

Memorie van toelichting

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Hoofddijn van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het een ieder is toegestaan om onder voorwaarden (camera)beelden van diefstal en vernieling te publiceren ter ondersteuning van de opsporing met het oog op de identificatie van de verdachte. Dit wetsvoorstel voorziet in een maatschappelijke behoefte, ondersteunt de opsporing van strafbare feiten, en voorziet in een helderder kader voor de omgang met camerabeelden van strafbare feiten, hetgeen de zorgvuldigheid in de omgang met die beelden bevordert.

De voorwaarden die aan publicatie zijn verbonden (die verderop in deze toelichting uitputtend worden beschreven) houden direct verband met de wens om de hierboven genoemde doelen te bereiken. Een van de voorwaarden is dat het moet gaan om diefstal of vernieling. Dit sluit aan bij de behoefte van particulieren, immers met name de zwaardere misdrijven als overvallen, mishandeling en andere geweldsdelicten behoren tot de camerabeelden die nu reeds door de politie en het openbaar ministerie worden verspreid. Het is wenselijk dat beelden van geweldsdelicten ook in de toekomst alleen door de overheid gepubliceerd kunnen worden om te voorkomen dat beelden gepubliceerd worden die tot doorkruising van het opsporingsbelang of tot een groot risico op eigenrichting jegens de verdachte kunnen leiden. Daar komt bij dat de politie een hoge prioriteit toekent aan de opsporing van deze zware strafbare feiten. Deze delicten vallen dus buiten de werking van dit wetsvoorstel.

Een andere belangrijke voorwaarde die in dit wetsvoorstel wordt gesteld, is dat het plegen van het strafbare feit duidelijk blijkt uit de beelden. Dit voorkomt dat mensen ten onrechte van een strafbaar feit worden verdacht.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

In de Tweede Kamer zijn in november 2011 en november 2013 twee moties aangenomen die specifiek zien op het gebruik van camerabeelden door burgers ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Beide moties staan stil bij de feitelijke beschikbaarheid van een grote hoeveelheid camera's en bijgevolg de grote beschikbaarheid van beelden van strafbare feiten. Beide moties gaan ook in op het nut van deze beelden voor de opsporing, en op de wens in de maatschappij om gebruik te kunnen maken van deze beelden.

De motie-Elissen/Van Toorenborg¹ verzoekt de regering expliciet om beleid te maken zodat burgers zonder angst voor juridische consequenties beeldmateriaal van overvallers en andere verdachten van misdrijven kunnen publiceren, mits aan enkele voorwaarden is voldaan.

De regering heeft op 27 juli 2012, mede naar aanleiding van de motie-Elissen/Van Toorenborg, een conceptvoorstel tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State als onderdeel van een meeromvattende wijziging van de Wbp². Het advies van de Afdeling advisering was reden om dit onderdeel uit het toenmalige wetsvoorstel te schrappen. Het huidige wetsvoorstel is ten opzichte van het voorstel uit 2012 fundamenteel gewijzigd. De nu voorliggende toelichting gaat, voor zover er een relatie is met de opmerkingen van de Afdeling advisering uit 2012, inhoudelijk op die onderwerpen in. Dit geldt met name voor de onderbouwing van het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 53.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 662, nr. 4

Bij de begrotingsbehandeling Veiligheid en Justitie 2014 heeft de Tweede Kamer bij motie van de leden Oskam en Van Oosten³ aan de regering verzocht te onderzoeken hoe camerabeelden effectief kunnen worden gebruikt bij de opsporing en vervolging, rekening houdend met het recht op privacy van een verdachte. In reactie hierop heeft de regering aangekondigd een wetsvoorstel voor internetconsultatie aan te bieden, dat met de nodige waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer een ruimer gebruik van camerabeelden door particulieren ter ondersteuning van de opsporing mogelijk maakt.

Tot slot kan worden gewezen op een onderzoek van TNS Nipo, uitgevoerd in opdracht van Capgemini, waaruit blijkt dat 71 procent van de Nederlanders voorstander is van het uit de anonimiteit halen van criminelen met behulp van digitale middelen⁴. Brancheorganisaties Bovag en Detailhandel Nederland hebben om verruiming verzocht van de mogelijkheden voor gebruik van camerabeelden door particulieren.⁵ De regering begrijpt deze wens. De gevoelens van machteloosheid wanneer men slachtoffer wordt van een strafbaar feit, en de wens de eigen mogelijkheden te benutten om daar iets aan te doen, zijn volkomen legitiem. De regering wil hiervoor ruimte bieden en voorwaarden formuleren. Ik ben in overleg met ondernemers om, naast het onderhavige wetsvoorstel, meer mogelijkheden te creëren voor de uitwisseling van camerabeelden tussen ondernemers, zonder dat die beelden voor derden openbaar worden.

Modernisering van het algehele publicatieverbod in het digitale tijdperk

Beelden worden in het moderne leven in grote hoeveelheden en voor duizend-en-een dingen gebruikt. Foto's of filmpjes van vrolijke of minder mooie momenten, kunstzinnige, praktische of nieuwswaardige beelden, onze fysieke en digitale omgeving zijn er rijkelijk mee gevuld. Bij de meeste van die beelden is voor iedereen duidelijk wat het juridisch kader daarvan is, en zij worden dan ook probleemloos gebruikt in het normale verkeer. Maar in sommige gevallen zijn de regels voor gebruik minder duidelijk. Dat is bij uitstek het geval wanneer iemand beschikt over beelden waarop een persoon zichtbaar is die een strafbaar feit pleegt. Die beelden willen burgers en bedrijven gebruiken, want zij willen dat de verdachte van het strafbare feit snel wordt opgespoord. Dit laatste blijkt uit de maatschappelijke discussie over dit onderwerp die regelmatig gevoerd wordt wanneer er een opvallend incident plaatsvindt waar beelden van zijn. Maar het is niet altijd op voorhand duidelijk wat de beste methode is om die beelden te gebruiken. Zo kan de verkeerde 'verdachte' in beeld worden gebracht, wat heel schadelijk is als die beelden breed zijn verspreid, bijvoorbeeld via YouTube. Ook kan een slachtoffer nadeel ondervinden van publicatie van beelden, en kan de dader er zelfs zijn voordeel mee doen, wanneer hij wordt gewaarschuwd dat er beelden zijn van het door hem gepleegde strafbare feit.

Op dit moment is het publiceren van beelden door burgers en bedrijven van personen die een strafbaar feit plegen, in beginsel niet toegestaan. Dit verbod stamt uit de tijd voordat het gebruik van internet en smartphones zo breed toepassing had gevonden als nu het geval is. Daarnaast bestaat er een duidelijke wens in de samenleving om zelf gebruik te kunnen maken van die relatief nieuwe middelen, ten behoeve van het oplossen van een strafbaar feit waarvan men zelf direct of indirect slachtoffer is geworden. Er zijn veel voorbeelden bekend van het gebruik van beelden die hebben geleid tot het vinden van de verdachte(n). Het maken van beelden en het publiceren daarvan is bovendien in de praktijk niet te voorkomen. Ik acht een dergelijk breed verbod niet langer wenselijk, en niet meer passen bij deze tijd. De regering stelt daarom voor hierin wijziging aan te brengen door - bij wijze van uitzondering op het algemene verbod - het publiceren van beelden door burgers van diefstal (waaronder inbraak) en vernieling onder voorwaarden toe te

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VI, nr. 90.

