

AAN De minister van Veiligheid en Justitie

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

DATUM 29 juni 2015

ONS KENMERK z2015-00350

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 24 april 2015

UW KENMERK

ONDERWERP Wetgevingsadvies CBP inzake wijziging van
artikel 22 van de Wbp

Geachte

Bij brief van 24 april 2015 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel *Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing* (hierna: het wetsvoorstel). De voorgestelde wijziging betreft de verruiming van de mogelijkheden van particulieren om camerabeelden met strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken c.q. te publiceren.

Het wetsvoorstel is ter consultatie opengesteld via internet van 23 april tot en met 4 juni 2015. Na ommekomst van de consultatietermijn heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het CBP bericht dat er geen voor het CBP relevante wijzigingen zullen worden doorgevoerd in het wetsvoorstel. Het CBP adviseert derhalve op het wetsvoorstel zoals dat op 24 april 2015 aan het CBP is voorgelegd en voldoet hiermee aan uw verzoek.

Inhoud van het wetsvoorstel

Op dit moment is het publiceren van beelden met strafrechtelijke persoonsgegevens op internet door particulieren op grond van artikel 16 van de Wbp in beginsel verboden. Uitsluitend wanneer zich één van de in artikel 22 van de Wbp limitatief genoemde uitzonderingen¹ op dat verbod voordoet, is het toegestaan om – onder de aldaar vermelde strikte voorwaarden – toch strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Het wetsvoorstel betreft de invoeging van een nieuw lid (lid 8) in artikel 22 van de Wbp, onder vernummering van het achtste tot het negende lid. Met de voorgestelde bepaling wordt geregeld dat *het een ieder is toegestaan camerabeelden van diefstal, waarbij geen sprake is van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, of vernieling te*

¹ Artikel 23 van de Wbp regelt nog een aantal algemene uitzonderingsgronden op het verwerkingsverbod van artikel 16 van de Wbp, maar deze zijn hier verder niet relevant en blijven buiten beschouwing. Overigens volgt uit artikel 3 van de Wbp dat het verwerkingsverbod van artikel 16 van de Wbp niet van toepassing is op verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke doeleinden; dit aspect blijft verder buiten beschouwing.

publiceren ter ondersteuning van de opsporing van de (nog niet geïdentificeerde) verdachte. De voorwaarden zijn verder dat i) aangifte is gedaan bij de politie en ii) dat de verantwoordelijke de beelden ter beschikking heeft gesteld van de politie.

Het wetsvoorstel heeft als doel de ondersteuning van opsporing van strafbare feiten (diefstal en vernieling) met het oog op de identificatie van de verdachte. Het wetsvoorstel beoogt hiermee tegemoet te komen aan een maatschappelijke behoefte en beoogt tevens te voorzien in een helderder kader voor de omgang met camerabeelden van strafbare feiten alsmede de bevordering van de zorgvuldigheid in de omgang met die beelden.

Beoordeling van het wetsvoorstel

Algemeen

Het wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag voor het verwerken en publiceren van camerabeelden met strafrechtelijke gegevens, die leidt tot een doorbreking van het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 Wbp. Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)² kan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer slechts bij wet worden beperkt en uitsluitend wanneer de beperking 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. Uit de verdragsgeschiedenis en de jurisprudentie volgt dat er alleen sprake is van ‘noodzaak’ wanneer de inmenging ten minste beantwoordt aan een ‘dringende maatschappelijke behoefte’ (*‘pressing social need’*). De beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet bovendien *evenredig* zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit) en de daarvoor aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn, in die zin dat het nagestreefde doel *niet op een andere, minder inbreuk makende manier*, kan worden bereikt (subsidiariteit).

Het CBP heeft de inhoud van het wetsvoorstel getoetst aan de normen van *noodzakelijkheid*, *proportionaliteit* en *subsidiariteit*, afkomstig uit artikel 8 van het EVRM^{3 4}.

² Artikel 8 EVRM luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de 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.

³ Artikel 8 EVRM luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Het CBP constateert dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de (minimale) eisen van artikel 8 EVRM. De maatschappelijke noodzaak, *pressing social need*, van de voorgestelde regeling is niet aangetoond en is evenmin anderszins gebleken. Daarnaast is niet voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De beoordeling van het CBP wordt hierna uiteengezet.

