



T.a.v. de Minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: Consultatie wetsvoorstel Publicatie door particulieren van camerabeelden van diefstal of vernieling
Leiden, 9 juni 2015

Excellentie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: het NJCM) maakt graag gebruik van deze gelegenheid om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel Publicatie door particulieren van camerabeelden van diefstal of vernieling (wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing).

Dit wetsvoorstel regelt dat burgers en bedrijven camerabeelden van misdrijven mogen publiceren ter ondersteuning van de opsporing, mits: 1. het uitsluitend gaat om diefstal of vernieling, inbraak is daaronder inbegrepen; 2. het feit duidelijk zichtbaar is op de beelden; 3. er aangifte is gedaan en de beelden ter beschikking van de politie worden gesteld; 4. de identiteit van de verdachte niet bekend is; 5. andere personen dan de verdachte niet herkenbaar in beeld worden gebracht.

Onder de huidige Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is het in artikel 22 Wbp verboden om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Hieronder vallen zowel veroordelingen als gegronde verdenkingen. Het verwerken van deze gegevens door organen belast met opsporing (politie en justitie) valt niet onder dit verbod. Wel zijn deze organen gebonden aan de Aanwijzing opsporingsberichtgeving. Deze aanwijzing bevat een algemeen afwegingskader voor het gebruik van diverse vormen van opsporingsberichtgeving. Aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden beslissingen genomen omtrent opsporingsberichtgeving, waaronder het publiceren van beelden.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt artikel 22 Wbp zodanig te wijzigen dat het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken niet geldt voor burgers die onder de vermelde voorwaarden camerabeelden van bepaalde strafrechtelijke feiten publiceren.

De regering wil met dit voorstel twee doelen bereiken, namelijk: 1. de identificatie (en daarmee de feitelijke opsporing) van gefilmde verdachten vergemakkelijken en de pakkans doen toenemen; en 2. de omgang met beelden zorgvuldiger laten plaatsvinden door het stellen van voorwaarden aan de publicatie daarvan.

Het NJCM is zich bewust van het feit dat burgers tegenwoordig een grote hoeveelheid beelden ter beschikking hebben die nuttig zouden kunnen zijn voor de opsporing. Desalniettemin maakt het NJCM zich zorgen over de steeds verdere inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het wetsvoorstel maakt naar het oordeel van het NJCM een te vergaande en onnodige inbreuk op dit recht, zoals neergelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Noodzakelijkheid in voorgestelde wetswijziging onvoldoende onderbouwd

Volgens de regering is sprake van een breed gevoelde maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) aan meer veiligheid, het opsporen van strafbare feiten en het daaraan kunnen bijdragen als burger. In hoeverre en waaruit blijkt dat deze dringende maatschappelijke behoefte bestaat, wordt in de MvT weinig overtuigend onderbouwd. Het is immers ook zonder de wetswijziging mogelijk voor politie en justitie om camerabeelden te publiceren ter opsporing van strafbare feiten: participatie van de burger kan ook tot uiting komen door 'burger-beelden' aan de politie ter beschikking te stellen. Met de niet nader onderbouwde stelling dat deze werkwijze wordt gereserveerd voor zwaardere strafbare feiten, omdat te veelvuldig gebruik van de bestaande kanalen schadelijk kan zijn voor de opsporing, is de noodzaak van de voorgestelde maatregelen naar het oordeel van het NJCM onvoldoende aangetoond.

Het NJCM stelt zich op het standpunt dat de grote beschikbaarheid van beelden bij burgers in combinatie met het opsporingsbelang van strafbare feiten niet zonder meer een inbreuk rechtvaardigt op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken verdachten.¹ Daar komt nog bij dat ook het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het betrokken slachtoffer hier een grote rol speelt. Het slachtoffer mag dan wel niet herkenbaar in beeld zijn, maar het kan voor hem of haar persoonlijk buitengewoon onwenselijk zijn om jaren na dato nog te worden geconfronteerd met de beelden indien deze niet verwijderd kunnen worden.

De noodzaak van de voorgestelde wetswijziging dient volgens het NJCM derhalve beter te worden onderzocht en onderbouwd. In dit licht verdient de zin 'Juist omwille van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (van het slachtoffer) is het noodzakelijk dat aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (van de dader) niet onverkort kan worden vastgehouden.' in de MvT ook een nadere toelichting.

Proportionaliteit en subsidiariteit in voorgestelde wetswijziging onvoldoende gewaarborgd

Conform vaste jurisprudentie van het EHRM dient een inmenging op artikel 8 EVRM niet alleen een *pressing social need* te dienen; het moet daarnaast voldoen aan de eisen van proportionaliteit (evenredigheid) en subsidiariteit. Op het terrein van het wetsvoorstel betekent dit concreet dat het gebruik van camerabeelden van burgers (en de daarmee gepaard gaande inmenging in de privacy van de personen op die beelden) niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen (vergroten identificatie- en pakkans en regulering gebruik camerabeelden). Daarbij dienen deze doelen niet op een minder ingrijpende wijze te kunnen worden verwezenlijkt.