⁴ Capgemini, Trends in veiligheid 2011-2012. Veranderende rollen voor overheid, bedrijfsleven én burger. Utrecht, november 2011, blz. 7-8.

⁵ Oproep van Bovag en Platform Detailhandel, zie BNR Nieuwsradio, 'Schiet op met verruiming cameratoezicht', 29 juli 2013 http://www.bnr.nl/nieuws/politiek/678651-1307/schiet-op-met-verruiming-cameratoezicht?s_cid=home:blogitems

staan. Dit betekent dat publicatie van camerabeelden⁶ van diefstal en vernieling door particulieren mogelijk wordt, terwijl het bij beelden van andere misdrijven uitsluitend mogelijk is dat particulieren de beelden inleveren bij politie en openbaar ministerie, die deze vervolgens kunnen publiceren conform de richtlijnen die het openbaar ministerie hiervoor heeft opgesteld. Deze wijziging dient de opsporing van onbekende verdachten en geeft, meer dan het huidige algehele, ongedifferentieerde verbod, sturing aan het zorgvuldige gebruik van beelden van strafbare feiten. Voor het publiek kan op deze wijze duidelijker worden wanneer het gebruik van beelden voor openbare publicatie wel, en wanneer dit niet kan.

In dit kader is tevens van belang het thans bij de Eerste Kamer aanhangig zijnde wetsvoorstel meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid Cbp⁷. In dit wetsvoorstel is onder andere geregeld dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) de bevoegdheid krijgt een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 16 Wbp. In artikel 16 Wbp wordt bepaald dat het verboden is bijzondere persoonsgegevens te verwerken behoudens het bepaalde in de artikelen 17 tot en met 24 Wbp. Daarmee kan het verwerken van beelden waarop een persoon zichtbaar is die een strafbaar feit pleegt, bestuurlijk worden beboet, voor zover de verwerking niet geschiedt overeenkomstig artikel 22 Wbp. Het is daarom voor burgers en bedrijven des te belangrijker dat artikel 22 Wbp wordt uitgebreid met een bepaling die de desbetreffende publicatie onder voorwaarden legitimeert, mits dit gebeurt ter ondersteuning van de opsporing. Het Cbp kan door middel van beleidsregels (richtsnoeren) een nadere invulling geven aan deze uitzondering op het algemene verbod strafrechtelijke gegevens te verwerken.

Onderhavig wetsvoorstel geeft derhalve een vernieuwd kader voor de omgang met beelden van personen die zich schuldig maken aan diefstal of vernieling, met een duidelijke richting die past bij de eisen van deze tijd. Het wetsvoorstel doet overigens niets af aan alle bestaande mogelijkheden voor politie en openbaar ministerie om beelden te gebruiken bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het gebruik van beelden door politie en openbaar ministerie voor opsporingsdoel-einden valt onder de werkingssfeer van de Wet politiegegevens onderscheidenlijk de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Overigens wijzigen de regels evenmin voor journalistieke publicaties, aangezien de artikelen over bijzondere persoonsgegevens (art. 16-24 Wbp) niet van toepassing zijn op gegevensverwerking voor journalistieke doelen.

2. Huidige wetgeving

Op hoofdlijn is het publiceren van camerabeelden van personen die een misdrijf plegen, op dit moment voor burgers en bedrijven in beginsel verboden. Dit geldt voor alle typen beelden en camera's. De uitzonderingsmogelijkheden op dit verbod zijn in de praktijk niet of nauwelijks werkbaar. Dit wordt hieronder toegelicht. Naast dit algemene verbod, dat voortvloeit uit de Wbp, zijn enkele andere wetten relevant. Samengenomen gaat het met name om de volgende drie wetten: de Auteurswet, het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast zijn de grondrechten inzake de persoonlijke levenssfeer van toepassing: artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De grondrechten zullen verderop worden behandeld in de paragraaf over de grondrechtentoets (paragraaf 6).

Artikel 16 Wbp

Op dit moment is het voor burgers en bedrijven verboden om camerabeelden te publiceren van een persoon die een strafbaar feit pleegt. Dit vloeit voort uit de artikelen 16 en 22 Wbp. In theorie is

⁶ Onder "camerabeelden" worden zowel bewegende als stilstaande camerabeelden verstaan.

⁷ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens en enige andere wetten in verband met de invoering van een meldplicht bij de doorbreking van maatregelen voor de beveiliging van persoonsgegevens alsmede uitbreiding van de bevoegdheid van het College bescherming persoonsgegevens om bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens een bestuurlijke boete op te leggen (meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid Cbp) (33 662).

het mogelijk dat het Cbp - na een lange onderzoeksprocedure - een "verklaring omtrent de rechtmatigheid van de gegevensverwerking" afgeeft (op grond van de artikelen 22, vierde lid, onder c, 31 en 32 Wbp). In de praktijk wordt deze route voor publicatie van camerabeelden nooit gevolgd, mede vanwege de lengte van de procedure.

Artikel 21 Auteurswet

Het publiceren van camerabeelden van een persoon die een strafbaar feit pleegt kan bovendien leiden tot aansprakelijkheid naar burgerlijk recht; de geportretteerde kan zich beroepen op schending van het portretrecht in de zin van artikel 21 Auteurswet indien hij een "redelijk belang" heeft dat zich verzet tegen openbaarmaking⁸.

Artikel 261 Wetboek van Strafrecht

Degene die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt door tenlastelegging van een bepaald feit, met het kennelijke doel daaraan ruchtbaarheid te geven, maakt zich schuldig aan het misdrijf van smaad: art. 261 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het derde lid bepaalt dat in ieder geval geen sprake is van smaad voor zover de betrokkene heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het ten laste gelegde waar was en dat het algemeen belang de tenlastelegging eiste.

Artikelen 139f en 441b Wetboek van Strafrecht

De artikelen 139f (een misdrijf) en 441b Sr (een overtreding) verbieden heimelijk cameratoezicht. De verboden uit de artikelen 139f en 441b Sr zijn niet van toepassing indien de aanwezigheid van de camera op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt (bijv. met waarschuwingsborden). Verschil tussen de beide artikelen is dat artikel 139f Sr gaat over woningen en andere niet voor het publiek vrij toegankelijke plaatsen, terwijl artikel 441b Sr gaat over voor het publiek toegankelijke plaatsen. Ter bescherming van het huisrecht gaat artikel 139f Sr verder doordat het alle heimelijke camera's verbiedt, terwijl artikel 441b Sr alleen heimelijke camera's verbiedt die min of meer permanent zijn aangebracht. Bovendien is in geval van heimelijke camerabeelden in woningen naast het heimelijke opnemen ook het publiceren strafbaar (artikel 139g Sr). Die verboden gelden echter niet bij heimelijke opnames van een inbreker in een woning⁹.