Noodzaak

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt ter onderbouwing van de maatschappelijke noodzaak van het wetsvoorstel in verschillende bewoordingen gerefereerd aan een 'breed gevoelde maatschappelijke behoefte' aan meer veiligheid, opsporing en het kunnen leveren van een bijdrage hieraan, de toegenomen hoeveelheid beeldmateriaal van strafbare feiten, het ongebruikte opsporingspotentieel hiervan en 'een maatschappelijke wens' om dit beeldmateriaal zelf te kunnen gebruiken. Gesteld wordt dat de huidige regeling 'niet of nauwelijks werkbaar' en 'uit de tijd' is en dat ook onder de huidige regelgeving sprake is van publicatie door particulieren van camerabeelden van strafbare feiten en dat dit niet te voorkomen is. Met de voorgestelde regeling wordt daarom ook beoogd de zorgvuldigheid in de omgang met die beelden te bevorderen.

Naar het oordeel van het CBP volgt uit deze onderbouwing niet dat sprake is van de vereiste maatschappelijke noodzaak. De enkele omstandigheid dat tegenwoordig veel camerabeelden beschikbaar zijn, gekoppeld aan de klaarlijkelijke 'wens van de samenleving'⁵ om die beelden zelf te kunnen gebruiken, leidt op zichzelf niet reeds tot de maatschappelijke noodzaak, als bedoeld in artikel 8 EVRM. Naar het oordeel van het CBP zijn voor een onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel meer fundamentele en zwaarwegender argumenten nodig dan de omstandigheden die in het wetsvoorstel worden aangehaald.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel mist de benodigde (representatieve) kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing waaruit de aard en omvang van het probleem blijkt dat heeft geleid tot dit wetsvoorstel. Het CBP stelt vast dat het 'dringende' maatschappelijke

2. *Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de 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.*

⁴ De artikelen 7, 8 en 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn ook van toepassing. Deze bepalingen geven een vergelijkbare bescherming en voorwaarden als artikel 8 van het EVRM. In dit advies wordt verder artikel 8 EVRM als uitgangspunt genomen.

⁵ De memorie van toelichting verwijst in dit kader onder meer naar een onderzoek waaruit blijkt dat 71 procent van de bevolking voorstander is van het uit de anonimiteit halen van criminelen met behulp van digitale middelen.

DATUM 29 juni 2015

ONS KENMERK z2015-00350

probleem dat geadresseerd wordt (de noodzaak), niet is aangetoond in het wetsvoorstel.⁶ De maatschappelijke behoefte wordt weliswaar – betrekkelijk diffuus – omschreven, maar hieruit blijkt geen relatie met het beoogde doel tot ondersteuning van opsporing. De vereiste noodzaak uit artikel 8 EVRM ontbreekt derhalve. Daarnaast wordt het verwachte positieve effect op de opsporing niet uitgewerkt in het wetsvoorstel maar slechts verondersteld. Het wetsvoorstel biedt geen concrete aanknopingspunten voor de veronderstelling dat de veiligheid daadwerkelijk wordt verhoogd met het invoeren van de voorgestelde maatregel. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in een advies⁷ over een eerder wetsvoorstel dat een vergelijkbaar doel had als het onderhavige, al kritische opmerkingen gemaakt over het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en een toereikende onderbouwing van het nut en de noodzaak van het toenmalige wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel leidt er toe dat het beginsel dat opsporing van verdachten van de betreffende strafbare feiten enkel bij politie en het Openbaar Ministerie ligt (artikel 141 WvSv), wordt losgelaten en wordt overgelaten aan *een ieder*. Feitelijk is het plaatsen van camerabeelden – zijnde persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – op internet legalisering van opsporing door *particulieren en/of organisaties*, terwijl dit tot nog toe uitdrukkelijk met waarborgen is belegd bij *politie en Openbaar Ministerie*.⁸ In het geval er sprake is van een voornemen, dat het primaat van de opsporing betreft en ingrijpend raakt aan de persoonlijke levenssfeer, weegt de vorenbedoelde toets van (de onderbouwing van) het wetsvoorstel aan de eisen uit het EVRM naar het oordeel van het CBP daarom extra zwaar.

