

Public Interest Litigation Project

Strategisch Procederen voor Mensenrechten

Regelgeving omtrent het filmen en/of fotograferen van politieagenten op de openbare weg

Het Public Interest Litigation Project (PILP) is door een mensenrechtenactivist gevraagd om onderzoek te doen naar regelgeving omtrent het filmen en fotograferen van politieagenten in Nederland. Dit onderwerp sluit goed aan bij het onderzoek naar etnisch profileren door de politie dat het PILP momenteel samen met Amnesty International Nederland uitvoert. Het PILP heeft om die reden besloten om zich kort te verdiepen in dit vraagstuk.¹

Filmen en/of fotograferen in de openbare ruimte

Het filmen of fotograferen van politieagenten of andere opsporingsambtenaren op een voor het publiek toegankelijke plaats is in beginsel toegestaan. Artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht verbiedt namelijk slechts het opzettelijk filmen of fotograferen van personen met een *aangebrachte*² camera in de openbare ruimte, tenzij dit vooraf duidelijk is aangekondigd.³ Dit betekent dat het maken van opnamen op straat met behulp van camera's die op duidelijke wijze kenbaar zijn gemaakt⁴ of die voor het publiek goed zichtbaar zijn (een met de hand vastgehouden camera bijvoorbeeld), niet strafbaar is.⁵ Deze regel geldt voor opnamen gemaakt in het publieke domein. Hier valt de openbare weg onder, maar ook winkels, horeca-aangelegenheden, parkeerplaatsen en casino's maken hier onderdeel van uit.⁶ Kortom, het filmen of fotograferen van politieagenten in openbare ruimten is toegestaan, zolang de camera goed zichtbaar is. Dit valt namelijk onder de vrijheid van informatievergaring, een onderdeel van de vrijheid meningsuiting. Deze vrijheid is verankerd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Publicatie van opnamen

Als een opname of een foto rechtmatig gemaakt is, betekent dit niet dat deze ook mag worden gepubliceerd. Het publiceren van een foto of filmopname waar iemand herkenbaar opstaat, kan een schending van het portretrecht zijn. In de artikelen 19 tot en met 21 van de Auteurswet 1912⁷ zijn er regels gesteld aan de openbaarmaking van zogenaamde 'portretten.' Hieronder wordt ook de publicatie van foto's op internet verstaan. Indien er sprake is van een portret dat niet in opdracht van de geportretteerde is vervaardigd, is openbaarmaking niet

¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door Vlada Burmistrova, projectassistente bij het Public Interest Litigation Project (PILP), en gezien door Marloes van Noorloos, voorzitter van het Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM).

² *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 3, p. 7. Bijvoorbeeld aangebracht aan een gevel of een wand achter een kassa of aan het plafond in de tram. *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 3, p. 7: "De term 'aangebracht' geeft aan dat een extra activiteit is vereist met betrekking tot de plaatsing van het technische hulpmiddel. Uit de toelichting op artikel 441b Sr blijkt dat hiermee wordt bedoeld 'een enigszins permanente installatie' die op de desbetreffende plaats is aangebracht (*Kamerstukken II* 1970/71, 9419, 16). Bij cameratoezicht zal in beginsel steeds sprake zijn van een aangebrachte, geïnstalleerde camera."

³ Artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht: "Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft hij die, gebruik makende van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, van een persoon, aanwezig op een voor het publiek toegankelijke plaats, wederrechtelijk een afbeelding vervaardigt."

⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 3, p. 6: "Dit kan bijvoorbeeld door de camera of monitor goed in het zicht te plaatsen. Maar ook kan aan het kenbaarheidsvereiste worden voldaan door een mededeling te plaatsen, bijvoorbeeld op een bord, dat op de desbetreffende plaats gebruik wordt gemaakt van camera's."

⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 3, p. 6-7. Zie ook *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 5.

⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27732, 3, p. 5.