3. Noodzaak en onderbouwing

Het regelen van publicatie van beelden van personen die een strafbaar feit plegen, dient twee doelen: het ondersteunen van de opsporing en het bevorderen van de zorgvuldigheid in de omgang met die beelden. De regering is van oordeel dat de huidige regeling, in feite inhoudend een breed verbod voor burgers en bedrijven om deze beelden te publiceren, onvoldoende tegemoet komt aan beide doelen. Om het opsporingspotentieel goed te benutten moet het immers mogelijk zijn dat burgers en bedrijven het internet kunnen gebruiken, en dat zij dat in overeenstemming met de wet kunnen doen. De publicatie van camerabeelden kan, juist kort na het plegen van een misdrijf, veel nut hebben. Dit geldt vooral voor camerabeelden waarbij geen twijfel bestaat over het delict: de inbreker loopt door de huiskamer met een televisie in zijn armen, of de winkeldief steekt voor het oog van de camera spullen in zijn tas en loopt de winkel uit zonder te betalen. De wet staat publicatie nu echter niet toe, en het opsporingspotentieel kan dus niet optimaal benut worden. Uit de maatschappelijke discussie die bij tijd en wijle hoog oploopt blijkt dat het huidige juridisch kader

⁸ Schending van portretrecht werd bijv. aangenomen door Rechtbank Amsterdam 26 augustus 2004, LJN: AQ7877, NJ 2004, 578.

⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 732, nr. 3, p. 13; Kamerstukken I 2002/03, 27 732, nr. 57a (Memorie van antwoord), p. 3: "[Een persoon die wederrechtelijk de woning van de rechthebbende betreedt] zal geen aanspraak kunnen maken op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer door de rechthebbende van de woning die hij wederrechtelijk heeft betreden. Dit heeft tot gevolg dat de rechthebbende, indien deze van de inbreker beelden heeft vervaardigd met een camera waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, niet wederrechtelijk handelt."

als belemmerend wordt ervaren. Op weinig terreinen is de bereidheid van de burger om te participeren zo groot als op het gebied van veiligheid. Burgers en bedrijven zijn bereid om in een veel eerder stadium zelf in actie te komen. Slechts 10% vindt dat de overheid de maatschappij voldoende in staat stelt om mee te helpen bij de aanpak van criminaliteit en overlast¹⁰.

Feitelijk worden beelden op dit moment echter regelmatig op het internet gezet, zonder enige vorm van afweging aan de hand van een kader dat de zorgvuldigheid van de publicatie kan waarborgen. Zo'n kader is er immers niet. De burger die bereid is zich aan kaders te houden die hij begrijpt, zal dus geholpen worden als hem daadwerkelijk zo'n kader wordt geboden. Daartoe is het noodzakelijk de wettelijke regels te wijzigen. Wanneer de regels op dit punt gemoderniseerd zijn, kan de handhaving daarvan zich richten op personen die zich, ondanks een duidelijk kader, niet houden aan de norm. De handhaving zal daardoor gericht kunnen worden.

Opsporingspotentieel en rol officier van justitie

Op dit moment is het publiceren van beelden van personen die een strafbaar feit plegen, in beginsel alleen mogelijk via het openbaar ministerie. Dat is een werkbare procedure die zich in het verleden vaak bewezen heeft. Het ontstaan van deze praktijk is historisch gezien ook logisch. Beelden van strafbare feiten of van daders waren schaars, en de middelen om die beelden te gebruiken door burgers waren beperkt. De officier van justitie was de aangewezen functionaris om af te wegen hoe deze beelden het best gebruikt konden worden en had, anders dan burgers, ook toegang tot een podium, vooral de televisie. De beide doelen die hierboven zijn omschreven, te weten het benutten van het opsporingspotentieel en de zorgvuldige omgang met de beelden, werden en worden hiermee gediend. Op dit moment wordt publicatie van beelden door het openbaar ministerie vooral gebruikt voor de opsporing van zwaardere strafbare feiten. De effectiviteit van het gebruik van de beschikbare kanalen brengt mee dat het openbaar ministerie zeer moet selecteren welke beelden wel en niet worden gepubliceerd. Te veelvuldig gebruik van deze kanalen zou de interesse daarvoor kunnen schaden, en daarmee schadelijk zijn voor de opsporing van deze zware strafbare feiten.

Ik acht het voor de minder zware strafbare feiten noodzakelijk om nieuwe, aanvullende regels te stellen. Hiervoor is in de eerste plaats een heel praktische reden: de Nederlandse samenleving beschikt over een grote hoeveelheid camera's, met name beveiligingscamera's¹¹ en *smart phones*¹². Wanneer ergens een strafbaar feit wordt gepleegd, komt het alleen al door die grote hoeveelheid camera's en de neiging van mensen om de camera te pakken wanneer ze een incident zien gebeuren, eenvoudigweg zeer vaak voor dat daarvan beelden beschikbaar zijn. Het totale opsporingspotentieel van bij burgers beschikbare beelden is in korte tijd veel groter geworden. En gelet op het belang van het opsporen van strafbare feiten ligt het dan in de rede om die beelden onder nader te bepalen voorwaarden ook te gebruiken. Deze beelden, en de publicatie daarvan, kunnen immers leiden tot het oplossen van strafbare feiten die anders onopgelost zouden blijven. Bovendien, en dat is een essentieel verschil met de situatie zoals die vroeger was, beschikt een ieder nu over de mogelijkheden om die beelden ook te publiceren, en zo een bijdrage te leveren aan de opsporing; het internet is voor een ieder toegankelijk. De omvang en de snelheid waarmee door burgers gebruikgemaakt kan worden van de beelden is op deze wijze veel groter dan de overheid ooit zal kunnen bieden. Ter illustratie van het opsporingspotentieel dat door de jaren heen aan beelden werd toegedicht, verwijs ik naar een publicatie uit 1921, een tijd waarin nog maar de eerste technische ontwikkelingen gaande waren die uiteindelijk moesten leiden tot het verzenden van bewegende beelden. In een recent boek¹³ wordt daarover gezegd: "In weerwil van alle inspanningen en hooggespannen verwachtingen wist niemand eigenlijk precies waar televisie goed voor was. De algemene veronderstelling was dat de toepassingen voornamelijk praktisch zouden zijn. De *Scientific American* profeteerde in een artikel met de titel "Motion Pictures by Radio" dat

¹⁰ <http://www.gonsalvesprijs.nl/index.php?id=132>

¹¹ WODC/Flight, december 2013: schatting is circa anderhalf miljoen beveiligingscamera's

¹² Schatting eind 2014: 10 miljoen smartphones.

