er sprake is van een strafbaar feit: het doen van een valse aangifte is immers strafbaar'. De NVvR wijst erop dat de wet straf stelt op het *opzettelijk* doen van een valse aangifte (zie artikel 188 Sr) en dat de eis van een aangifte niet garandeert dat 'de burger of winkelier' een juiste beoordeling maakt (zie hierboven). Bovendien is 'de overtuiging' van de betrokken burger onvoldoende maatstaf bij inschatting van de beelden.

De NVvR stelt hier ten overvloede vast dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de vraag of camerabeelden ook mogen worden gepubliceerd bij poging of deelneming (bijvoorbeeld medeplichtigheid).

***Doel: ondersteuning opsporing***

In het wetsvoorstel is publicatie slechts toegestaan als de dader onbekend is. In de toelichting wordt in dat kader het volgende opgemerkt: "Wanneer de aangever weet wat de identiteit van de verdachte is of weet of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat deze bij de politie bekend is, mogen beelden niet door burgers en bedrijven, maar uitsluitend door de officier van justitie worden gebruikt". In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de aard en omvang van deze kennelijke onderzoeks-plicht van de 'publicist'. Wordt bijvoorbeeld van hem verwacht dat hij in elk geval op voorhand bij de politie navraagt of men de afgebeelde 'dader' herkent? Waar de verantwoordelijkheid voor de beslissing om te publiceren in het wetsvoorstel geheel bij de 'publicist' ligt (zie hierboven), dient naar de mening van de NVvR duidelijkheid te bestaan over de aard en omvang van deze onderzoeksplicht. Bovendien, of een dader onbekend is bij de publicist laat zich niet in alle gevallen achteraf eenvoudig vaststellen. Er kunnen zich gevallen van twijfel voordoen, of gevallen waarin de dader wel degelijk bij de publicist bekend is, maar deze omwille van de mogelijkheid om de beelden wél te publiceren (uit bijvoorbeeld wraak, of om de verblijfplaats van de dader te vinden) stelt dat dit niet zo is. De vraag is in dat geval hoe en in welke mate deze situaties de rechtmatigheid van de publicatie raken? De NVvR geeft de minister in overweging op dit punt nader in te gaan in de memorie van toelichting.



Het is de NVvR voorts niet duidelijk wat het bedrijf of de particulier moet doen indien de verspreide beelden een (vermeende) herkenning opleveren. Is er een plicht om de met de publicatie behaalde 'onderzoeksresultaten' aan de politie over te dragen? Raakt een dergelijk verzuim om de gegevens over te dragen aan de rechtmatigheid van de publicatie? De NVvR verzoekt de minister ook hier nader op in te gaan.

### ***Aangifte***

In het wetsvoorstel is publicatie slechts toegestaan als de 'verantwoordelijke' vooraf, al dan niet via een gemachtigde, bij de politie aangifte heeft gedaan en daarbij de camerabeelden ter beschikking heeft gesteld. Hieruit lijkt te volgen dat de 'verantwoordelijke' daadwerkelijk een exemplaar van de beelden aan de politie heeft af te geven. In de toelichting lijkt echter te worden aangegeven dat de beelden enkel ter beschikking moeten worden gesteld indien de politie daaraan behoefte heeft. De tekst van het wetsvoorstel en de toelichting stemmen op dit punt niet overeen. De NVvR verzoekt de minister hierover duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

### ***Verantwoordelijke***

Het is zeer wel mogelijk dat derden de camerabeelden in kwestie al dan niet op verzoek van de oorspronkelijke 'publicist' ook zullen verspreiden/publiceren ('doorsturen' of bijvoorbeeld delen via social media). De NVvR stelt vast dat deze derden in zulke gevallen ook kunnen hebben te gelden als 'verantwoordelijke' in de zin van artikel 1 WBP. De toelichting laat evenwel na om duidelijk te maken of deze derden zich alsdan ook kunnen beroepen op de thans voorgestelde uitzondering op het verwerkingsverbod (ook al deden zij geen aangifte van het strafbare feit), of dat zij zich in die gevallen schuldig maken aan een strafbare of onrechtmatige publicatie van de camerabeelden.

### ***Verwijderen materiaal***

In de geldende Aanwijzing Opsporingsberichtgeving wordt het openbaar ministerie opgedragen in de besluitvorming over publicatie (en de uitvoering daarvan) nadrukkelijk rekening te houden 'met het grote (en steeds grotere) bereik van verschillende mediavormen zoals het internet en de omstandigheid dat eenmaal gepubliceerde berichtgeving zich -bijvoorbeeld van het internet- niet zonder meer laat verwijderen of herroepen'. In de toelichting wordt ter zake o.a. opgemerkt: "Wanneer de publicist weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de identiteit van de dader is achterhaald, ligt er een plicht op de publicist om de beelden te verwijderen, voor zover dat in redelijkheid in zijn macht ligt. Dit volgt uit artikel 10 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden van de gegevensverwerking [...] Om het risico te beperken verdient het aanbeveling dat de publicist een publicatiemethode kiest waarbij hij zo veel mogelijk regie heeft over het staken van de publicatie wanneer de identiteit van de verdachte bekend is". De primaire vraag laat zich stellen of een dergelijke



wijze van publicatie waarover de publicist voldoende regie houdt, denkbaar is in het huidige internet-tijdperk waarin beelden eenvoudig kunnen worden verspreid, gedownload, 'gedeeld' via social media, etc. en, in het geval dit niet denkbaar is, of de onderhavige regeling in dat geval geen dode letter is. De NVvR geeft de minister in overweging te verduidelijken wat de gevolgen kunnen zijn (voor de publicist) als hij (al dan niet welbewust) kiest voor een publicatiemethode waarbij hij *niet* zoveel mogelijk regie heeft over het staken van de publicatie, of de camerabeelden *niet* tijdig verwijdert, of omdat de beelden *niet* meer te verwijderen zijn als gevolg van bijvoorbeeld het delen van de beelden via social media.

### Conclusie

De NVvR is van mening dat onvoldoende blijkt van nut of noodzaak om over te gaan tot de voorgestelde versoepeling van het regime van de WBP; het wetsvoorstel biedt naar de mening van de NVvR bovendien ontoereikende bescherming tegen onrechtmatige publicatie van camerabeelden (en daarmee tegen een ongewenste schending van de privacy van betrokkenen) en biedt niet de door de Minister gewenste 'beter afgebakende, duidelijke kaders' voor een zorgvuldige omgang met deze beelden. De conclusie kan dan ook geen andere zijn dan dat het voorliggende wetsvoorstel behoort te worden ingetrokken.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

Prof. dr. M.E. de Meijer  
voorzitter