Uitgangspunt is dat de ernst van het (strafbare) feit in verhouding moet staan tot publicatie van de beelden en de persoonlijke levenssfeer van de vermoedelijke dader. Het wetsvoorstel lijkt hiermee in de huidige vorm geen rekening te houden. Publicatie op internet kan grote gevolgen hebben voor de persoon of personen die zichtbaar is/zijn op de beelden. Zoals de MvT aangeeft, vallen diefstal en vernieling niet onder de categorie zware misdrijven waarbij politie en justitie zelf in de regel overgaan tot publicatie van beelden voor de opsporing. De vraag is dus of het proportioneel is om voor de opsporing van deze misdrijven een relatief zware inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer door burgers toe te staan de beelden te publiceren. In de visie van het NJCM dient in alle gevallen van publicatie een evenwichtige belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte en anderzijds het belang van het slachtoffer en het maatschappelijk belang dat daders worden opgespoord en vervolgd. Uit de MvT blijkt onvoldoende duidelijk waarom in deze gevallen het belang van opsporing en vervolging zonder meer zwaarder weegt dan het belang van de verdachte.

Voorts neemt het NJCM in aanmerking dat de autoriteiten belast met opsporing zijn gebonden aan een afwegingskader: de Aanwijzing opsporingsberichtgeving bij het publiceren van beelden. De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de burger die blijkbaar wel zonder enige afweging beelden van diefstal en vernieling mag publiceren. In dat verband komt de vraag op of er, bijvoorbeeld, onderscheid gemaakt wordt tussen diefstal van een potje nagellak of van een gloednieuwe BMW, of tussen de vernieling van een tuinhekje en de vernieling van een treincoupé. Volgens het NJCM zou een dergelijke evenwichtige afweging wel moeten worden gemaakt, maar kan dit niet worden overgelaten aan een burger.

Mede gelet op de impact en de aard van het internet is het NJCM van oordeel dat het zonder meer publiceren op internet van beelden van diefstal en vernieling niet evenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel en derhalve niet voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Het standpunt van de regering dat het voor een verdachte betreurenswaardig, maar voorzienbaar is wanneer blijkt dat beelden niet meer kunnen worden verwijderd, acht het NJCM onbegrijpelijk in het licht van de onschuldpresumptie. Het NJCM wijst er ook hier op dat de bij burgers beschikbare beelden kunnen worden ingeleverd bij de politie. Gelet op de eerder genoemde bevoegdheid die de politie en het Openbaar Ministerie hebben voor het verwerken van de beelden en de aanwijzingen die zij daarbij in acht moeten nemen, kan de beslissing om de beelden al dan niet te publiceren beter aan het opsporingsapparaat worden overgelaten. Deze handelwijze draagt minder risico's met zich mee voor de verdachte (en het mogelijke slachtoffer). Het NJCM beveelt aan om het voorstel te heroverwegen, dan wel om daarin nader toe te lichten op welke wijze zal worden voldaan aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste.

Het NJCM ondersteunt het streven van de overheid om de omgang met beelden zorgvuldiger te laten plaatsvinden door het stellen van voorwaarden aan de publicatie ervan. Echter, het wetsvoorstel in zijn huidige vorm bevat volgens het NJCM te weinig waarborgen om de privacy van de afgebeelde personen te waarborgen. Het middel lijkt hierdoor erger dan de kwaal. Regulering van het gebruik van camerabeelden zou volgens het NJCM beter gediend zijn wanneer camerabeelden van burgers sneller in de (meer) deskundige handen van de opsporingsautoriteiten komen.

Bovendien geldt in het kader van artikel 8 EVRM dat de verdragsstaat de burger actieve en doeltreffende bescherming dient te bieden in zijn persoonlijke levenssfeer, ook in horizontale

relaties. Voor beantwoording van de vraag of in dit kader een positieve verplichting rust op de regering, moet worden beoordeeld of bij het conceptwetsvoorstel een juist evenwicht (*fair balance*) wordt bereikt tussen de strijdende belangen van de gefilmde burger en de samenleving (het algemeen belang bij het openbaar maken van video-opnames door burgers in het kader van de opsporing van deze specifieke strafbare feiten). Het conceptwetsvoorstel slaagt er in de huidige vorm onvoldoende in om zo'n 'fair balance' te bereiken: het wordt in feite aan de burger zelf gelaten om zo'n belangenafweging te maken.