¹³ Bill Bryson: De zomer van 1927.

televisie als instrument voor misdaadpreventie kon dienen. "Een verdachte van een misdrijf zou in wel duizend politiebureaus tegelijk kunnen verschijnen ter identificatie", veronderstelde het blad." Reeds in 1921 zag men in dat de identificatie van verdachten zeer bevorderd kon worden door het zo breed mogelijk verspreiden van beelden. Vertaald naar de huidige tijd tekent dit het volstrekt unieke bereik dat televisie en internet hebben en de mogelijkheden daarvan voor de identificatie van onbekende verdachten. De brede beschikbaarheid van zowel de beelden als van het platform voor publicatie nopen echter wel tot een helder kader voor het gebruik daarvan, dat past bij deze tijd.

Zoals hierboven al uiteengezet, worden de kanalen van het openbaar ministerie om aandacht te vragen voor beelden van strafbare feiten, in beginsel gebruikt voor ernstiger vormen van strafbare feiten. Zonder daaraan afbreuk te doen, kunnen burgers de beschikbare ruimte benutten om in hun eigen kring aandacht te genereren voor minder ernstige strafbare feiten en de kring waarbinnen de dader zich zou kunnen begeven. Dit kan een geografische kring zijn of een sociale kring. De middelen die gebruikt kunnen worden zijn het bekende YouTube, maar ook *narrowcasting*¹⁴ via Facebook, een lokaal medium, of anderszins. Het is daarmee een nuttige toevoeging ten behoeve van de opsporing. De regering acht het bovendien passend binnen de veranderende samenleving. Van burgers vragen wij om zelf verantwoordelijkheid te nemen en deel te nemen aan maatschappelijke processen wanneer dat kan. Onder voorwaarden geldt dat ook voor het gezamenlijk strijden tegen criminaliteit. Daar waar sinds jaar en dag burgers betrokken worden bij de (offline) opsporing, door getuigenverklaringen af te leggen, direct te reageren op strafbare feiten, of de ogen open te houden in de zoektocht naar een voortvluchtige, kunnen nu ook online middelen daarvoor aangewend worden.

Vanzelfsprekend blijft het mogelijk dat beschikbare beelden van zware strafbare feiten, die op grond van onderhavig wetsvoorstel niet door burgers mogen worden gepubliceerd, aan de politie of het openbaar ministerie verstrekt worden.

Zorgvuldigheid

Uiteraard behoort aan een wettelijke regeling omtrent het publiceren van beelden van een persoon die een strafbaar feit heeft gepleegd, een belangenafweging vooraf te gaan. Het gaat erom een juiste balans 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.

De bestaande regelgeving met betrekking tot beelden van strafbare feiten is niet toegesneden op de huidige maatschappelijke werkelijkheid. De feitelijke mogelijkheden om beelden van strafbare feiten voor een breed publiek te ontsluiten, zijn eindeloos. En deze mogelijkheden worden ook gebruikt. Maar de vraag is of dat ook zorgvuldig gebeurt. Er zijn voorbeelden bekend van situaties waarin de verkeerde "dader" in beeld werd gebracht, en voorbeelden van (met name) geweldsdelicten waarbij de gevolgen van publicatie voor zowel verdachten, slachtoffers als omstanders groot waren. Naar mijn overtuiging is de maatschappelijke wens om gebruik te maken van alle beschikbare middelen om daders van strafbare feiten op te sporen daarvoor een belangrijke reden, die ik in algemene zin ook begrijp. Desondanks leidt dit onder de huidige regelgeving soms tot onwenselijke situaties. Niets wijzigen en het huidige brede verbod in stand laten is naar het oordeel van de regering daarom geen optie. Het is noodzakelijk toe te gaan werken naar een zorgvuldiger omgang met beelden van strafbare feiten.

Dit wetsvoorstel beoogt dan ook mede het publiceren van beelden van personen die een strafbaar feit plegen, in betere banen te leiden, door hiervoor een beter afgebakend kader te bieden dat voor

¹⁴ Narrowcasting is het door middel van audiovisuele displays benaderen van een of meer specifieke doelgroepen op een specifieke plaats en op specifieke momenten. De bedoeling is dat de content zo veel mogelijk op maat is gesneden voor de ontvanger. De term is het tegengestelde van het Engelse broadcasting. (Bron: Wikipedia)

het publiek begrijpelijk is. Zo'n kader helpt om op een zorgvuldige wijze gebruik te maken van de mogelijkheden en tegemoet te komen aan een maatschappelijke wens om beeldmateriaal van strafbare feiten te kunnen gebruiken.

4. De inhoud van het wetsvoorstel

De Wbp gaat uit van een algemeen verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, behoudens de in de Wbp zelf genoemde uitzonderingen. Artikel 16 Wbp bevat het algemene verbod, de artikelen 17 tot en met 24 Wbp bevatten de uitzonderingen hierop. Artikel 22 Wbp heeft betrekking op strafrechtelijke persoonsgegevens. Dit artikel is daarom de plaats om ook de uitzondering voor de publicatie van camerabeelden van strafbare feiten door burgers en bedrijven te regelen. Het onderhavige wetsvoorstel voegt daartoe een nieuw achtste lid in, waarin de volgende drie cumulatieve voorwaarden worden geformuleerd waaraan particulieren moeten voldoen teneinde de publicatie van camerabeelden waarop een strafbaar feit wordt gepleegd, rechtmatig te doen zijn:

- a. het moet gaan om beelden waarop uitsluitend een nog niet-geïdentificeerde persoon herkenbaar is die zich schuldig maakt aan diefstal waarbij geen sprake is van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, of vernieling van enig goed;
- b. de verwerking van die camerabeelden geschiedt ter ondersteuning van de opsporing; en
- c. de verantwoordelijke heeft vooraf, al dan niet via een gemachtigde, bij de politie aangifte gedaan en daarbij de camerabeelden ter beschikking gesteld.

a. Voorwaarden waaraan de beelden moeten voldoen

Uit de beelden moet blijken dat er een strafbaar feit wordt gepleegd en wie het strafbare feit pleegt, terwijl andere personen niet herkenbaar in beeld mogen komen

Voorkomen moet worden dat schade ontstaat aan de belangen van personen die in beeld worden gebracht. Het gaat dan om het in beeld brengen van de verkeerde persoon als verdachte, om de slachtoffers van strafbare feiten, de omstanders, en om de situatie waarin ten onrechte wordt gesuggereerd dat er een strafbaar feit is gepleegd. Al die gevallen zijn zeer onwenselijk. Om dit te ondervangen worden twee belangrijke voorwaarden gesteld aan publicaties. Ten eerste mogen er alleen beelden gepubliceerd worden wanneer daaruit duidelijk blijkt dat er een strafbaar feit is gepleegd door de persoon die in beeld is gebracht. En ten tweede mogen andere personen in de publicatie niet herkenbaar afgebeeld worden. Dat geldt voor zowel slachtoffer als omstanders. Ook omstanders worden onnodig in hun persoonlijke levenssfeer geraakt wanneer zij als zodanig voor de buitenwereld herkenbaar in beeld zijn. Het 'blurren' van beelden is een toegestane methode om de persoon onherkenbaar te maken.