Evenmin blijkt uit het wetsvoorstel in welke gevallen de identificatie van een persoon daadwerkelijk leidt tot nadere opsporings- c.q. vervolgingshandelingen en of de politie en het Openbaar Ministerie wel beschikken over afdoende capaciteit om deze gevallen daadwerkelijk op te sporen en te vervolgen. Dit is essentieel, aangezien het doel van dit wetsvoorstel is om tegemoet te komen aan het maatschappelijk gevoel van veiligheid. Wanneer geen of slechts in beperkte mate nadere opsporing- en vervolging plaatsvindt, zal het wetsvoorstel niet leiden tot het beoogde doel en feitelijk slechts leiden tot schijnveiligheid.

Het CBP concludeert dat de regering in het voorliggende voorstel er niet in is geslaagd om de vereiste maatschappelijke (nut en) noodzaak te onderbouwen.

⁶ Zo is onduidelijk hoeveel diefstallen en vernielingen worden gepleegd die momenteel niet worden onderzocht en vervolgd en hoeveel van deze kwesties naar verwachting worden onderzocht en vervolgd na inwerkintreding van dit wetsvoorstel;

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33662, nr.4. “Met betrekking tot de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om strafrechtelijke gegevens te verwerken, mist de Afdeling een gedegen probleemanalyse en een toereikende onderbouwing van het nut en de noodzaak van hetgeen daartoe is voorgesteld.”

⁸ Voorzover er op dit moment reeds sprake is van opsporing door particulieren, betreft dit strikt gereguleerde werkzaamheden door particuliere recherchebureaus die dienen te beschikken over een vergunning afgegeven door het Ministerie van Veiligheid & Justitie en geldt een meldingsplicht bij het CBP (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Proportionaliteit

Op grond van artikel 8 EVRM dient een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer evenredig te zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit). Het wetsvoorstel voldoet niet aan deze eis van proportionaliteit. Uit het wetsvoorstel blijkt dat voorafgaande aan publicatie ten eerste de voorwaarde wordt gesteld dat aangifte wordt gedaan. Het wetsvoorstel vereist niet dat eerst gecheckt wordt of de gefilmde persoon al bekend is bij de politie zodat publicatie achterwege kan blijven. Het wetsvoorstel behelst tevens een te grote mate van vrijblijvendheid ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten door de politie en de vervolging door het Openbaar Ministerie. Zo geldt voor de politie geen 'verplichting' om tot opsporingshandelingen over te gaan, ook niet als de verdachte als gevolg van de publicatie van de camerabeelden is geïdentificeerd. Het CBP ziet niet hoe het wetsvoorstel zonder dat *a priori* van de politie wordt verwacht dat zij tot enige (opsporings)activiteit overgaat, kan bijdragen aan het beoogde doel van het wetsvoorstel: het opsporen van strafbare feiten.

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het publiceren van camerabeelden van burgers die het betreft is groot (terwijl het gaat om relatief 'lichte' strafbare feiten), terwijl openbaarmaking voor burgers ingrijpende negatieve gevolgen kan hebben, zowel op korte als op lange termijn. Denk hierbij aan stigmatisering ('eens op internet, altijd op internet'), daarmee samenhangende resocialisatieproblemen en het risico op represailles. Deze inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn reëel gelet op de wijze waarop burgers camerabeelden kunnen maken met smartphones, ipads etc. en de eenvoudige wijze waarop deze beelden op het internet kunnen worden geplaatst en door een ieder kunnen worden bekeken. Deze gevolgen worden in de memorie van toelichting niet, althans onvoldoende meegewogen en feitelijk gekwalificeerd als (voor lief te nemen) "onvermijdelijkheden": *"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 de verdachte voorzienbaar."* Ten aanzien van het risico op represailles wordt in de memorie van toelichting onderkend dat daarvan sprake kan zijn, waarbij dat risico als 'minder groot' (dan bij zware c.q. geweldsmisdrijven) wordt betiteld. Dit risico wordt daarmee in het wetsvoorstel als 'aanvaardbaar' aangemerkt, terwijl in de memorie van toelichting een onderbouwing ontbreekt. Een toereikende toelichting is nodig teneinde te kunnen bepalen of de inbreuk proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel. Hiermee gaat de regering in het wetsvoorstel voorbij aan de vraag of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer evenredig is aan het nagestreefde doel, zeker nu hierbij zelfs niet wordt meegewogen de consequenties voor personen die ten onrechte als verdachte worden aangemerkt door individuele burgers.