Opsporing van strafbare feiten is taak van de overheid

Een prangende vraag die in het wetsvoorstel onvoldoende beantwoord wordt, is de vraag waarom burgers belast zouden moeten worden met het opsporen van strafbare feiten. Het College van Procureurs-Generaal was in reactie op een soortgelijk voorstel in 2012 reeds kritisch over het neerleggen van een dergelijke taak bij de burger.ⁱⁱ Het College wees er toen op dat juist de autoriteiten belast met opsporing daartoe in de meeste gevallen ook het best in staat zijn, omdat zij de berichtgeving van context kunnen voorzien. Hiermee wordt voorkomen dat bij het publiceren van camerabeelden misbruik wordt gemaakt van de bevoegdheid daartoe, bijvoorbeeld door de beelden te plaatsen op websites met als oogmerk bepaalde bevolkingsgroepen te stigmatiseren. Ook wordt hierdoor voorkomen dat de publicerende burger in rechte wordt aangesproken dan wel een boete verbeurt indien het hem niet meer lukt de beelden van internet te verwijderen. De beelden dienen per slot van rekening door de publicist te worden verwijderd zodra de in beeld gebrachte persoon is geïdentificeerd.

Bovendien gaat het wetsvoorstel niet in op de vraag hoe het recht van de betrokkene om te weten dat zijn of haar persoonsgegevens worden verwerkt (zie onder meer artikel 35 Wbp), zal worden ingevuld en gehandhaafd.

Wetsvoorstel gaat ten onrechte voorbij aan kwetsbare positie minderjarige verdachte

Het NJCM vindt het merkwaardig dat in het wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan de positie van minderjarigen. De regering lijkt hiermee voorbij te gaan aan de kwetsbare positie van minderjarigen in het strafrecht. In internationale verdragen en regelgeving wordt – in het bijzonder in artikelen 16 en 40 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en het *General Comment Children's rights in juvenile justice* uit 2007ⁱⁱⁱ – het recht op privacy van minderjarigen in het jeugdstrafrecht expliciet benadrukt. Artikel 40, tweede lid, onder vii, van het IVRK schrijft uitdrukkelijk voor dat het privéleven van minderjarigen volledig dient te worden geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces. Ook nationale regelgeving geeft strafrechtelijke regels ter waarborging van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van minderjarigen. Zo dient de behandeling van een jeugdstrafzaak achter gesloten deuren plaats te vinden (artikel 495b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering). Een belangrijk uitgangspunt van het jeugdstrafrecht is om pedagogisch te reageren op (vermeend) strafbaar gedrag teneinde stigmatisering van jeugdigen te voorkomen en hen in het belang van hun eigen ontwikkeling tegen zichzelf te beschermen. Het wetsvoorstel houdt hier nu onvoldoende rekening mee.

Het NJCM acht de mogelijke gevolgen van publicatie van camerabeelden van minderjarigen zwaarder wegend dan de door het wetsvoorstel beoogde doelen. Het risico dat jeugdigen op weg naar volwassenheid het perspectief wordt ontnomen op succes op de arbeidsmarkt, en het

feit dat er geen garanties zijn dat zij niet langdurig zullen worden achtervolgd door de gepubliceerde camerabeelden, is disproportioneel ten opzichte van het relatief lichte strafrechtelijk vergrijp. In het belang van de herintegratie van de betreffende jeugdige in de samenleving en respect voor diens waardigheid, zou in het wetsvoorstel rekening moeten worden gehouden met de speciale positie en het recht op privacy van minderjarigen. Het wetsvoorstel zou er dan ook op toe moeten zien dat camerabeelden van ogenschijnlijk minderjarigen niet worden gepubliceerd. Een goede proportionaliteitstoets moet in die gevallen worden gemaakt door de overheid, in casu het OM, maar bij voorkeur door de rechter-commissaris.

Aanbevelingen

Het NJCM beveelt op grond van de hierboven uiteengezette pijnpunten een kritische heroverweging aan van het wetsvoorstel Publicatie door particulieren van camerabeelden van diefstal of vernieling. Grondiger onderzoek en nadere onderbouwing is vereist met betrekking tot de noodzaak en de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Tot slot dringt het NJCM met klem aan om rekening te houden met de wet- en regelgeving omtrent de kwetsbare positie van minderjarigen.

Hoogachtend,



Marloes van Noorloos
Voorzitter NJCM

ⁱ Ook indien een beperking als wenselijk wordt beschouwd, is deze volgens het EHRM nog niet ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’. EHRM 7 december 1976, appl.no. 5493/72 (Handyside/VK), *NJ* 1978, 236. Vgl. A.J. Nieuwenhuis, *Pressing Social Need*; op zoek naar het dringende karakter van de maatschappelijke behoefte, *NTM/NJCM-Bull.* 2014, p. 7-23.

ⁱⁱ Brief van College van Procureurs-Generaal aan Staatssecretaris V&J, 19 april 2012. Vindplaats: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013D26621&did=2013D26621>.

ⁱⁱⁱ VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice*, 25 april 2007, CRC/C/GC/10.