Een belangrijke voorwaarde is dus dat uit de beelden duidelijk moet blijken dat er een strafbaar feit is gepleegd. Deze eis betekent dat voor degenen die er niet bij waren, aan de camerabeelden te zien moet zijn of een misdrijf heeft plaatsgevonden. Het misdrijf en de verdachte moeten op de camerabeelden te zien zijn. Er mag redelijkerwijs geen twijfel bestaan over het delict en over de vraag of de juiste verdachte in beeld wordt gebracht. De camerabeelden moeten dus daadwerkelijk overtuigend zijn. Dat is de crux voor een regeling waarin zorgvuldigheid en een snelle, doelmatige opsporing met elkaar worden verenigd. Dat de eis dat het misdrijf op de beelden te zien moet zijn betekent dat veel camerabeelden niet mogen worden gepubliceerd door burgers en bedrijven, is de consequentie, die echter nodig is om het risico te minimaliseren dat de verkeerde persoon in beeld wordt gebracht. Als er twijfel is over de vraag of er een strafbaar feit wordt gepleegd, is publicatie niet toegestaan en kunnen de beelden aan de politie worden overgedragen.

Al eerder is aangegeven dat een inbreker die met een televisie in zijn armen naar buiten loopt, weinig aanleiding geeft tot twijfel over de vraag of er een strafbaar feit is gepleegd. Zo zijn er meer voorbeelden te geven, zoals ook eerder winkeldiefstal is genoemd, waarbij iemand zichtbaar voor de camera spullen in zijn tas steekt en daarop zonder te betalen de winkel verlaat. Een persoon die buiten op straat een bushokje of een auto in elkaar trapt, laat ook weinig aan de verbeelding over.

Andere situaties kunnen voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Bijvoorbeeld wanneer een persoon vluchtig een winkel verlaat terwijl hij iets onder zijn jas heeft, maar waarbij de diefstal zelf niet is gefilmd. Of een situatie waarin een persoon benzine tankt, gefilmd wordt terwijl hij de pompwinkel inloopt (zonder aldaar de benzine te betalen), de winkel verlaat en weer wordt gefilmd en daarna pas weggrijdt. Ook kunnen de beelden technisch gezien van onvoldoende kwaliteit zijn om het strafbare feit duidelijk aan te tonen. In dergelijke situaties is op basis van alleen de beelden niet duidelijk of er een strafbaar feit is gepleegd dan wel wie het strafbare feit heeft gepleegd, en mogen de beelden dus niet gepubliceerd worden.

Benadrukt wordt dat geen onduidelijkheid mag bestaan over het plegen van een strafbaar feit. De beelden moeten voor zich spreken, en wanneer er in redelijkheid twijfel bestaat is publicatie niet toegestaan. Dit is de verantwoordelijkheid van de publicist. Wanneer hij beelden publiceert van een persoon die, naar later blijkt, geen strafbaar feit heeft gepleegd, kan de publicist in rechte aangesproken worden.

De voorwaarde dat het strafbare feit duidelijk zichtbaar moet zijn, betekent dat doorgaans alleen beelden gepubliceerd mogen worden wanneer dit bewegende beelden zijn. Uit stilstaande beelden zal in veel gevallen immers niet vast te stellen zijn of er een strafbaar feit is gepleegd. Zo is uit een foto van een persoon in een winkel die zijn hand met een voorwerp in de opening van een tas heeft, niet te concluderen of de hand de tas in, of juist uit ging. Ook is niet te zien of die persoon langs de kassa is gegaan. Wanneer in een stilstaand beeld wel duidelijk een strafbaar feit is te zien, wat bijvoorbeeld bij vernieling mogelijk is, mag dit beeld gepubliceerd worden. Wanneer bewegende beelden conform dit wetsvoorstel zijn gepubliceerd, mogen stilstaande beelden daaruit wel gepubliceerd worden (*screenshots*).

Uitsluitend beelden van diefstal en vernieling

In de inleiding is reeds opgemerkt dat de behoefte tot publicatie zich overwegend richt op strafbare feiten als diefstal (waaronder inbraak) en vernieling, aangezien beelden van overvallen en geweldsmisdrijven, indien dat passend is, nu ook al in voldoende mate aan bod komen in de bestaande opsporingsberichtgeving. De regering is van oordeel dat de strafbare feiten diefstal en vernieling, inclusief gekwalificeerde vormen van diefstal (zoals inbraak) waarbij geen sprake is van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, passen binnen de in paragraaf 3 beschreven doelstellingen van het wetsvoorstel. Bij andere, zwaardere strafbare feiten is dit naar het oordeel van de regering niet het geval.

Hierna zal worden toegelicht waarom het wenselijk is dat de publicatie van beelden van andere misdrijven dan diefstal en vernieling, voorbehouden blijft aan politie en openbaar ministerie.

Het vroegtijdig publiceren van beelden kan in beginsel de opsporing doorkruisen, met name bij zwaardere strafbare feiten. De dader kijkt immers ook op YouTube en naar Opsporing Verzocht, zodat hij dan weet dat hij gezocht wordt en wat er over hem bekend is. De dader kan bijvoorbeeld besluiten te verdwijnen, om getuigen te beïnvloeden, of om bewijsmateriaal te vernietigen. Bij ernstige strafbare feiten, waarbij zwaarder wordt ingezet op opsporing door de politie en het openbaar ministerie, kan de opsporing ook om die reden gemakkelijk worden doorkruist door vroegtijdige publicatie van beelden van het feit. Publicatie kan immers de inzet van andere (bijzondere) bevoegdheden minder nuttig maken, bijvoorbeeld heimelijke middelen. Het ligt daarom in de rede publicatie van beelden bij zwaardere strafbare feiten voor te behouden aan de officier van justitie. Het beperken van het wetsvoorstel tot minder zware delicten dient dus mede het doel om de eventuele doorkruising van de opsporing te minimaliseren.

Daarnaast is het in algemene zin mogelijk dat er represailles plaatsvinden jegens verdachten van strafbare feiten wanneer zij publiekelijk zichtbaar zijn, bijvoorbeeld op internet. Daarvan zijn praktijkvoorbeelden bekend. Ook represailles (door de afgebeelde verdachte) jegens degene die beelden plaatst zijn denkbaar. Het spreekt voor zich dat onder geen beding burgers op dit punt het heft in eigen hand mogen nemen. Het voorkomen van eigenrichting is dan ook een belangrijke pijler onder de voorwaarden van dit wetsvoorstel.

Strafbare feiten roepen emoties op, vooral bij de slachtoffers, maar bij sommige zeer ernstige strafbare feiten ook bij derden. Dit is in het bijzonder het geval bij delicten waarbij het slachtoffer in lijf en leden aangetast wordt. De meest heftige reacties vinden plaats wanneer er sprake is van seksueel of ander geweld jegens personen. Maatschappelijke onrust en (dreiging met) represailles vinden dan ook vooral plaats wanneer het gaat om dit type delicten. Dit is een belangrijke reden voor de regering om het publiceren van beelden bij geweldsdelicten voor te behouden aan het openbaar ministerie.