Het CBP concludeert dat het wetsvoorstel niet voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. Niet is aangetoond dat de mogelijkheid die met het wetsvoorstel wordt gecreëerd om (grootschalig) inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer door het openbaren van persoonsgegevens – en daarmee een uitzondering mogelijk maakt op de algemene verbodsnorm uit artikel 16 Wbp – in verhouding staat tot het beoogde doel van het wetsvoorstel.

Subsidiariteit

De voor de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer aangevoerde gronden moeten op grond van artikel 8 EVRM relevant en toereikend zijn, in die zin dat het nagestreefde doel niet op een andere, minder inbreuk makende manier, kan worden bereikt (subsidiariteit). Van de wetgever mag worden gevraagd hier in voorkomende gevallen expliciet bij stil te staan.

In het wetsvoorstel wordt enkel gesteld – en derhalve niet, althans onvoldoende onderbouwd – dat het huidige normenkader “niet of nauwelijks werkbaar” zou zijn en niet in deze tijd zou passen. Evenmin bevat het wetsvoorstel een nadere toelichting waarom het beoogde doel van dit wetsvoorstel niet met minder ingrijpende gevolgen kan worden bereikt. Zo worden geen alternatieven genoemd die een bijdrage kunnen leveren aan het beoogde doel van opsporing maar een minder zware inbreuk meebrengen op de persoonlijke levenssfeer van (onschuldige) burgers. Het CBP kan zich voorstellen dat het door de regering nagestreefd doel – te weten het dienen van de opsporing – ook op een andere, minder inbreuk makende manier, zou kunnen worden bereikt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door te volstaan met het aanleveren van de bij particulieren en organisaties beschikbare camerabeelden bij de politie. Hierbij blijft het primaat om te bepalen of deze beelden voldoen aan de voorwaarden uit het wetsvoorstel en om te bepalen of deze beelden openbaar dienen te worden gemaakt bij politie en het Openbaar Ministerie.

Het CBP is van oordeel dat niet wordt voldaan aan het vereiste van subsidiariteit nu niet is gebleken dat het beoogde doel niet kan worden bereikt door een werkwijze die minder ingrijpende gevolgen heeft voor de persoonlijke levenssfeer.

Waarborgen

Volgens artikel 8 EVRM is een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd indien deze is neergelegd in een wet die afdoende waarborgen bevat om willekeur en misbruik te voorkomen. In dat kader zal het CBP nader ingaan op het ontbreken van een voorafgaande toetsing en het stelsel van toezicht en handhaving.

Voorafgaande toetsing

Thans geldt dat voor publicatie van beelden van misdrijven toestemming nodig is van een leidinggevend vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, die een afweging maakt tussen verschillende belangen, in de regel de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde enerzijds en de persoonlijke levenssfeer anderzijds (vgl. de Aanwijzing Opsporingsberichtgeving).⁹ Het eerdere voorstel van de regering tot verruiming van de mogelijkheid van het gebruik van camerabeelden van strafbare feiten (2012) behelsde als voorwaarde voor publicatie een voorafgaande toestemming van de officier van justitie. Blijkens de memorie van toelichting werd deze toestemming als ‘onvermijdelijk’ beschouwd, mede nu het beginsel van het primaat van de overheid bij opsporing en vervolging van strafbare feiten diende te worden veiliggesteld, aldus,