Bij minder zware delicten, waarbij geen sprake is van geweld of letsel aan personen, is de maatschappelijke verontwaardiging doorgaans minder groot, en daarmee ook het risico op represailles. Dit is op geen enkele wijze een vergoelijking van het plegen van dergelijke delicten. Het verschil zit, voor de toepassing van dit wetsvoorstel, in de wijze van benadeling van het slachtoffer. Bij diefstal is immers de lichamelijke integriteit niet in het geding, hetgeen de emotionele reactie bij het slachtoffer zelf, maar ook bij diens omgeving of zelfs bij het algehele publiek, doorgaans minder heftig maakt. De bekendste voorbeelden van grote maatschappelijke verontwaardiging zijn voorbeelden van geweldsdelicten zoals de *Eindhovense kopschoppers*, en zaken rond kindermisbruik. De vraag of er sprake is van (dreiging met) enige vorm van geweld jegens een persoon, is voor de regering dus doorslaggevend. Wanneer daar geen sprake van is, en er dus alleen schade aan goederen is en geen letsel bij personen, is er ruimte om gebruik te maken van beelden van het strafbare feit.

De motie-Elissen/Van Toorenburg spreekt met zoveel woorden over het publiceren van beelden van overvallers. De regering deelt de wens om zoveel mogelijk overvallers op te sporen, en heeft de mogelijkheden hiertoe overwogen bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Om de redenen die hierboven uiteen zijn gezet acht de regering het aangewezen om publicatie van beelden van overvallers voor te behouden aan het openbaar ministerie. Dit bevordert onder meer de zorgvuldige opsporing, hetgeen ook een doel is van de motie.

De regering is van oordeel dat de strafbare feiten diefstal en vernieling, inclusief gekwalificeerde vormen van diefstal (zoals inbraak) waarbij geen sprake is van geweld, voldoen aan deze voorwaarden. Andere strafbare feiten voldoen naar het oordeel van de regering niet aan (al) deze voorwaarden.

b. Doel: ondersteuning van de opsporing

Het doel van de publicatie van de beelden is het identificeren van een op het moment van publicatie –voor degene die aangifte heeft gedaan– onbekende verdachte. De beelden worden immers gebruikt om de opsporing te ondersteunen, en publicatie is daarbij uitsluitend nodig om een onbekende verdachte op te sporen. Het is dus bijvoorbeeld niet toegestaan om beelden op internet te zetten van vrienden of klasgenoten die zich schuldig maken aan misdrijven, want de identiteit is dan reeds bekend. Ook als een winkelier weet wie de verdachte van een diefstal is, bijvoorbeeld omdat het een veelpleger betreft die al eerder uit zijn winkel gestolen heeft, mag hij de camerabeelden niet publiceren. Hij kan dan zelf de identiteit aan de politie melden.

Wanneer de aangever weet wat de identiteit van de verdachte is of weet of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat deze bij politie bekend is, mogen beelden niet door burgers en bedrijven, maar uitsluitend door de officier van justitie worden gebruikt. En dan alleen in die gevallen waarin de verdachte feitelijk niet opgespoord kan worden en de officier van justitie het opportuun acht om deze persoon aan het publiek te tonen. Dit gebeurt alleen bij zeer ernstige gevallen, en dit is voorbehouden aan de officier van justitie. Publicatie van beelden door burgers mag nooit tot doel hebben om wraak te nemen op een persoon. Als voorwaarde geldt derhalve dat beelden alleen mogen worden gepubliceerd wanneer het doel is de onbekende verdachte te identificeren. Daarnaast moet altijd aangifte worden gedaan van het strafbare feit (zie hierna).

Zoals gezegd, is het doel van de publicatie het identificeren van de inbreker, dief of de vernier. De wens van de maatschappij om dit doel te bereiken, kan zonder twijfel als groot worden gekenmerkt. Dit doel weegt naar het oordeel van de regering zwaar in een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan het verhogen van de veiligheid en de pakkans. Bij het plegen van een misdrijf dient er rekening mee te worden gehouden dat de maatschappij zich inzet om de pleger van dat misdrijf ter verantwoording te roepen. Dit geldt voor politie en justitie, maar ook voor burgers. De voorwaarden die met dit wetsvoorstel aan de publicatie worden verbonden bieden sterke waarborgen ter voorkoming van het in beeld brengen van de verkeerde persoon.

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 verwerking van de doeleinden van gegevensverwerking. Het is mogelijk dat de publicatie niet ongedaan gemaakt kan worden. Hoewel dit uit een oogpunt van resocialisatie van verdachte betreurd kan worden, is dit tegelijkertijd inherent aan de huidige tijd en maatschappij - en in die zin voor verdachte voorzienbaar. Dit risico is overigens ook niet uit te sluiten indien de publicatie van camerabeelden door politie en het openbaar ministerie geschiedt.

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 verdachte bekend is. In geval van verspreiding op internet zou bijvoorbeeld moeten worden gekozen voor een website die de bezoekers de mogelijkheid biedt om camerabeelden te "inbedden", of te verspreiden via een link. Inbedden houdt in dat een videofragment van bijvoorbeeld YouTube of een foto van Twitter op een andere website zichtbaar wordt gemaakt, zonder dat daarmee de inhoud wordt gekopieerd naar de andere website. Dit betekent dat een verwijdering van de camerabeelden op de oorspronkelijke website automatisch doorwerkt: de beelden zijn dan automatisch niet meer zichtbaar op de andere websites, die de beelden hadden geïmbedd. Door het gemakkelijk te maken dat beelden worden geïmbedd, wordt het relatief onaantrekkelijker om de camerabeelden te kopiëren ('ripen') naar een andere website en juist aantrekkelijker om de beelden te inbedden of linken. Hiermee is voor de oorspronkelijke publicist beter te realiseren dat de beelden daadwerkelijk verdwijnen wanneer de verdachte is geïdentificeerd.

c. Aangifteplicht

Daarnaast worden enkele meer procedurele voorwaarden gesteld aan publicatie. Het betreft 1) het vereiste dat aangifte is gedaan van het strafbare feit en 2) dat daarbij aan de politie wordt gemeld dat er beelden zijn en dat de beelden ter beschikking worden gesteld van de politie indien zij daar behoefte aan heeft. Het is de verantwoordelijkheid van de aangever dat deze beelden ook daadwerkelijk bij de politie terechtkomen in een vorm waarin de politie ze kan ontvangen. Het is mogelijk dat daarvoor een bezoek aan het politiebureau noodzakelijk is.

Het vereiste van het doen van aangifte is een waarborg 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. Bovendien stelt het de politie in staat om naar aanleiding van het strafbare feit te handelen. De politie wordt door het doen van aangifte op de hoogte gesteld van het strafbare feit voordat het algemene publiek dat wordt. Daaraan gerelateerd wordt ook de eis gesteld dat de beelden ter beschikking van de politie worden gesteld, indien de politie daaraan behoefte heeft. De politie kan als zodanig beschikken over de originele beelden. Het voorkomt ook de situatie dat beelden wel op bijvoorbeeld een grote maar besloten Facebook-pagina worden gedeeld, en dat de politie er niet bij kan.

5. Voorafgaand toezicht en AMVB

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar eerdergenoemde advies¹⁵ diverse opmerkingen gemaakt en vragen gesteld, onder andere over de onderbouwing van het toen voorliggende wetsvoorstel. Het nu voorliggende voorstel is ten opzichte van het wetsvoorstel uit 2012 reeds bijgesteld, en is beperkter dan destijds. De voorwaarden waaronder publicatie toegestaan is zijn aangescherpt en op niveau van de wet geregeld. De strafbare feiten waarover beelden mogen worden gepubliceerd zijn beperkt tot twee specifieke feiten, te weten diefstal en vernieling. Wat betreft de onderbouwing van het nut en de noodzaak zij verwezen naar paragraaf 3.

Een specifieke opmerking van de Afdeling advisering verdient nog speciale aandacht, te weten de idee om in het voorstel dwingend voor te schrijven dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de verwerking van strafrechtelijke gegevens in de in het voorstel bedoelde zin slechts plaatsvindt met instemming van een bij die maatregel aangewezen bestuursorgaan of een andere autoriteit. Dit advies wordt niet overgenomen in het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat burgers op eigen initiatief een publicatie tot stand mogen brengen, conform daarvoor vastgestelde regels. Voorafgaande toestemming van een bestuursorgaan of autoriteit verhoudt zich niet met het grondwettelijke verbod van censuur (artikel 7 Grondwet). Het bestuursorgaan zou dan voorafgaand aan publicatie de beelden toetsen op rechtmatigheid en inhoud. Onder "inhoud" wordt blijkens de memorie van toelichting bij artikel 7 van de Grondwet mede verstaan de beoordeling of een uiting is aan te merken als 'smaad' (artikel 261 Sr) (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 32). Bij de beoordeling of een burger zich schuldig maakt aan smaad dient - net als in dit wetsvoorstel - te worden beoordeeld of iemand ten onrechte in verband wordt gebracht met strafbare feiten en of de publicatie een algemeen belang dient. De politie krijgt dus geen toetsende rol.

Overigens zou een toets ten behoeve van voorafgaande toestemming daarnaast ook inhoudelijk niet goed zijn uit te voeren. De betreffende autoriteit, bijvoorbeeld de politie, zou dan vooraf onder meer moeten toetsen of de publicatie rechtmatig is en of het gaat om een onbekende verdachte. Op basis van een videobeeld is vaak niet met zekerheid te zeggen of die persoon ergens bij de politie in een bestand voorkomt. Ook zou een dergelijke toets een potentieel groot capaciteitsbeslag op het opsporingsapparaat leggen en zo ten koste gaan van andere opsporingstaken en tot vertraging kunnen leiden in de opsporing. Onder de voorwaarden zoals die zijn geformuleerd in dit wetsvoorstel, is een dergelijke toets niet nodig. De voorwaarden zoals die straks gelden zijn ook voor het publiek helder, en het publiek kan zelf die verantwoordelijkheid dragen. Voor zover een publicatie plaatsvindt die in strijd is met de regels, kan, net als nu het geval is, handhaving plaatsvinden. Die handhaving kan dan toegespitst worden op die gevallen waarin iemand zich niet aan de voorwaarden houdt, en is dan dus gericht dan nu het geval is.

6. Grondrechtentoets

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM, houdt in dat verdragsluitende partijen de persoonlijke levenssfeer van burgers dienen te respecteren. Onderdeel van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat de burger het recht heeft met rust gelaten te worden en onbevangen zichzelf te zijn. Een beperking van dit recht is gerechtvaardigd indien de inmenging bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De eis dat de inmenging "bij wet is voorzien" houdt in dat sprake moet zijn van een wettelijke basis, die voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. De wettelijke regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten om willekeur en misbruik te vermijden. Een inmenging is noodzakelijk wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte ("pressing social need") daartoe. Voorts dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 662, nr. 4

proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze te kunnen worden bereikt). Bij de toetsing van voornoemde voorwaarden hebben de verdragsluitende partijen een zekere beoordelingsruimte.

Bij de wet voorzien

Toetsing van de voorgestelde maatregel aan de voorwaarden van artikel 8 van het EVRM levert het volgende beeld op. De toelaatbaarheid van publicatie van camerabeelden ten behoeve de opsporing is bij wet geregeld. Wat betreft de eis van toegankelijkheid geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt. Aan de eis van toegankelijkheid is daarmee voldaan. Wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat het onderhavige wetsvoorstel een voldoende duidelijk beeld geeft van de situaties waarin camera-beelden mogen worden gepubliceerd en onder welke omstandigheden. Uit de artikelen 139f en 441b Sr vloeit bovendien voort dat de aanwezigheid van bewakingscamera's kenbaar moet worden gemaakt. Indien het cameratoezicht in woningen of niet voor publiek toegankelijke plaatsen plaatsvindt, moet de aanwezigheid van de camera ook kenbaar worden gemaakt als het mobiele camera's betreft. Aan de eis dat de inmenging bij de wet is voorzien is daarmee voldaan.

Een geoorloofd, expliciet doel

Publicatie mag slechts plaatsvinden ter ondersteuning van de opsporing en met het oog op de identificatie van de vermoedelijke dader. Er is sprake van een geoorloofd, expliciet doel, te weten de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen alsmede het opsporen van strafbare feiten. De publicatie van de camerabeelden van misdrijven dient dus verschillende belangen die in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM worden genoemd: het waarborgen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Onder het doelcriterium "het voorkomen van strafbare feiten" is, zo blijkt uit de rechtspraak van het Europese Hof tot bescherming van de rechten van de mens (EHRM), de strafvorderlijke afwikkeling van strafbare feiten, waaronder de opsporing daarvan, begrepen.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De noodzaak om onder omstandigheden publiciteit in te zetten als opsporingsmethode beantwoordt aan de eis dat de maatregel een "pressing social need" omvat. Op de noodzaak is in paragraaf 3 van deze toelichting al uitgebreid ingegaan. Er is sprake van een breed gevoelde maatschappelijke behoefte aan meer veiligheid, het opsporen van strafbare feiten en het daaraan bijdragen als burger. 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. De inmenging is niet disproportioneel: de vraag of publicatie is toegestaan, is afhankelijk gesteld van een aantal strikte voorwaarden en waarborgen, waaronder de aard van het strafbare feit. Uitsluitend bij de misdrijven diefstal en vernieling kan publicatie zijn toegestaan, mits aan de overige voorwaarden is voldaan. Het gaat om misdrijven waarbij de ernst van het feit in verhouding staat tot publicatie van de beelden en de persoonlijke levenssfeer van de vermoedelijke dader. De voorwaarden die zijn geformuleerd bevorderen de zorgvuldige omgang met het middel van publicatie van de beelden. Zo zijn, ter voorkoming van eigenrichting of andere risico's, waaronder voor de dader, beperkingen aangebracht in het wetsvoorstel. Van belang hierbij is dat in de huidige tijd en samenleving met *smartphones* en internet het een maatschappelijk feit is dat beelden van strafbare feiten gepubliceerd worden, ook al bestaat er een verbod daarop. Dit wetsvoorstel beoogt daar meer richting aan te geven. Dat er in voorkomende gevallen ook na inwerkingtreding van deze wet publicaties plaatsvinden die ongewenst zijn, is niet geheel te voorkomen, maar het wetsvoorstel zal een bijdrage leveren aan een in algemene zin zorgvuldigere omgang met deze beelden.