⁹ Aanwijzing Opsporingsberichtgeving, Stcrt. 2009, 51

toen, de regering. De Raad van State heeft ten aanzien van dit eerdere wetsvoorstel geadviseerd¹⁰ om de toestemming van de officier van justitie als *absolute* verplichting op te nemen en de tekst van het wetsvoorstel in dit kader nog aan te scherpen. Het CBP achtte het uitgangspunt van het vorige wetsvoorstel van voorafgaande toetsing door een opsporingsautoriteit een wezenlijk onderdeel van het voorstel. Het CBP constateert dat het huidige wetsvoorstel in het geheel niet voorziet in een aan publicatie voorafgaande inhoudelijke beoordeling door de politie of het Openbaar Ministerie, waarin bijvoorbeeld wordt getoetst of uit de beelden genoegzaam een verdenking van het plegen van een strafbaar feit voortvloeit, en of de identiteit van de persoon op de beelden daadwerkelijk onbekend is. In sub c. van het voorgestelde achtste lid van artikel 22 van de Wbp staat als voorwaarde voor publicatie enkel dat de verantwoordelijke vooraf, al dan niet via een gemachtigde, bij de politie aangifte heeft gedaan en daarbij de camerabeelden 'ter beschikking' heeft gesteld. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het voor 'ter beschikking stellen' van de camerabeelden voldoende is als bij aangifte 'aan de politie wordt gemeld dat er beelden zijn en dat de beelden aan de politie ter beschikking worden gesteld indien zij daar behoefte aan heeft'. Van een actieve rol van de politie is derhalve geen sprake. Particulieren kunnen zelfstandig bepalen of de beelden openbaar kunnen worden gemaakt. Een gecontroleerde werkwijze waarbij oneigenlijk gebruik, willekeur en misbruik zoveel mogelijk wordt uitgesloten, ontbreekt.

Ten aanzien van een beoordeling door het publiek van de voorwaarden waaronder beelden op het internet mogen worden geplaatst wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld: *"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."* In het wetsvoorstel wordt voorts volstaan met een algemene en niet tot een verantwoordelijke (lees: burger(s) en organisaties) in het bijzonder gerichte, aanbeveling: *"Om het risico [dat persoonsgegevens niet van internet kunnen worden verwijderd] te beperken verdient het de 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."* Hoe de gemiddelde burger of organisatie deze aanbeveling dient na te leven is onduidelijk. Voor publicaties op internet heeft deze aanbeveling bovendien nauwelijks of geen reëel effect, omdat zaken op internet snel en vrijwel onbeperkt verder verspreid worden en daardoor zichtbaar (blijven) voor een ieder met alle gevolgen van dien. Daar komt nog bij dat deze gevolgen niet alleen 'schuldigen' kunnen treffen. Uit de aard der zaak is onvermijdelijk dat sprake kan zijn van schadelijke gevolgen voor 'onschuldigen' die ten onrechte zijn aangemerkt als (nog niet geïdentificeerde) verdachte. Hetzij door persoonsverwisselingen, hetzij omdat eerst later blijkt dat deze mensen niets hebben misdaan of de personen niet strafbaar zijn. De regering betreft dit niet in haar overwegingen.

Het CBP is van oordeel dat het zich niet verhoudt met de waarborgen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien om op deze wijze, in het bijzonder zonder voorafgaande toetsing, bij het publiek uitdrukkelijk een (eind)verantwoordelijkheid neer te leggen voor de beoordeling of een publicatie van strafrechtelijke persoonsgegevens toegestaan is, waar deze afweging voorheen lag bij de

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33662, nr. 4

politie en het Openbaar Ministerie. Deze werkwijze is niet verantwoord jegens de gepubliceerde, noch jegens degene die publiceert, zeker gelet op de eenvoudige wijze waarop het publiek oncontroleerbaar met behulp van huidige technologie beelden kan verspreiden via smartphones, ipads e.d. Een dergelijke beoordeling kan ingewikkeld zijn¹¹ en heeft bovenal ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen zodat strikte waarborgen vereist zijn. Niet voor niets behoort een dergelijke beoordeling thans ten principale tot de (eind)verantwoordelijkheid van de overheid, vaak in de persoon van de officier van justitie. Van de overheid mag een bepaalde deskundigheid (en distantie) worden verwacht omdat overheidshandelen met allerlei andere (wettelijke) waarborgen is omgeven.

Het CBP is van oordeel dat het wetsvoorstel door het ontbreken van een voorafgaande toetsing (door de daartoe toegeruste instantie(s)) niet voorziet in de waarborgen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien in geval een wettelijke regeling het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer beperkt.