Publicatie van camerabeelden is, afgezet tegen andere mogelijkheden voor burgers om de opsporing te ondersteunen, het middel dat het grootste bereik heeft, de meeste slagkracht en burgers maximaal activeert om mee te helpen aan een snelle oplossing van de zaak. Deze opbrengsten van het oplossen van misdrijven wegen zwaar in een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan het verhogen van de veiligheid en de pakkans. Een verdachte die zich schuldig maakt aan de misdrijven die onder dit wetsvoorstel vallen, kan in de huidige tijd en maatschappij redelijkerwijs rekening houden met de kans dat hij wordt gefilmd en dat dit beeldmateriaal wordt gebruikt voor het oplossen van het door hem gepleegde misdrijf.

Tot slot is van belang dat uit artikel 10 Wbp voortvloeit dat degene die de beelden publiceert, binnen de grenzen van de redelijkheid zorg moet dragen de beelden te verwijderen indien de publicatie niet langer noodzakelijk is met het oog op de identificatie.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM.

Artikel 10 Grondwet

Veel van het hierboven gestelde is ook toepasbaar op de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. De inzet van de camerabeelden voor de opsporing van een concreet strafbaar feit kan worden aangemerkt als een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet is een beperking van dat recht slechts mogelijk bij of krachtens de wet. Die wettelijke grondslag ligt besloten in het onderhavige wetsvoorstel.

Privacyrichtlijn

Artikel 8, vierde en vijfde lid, van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L 281) laat de nodige ruimte voor het onderhavige wetsvoorstel. De belangrijkste eis die de richtlijn stelt is dat de nationale wet passende en specifieke waarborgen biedt. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan voldaan.

7. Toezicht en handhaving

Het stelsel van toezicht en handhaving uit de Wbp is van toepassing. Het Cbp heeft ingevolge artikel 51 Wbp tot taak om toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde. Het Cbp is een onafhankelijke toezichhoudende en handhavende autoriteit, die zijn eigen prioriteiten bepaalt (artikel 52 Wbp). Het Cbp kan op grond van artikel 65 jo. artikel 5:32 Awb een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opleggen aan burgers en bedrijven die camerabeelden op internet zetten terwijl niet is voldaan aan de vereisten van het onderhavige wetsvoorstel. Bovendien kan het Cbp richtsnoeren (beleidsregels) vaststellen omtrent de uitleg van bepalingen uit de Wbp. Er is een wetsvoorstel aanhangig in de Eerste Kamer dat het Cbp de mogelijkheid geeft om bestuurlijke boetes op te leggen wegens overtreding van de normen van de Wbp (zie paragraaf 1).

Naast handhaving door het Cbp kan een persoon die meent dat hem schade is aangedaan door de publicatie van beelden, ook zelf actie ondernemen. In algemene zin kan sprake zijn van een onrechtmatige daad vanwege schending van portretrecht (artikel 21 Auteurswet in samenhang met artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek). Met dit wetsvoorstel is echter een *lex specialis* gecreëerd waarmee buiten twijfel wordt gesteld dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van de geportretteerde vermoedelijke dader, mits de voorwaarden van dit wetsvoorstel zijn nageleefd. Betrokkene heeft hiermee een middel om dit door de rechter te laten toetsen.

Ook artikel 49 Wbp bevat een recht op schadevergoeding indien iemand schade lijdt doordat ten opzichte van hem in strijd wordt gehandeld met de Wbp. Indien een burger camerabeelden van een persoon publiceert, terwijl niet is voldaan aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel, kan de benadeelde dus ook een schadevergoedingsactie starten krachtens artikel 49 Wbp. In ernstige gevallen kan bovendien vervolging uit hoofde van smaad aan de orde zijn (artikel 261 Sr). Dat kan het geval zijn indien iemand ten onrechte in verband wordt gebracht met strafbare feiten.

Tot slot is het mogelijk dat een in beeld gebrachte verdachte het als een straf ervaart dat hij publiekelijk getoond is, en dat hij dit gegeven aangrijpt om strafvermindering te krijgen in een strafrechtelijke procedure. Dit is het domein van de rechter. In algemene zin merk ik daarover op dat het inderdaad mogelijk is dat het in beeld komen als een straf ervaren wordt, en dat strafvermindering overwogen wordt. Wanneer de rechter het aangewezen acht daadwerkelijk strafvermindering wordt toegepast, is het niet aan de regering daarover een oordeel te hebben. De regering meent dat dit risico moet worden afgewogen tegen de toegevoegde waarde van het opsporen van verdachten die anders mogelijk in het geheel niet opgespoord zouden zijn.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Publicatie van camerabeelden mag volgens het voorgestelde artikel 22, achtste lid, Wbp alleen als er op de camerabeelden uitsluitend diefstal of vernieling te zien is. Is er op de camerabeelden bijvoorbeeld sprake van samenloop met mishandeling van een persoon, dan is publicatie niet toegestaan. In het algemeen deel van de toelichting is reeds gemotiveerd waarom beelden van geweldsdelicten buiten de toepassing van dit wetsvoorstel zijn gelaten (paragraaf 4).

Onder "camerabeelden" worden zowel bewegende als stilstaande camerabeelden verstaan. De term moet techniekonafhankelijk worden begrepen, omdat de technieken om camerabeelden te verzamelen snel veranderen. In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat, vanwege de voorwaarde dat in de beelden het strafbare feit duidelijk zichtbaar moet zijn, stilstaande beelden lang niet altijd gepubliceerd mogen worden (paragraaf 4).

Met aangifte wordt bedoeld op alle vormen van aangifte in de zin van artikel 163 Sv: mondelinge, schriftelijke en elektronische aangifte. Het vereiste van aangifte dient twee doelen: ondersteunen van de opsporing en bewerkstelligen dat de verantwoordelijke niet lichtzinnig omgaat met publicatie. Het doen van valse aangifte is immers strafbaar.

Met de eis dat de camerabeelden beschikbaar worden gesteld, wordt bedoeld dat iemand die ervoor kiest om beelden te publiceren en (dus) om aangifte te doen, de plicht heeft de (originele) beelden aan de politie ter beschikking te stellen, indien de politie daar behoefte aan heeft.

Onder diefstal (artikel 310 Sr) wordt mede verstaan diefstal onder verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 311 Sr, waaronder diefstal met braak. Diefstal, voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld of bedreiging met geweld tegen personen (artikel 312 Sr), valt niet onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 22, achtste lid, Wbp.

Met het woord "uitsluitend" in het voorgestelde artikel 22, achtste lid, Wbp wordt bewerkstelligd dat derden niet herkenbaar in beeld mogen zijn.

De Minister van Veiligheid en Justitie tekent deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Veiligheid en Justitie,