Toezicht en handhaving

De regering merkt in de memorie van toelichting op dat het stelsel van toezicht en handhaving uit de Wbp van toepassing is, en dat het CBP tot taak heeft om toe te zien op verwerking van persoonsgegevens krachtens de Wbp. Voor zover een publicatie plaatsvindt die in strijd is met de Wbp, kan het CBP handhavend optreden. Het door de regering verondersteld daadwerkelijk toezicht door het CBP, is echter niet reëel.

Ingevolge het wetsvoorstel zou het CBP, als toezichthouder op de naleving van de bepalingen in de Wbp en daarmee samenhangende wetgeving – om te bepalen of er sprake is van een onrechtmatige publicatie van camerabeelden – *de facto* moeten bepalen of de persoon die op de beelden zichtbaar is, zich schuldig maakt aan diefstal of vernieling. Immers, als voorwaarde voor publicatie is gesteld dat uit de beelden moet blijken dat iemand ‘zich schuldig maakt’ aan een dergelijk strafbaar feit. Of iemand daadwerkelijk schuldig is aan een strafbaar feit, wordt in het strafrechtelijk en strafvorderlijk stelsel, na vaststelling van de feiten, vastgesteld door de rechter en zou in ieder geval niet aan het CBP moeten zijn. Evenmin zou het aan het CBP moeten zijn om vast te stellen of de publicerende verantwoordelijke de identiteit van de betrokkene werkelijk niet kende.

Voorts verwacht het CBP dat het, gelet op de minimale voorwaarden die gelden voor publicatie van camerabeelden, een aanmerkelijk stroom van verzoeken tegemoet kan zien van personen die menen dat ten onrechte beelden van hen zijn gepubliceerd. Deze personen kunnen het CBP verzoeken om handhavend op te treden tegen de persoon of personen die de beelden openbaar

¹¹ Uit de beelden moet ‘duidelijk blijken’ dat een strafbaar feit is gepleegd (‘redelijkerwijs geen twijfel’ en ‘overtuigend’) en er mag verder niemand herkenbaar in beeld zijn. Als situaties voor ‘meerdere uitleg vatbaar zijn’ mag niet gepubliceerd worden, maar er kan discussie zijn over hoe ver ‘meerdere uitleg vatbaar’ gaat. De persoon op de beelden moet nog niet geïdentificeerd zijn. Dit vergt interpretatie van de burger.

hebben gemaakt. Een dergelijke toestroom is niet wenselijk, draagt niet bij aan het beoogde doel van het wetsvoorstel en zal, indien het niet de gevoelens van onrust en onveiligheid in de maatschappij beantwoordt, deze eerder vergroten.

Overig

Het CBP merkt ten slotte op dat uit de memorie van toelichting niet blijkt dat er een Privacy impact assessment (hierna: PIA) is verricht.¹²¹³ Een PIA is een hulpmiddel om bij ontwikkeling van beleid, en de daarmee gepaard gaande wetgeving, privacyrisico's op gestructureerde en heldere wijze in kaart te brengen. In het geval u over mocht gaan tot indiening van het wetsvoorstel, adviseert het CBP een PIA te doen verrichten.

Conclusie

Het CBP stelt vast dat voor de ondersteuning van de opsporing van de (nog niet geïdentificeerde) verdachte, het thans voorgestelde middel onvoldoende onderbouwt waarom dit middel noodzakelijk is, mede gelet op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers en gegeven het feit dat een fundamentele wijziging van het primaat van opsporing wordt voorzien door de inzet van persoonsgegevens. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. De inbreuk die het wetsvoorstel maakt op de persoonlijke levenssfeer staat niet in verhouding tot het beoogde doel van het wetsvoorstel. Tevens is niet voldaan aan het vereiste van subsidiariteit. Het is niet aannemelijk gemaakt dat niet met een ander middel dat een minder grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot gevolg heeft hetzelfde effect kan worden bereikt. Gelet op het voorgaande concludeert het CBP dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de vereisten uit artikel 8 EVRM.

Dictum

Het CBP heeft bezwaren tegen het voorstel en adviseert u dit niet in te dienen.

Voor een nadere toelichting op het advies houd ik mij graag beschikbaar.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College

¹² <https://cbpweb.nl/nl/zelf-doen/privacycheck/privacy-impact-assessment-pia>

¹³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/06/24/toetsmodel-privacy-impact-assessment-pia-rijksdienst.html>