⁷ In samenhang met artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek over de onrechtmatige daad.

toegestaan voor zover een redelijk belang van de geportretteerde zich daartegen verzet.⁸ Een redelijk belang kan, onder andere, een schending van de privacy⁹ van de betrokkene zijn, of een schending van zijn of haar goede naam of imago. De rechter zal in elk individueel geval een belangenafweging moeten maken tussen enerzijds het belang van de vrijheid van meningsuiting, dat beschermd wordt door artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM, en anderzijds het belang van de betrokkene bij bescherming van zijn of haar persoonlijke levenssfeer, verankerd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.¹⁰ Dit is ook bepaald door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Caroline von Hannover tegen Duitsland*.¹¹

Uit de jurisprudentie blijkt dat één van de uitgangspunten bij de bovengenoemde belangenafweging is dat ‘publieke personen’ die in het kader van een onderwerp van maatschappelijk belang in het openbaar hun werkzaamheden uitvoeren, zoals politieambtenaren, een grotere inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer moeten toestaan dan privépersonen. Zo heeft het gerechtshof Arnhem bijvoorbeeld in een rechtszaak uit 2005 geoordeeld over het fotograferen van agenten gedurende hun beroepsuitoefening:

*“Voorts moeten ambtenaren die in het kader van een dergelijk onderwerp in het openbaar in de uitoefening van hun functie optreden, als public figures meer kritiek en een grotere inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer toestaan dan privépersonen.”*¹²

In deze zaak werd een man vrijgesproken die politieambtenaren fotografeerde terwijl zij flitscontroles uitvoerden.¹³ De foto’s kwamen terecht op de website www.flitsservice.nl, wat volgens de agenten een schending was van hun portretrecht. Het gerechtshof oordeelde dat er wel degelijk verslag gedaan mag worden van de activiteiten van de politie. In hoeverre hier foto’s voor nodig zijn *“is een journalistieke beslissing waarin de rechter in beginsel niet dient te treden.”*¹⁴

In dit specifieke geval reageerden de bezoekers van de website soms op een zeer agressieve en dreigende manier op de gebeurtenissen. Deze reacties, gecombineerd met het feit dat het verslag op de website ging over de politie als zodanig en niet over de specifieke agenten, vormde genoeg aanleiding voor het gerechtshof om aan te nemen dat er geen journalistieke noodzaak was om de agenten herkenbaar in beeld te brengen en om hun namen op de website te vermelden.¹⁵ Bij het publiceren van foto’s moet er dus rekening worden gehouden met privacy-voorschriften. Dit zal veelal betekenen dat een politieambtenaar onherkenbaar moet

⁸ Artikel 21 van de Auteurswet 1912: “Is een portret vervaardigd zonder daartoe strekkende opdracht, den maker door of vanwege den geportretteerde, of te diens behoefte, gegeven, dan is openbaarmaking daarvan door dengene, wien het auteursrecht daarop toekomt, niet geoorloofd, voor zover een redelijk belang van den geportretteerde of, na zijn overlijden, van een zijner nabestaanden zich tegen de openbaarmaking verzet.”

⁹ In HR 1 juli 1988, ECLI:NL:HR:1988:AB7688, NJ 1988/1000, p. 125 (*Vondelpark*) is een expliciete link gelegd met het privacy-grondrecht van artikel 8 EVRM.

¹⁰ Zie HR 21 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1240, NJ 1994/473, p. 93 (*Moordenaar G.J. Heijn*).

¹¹ EHRM 24 juni 2004, 59320/00, NJ 2005, 22, m.nt. E.J. Dommering; *Mediaforum* 2004/27, m.nt. G.A.I. Schuijt; *NJCM-Bulletin* 2004, p. 1171, m.nt. V. de Graaf; *AB* 2005/1, m.nt. R. Nehmelman; *EHRC* 2004/79, m.nt. J.H. Gerards (*Caroline von Hannover/ Duitsland I*).

¹² Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 4.5.

¹³ Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 3.3.

¹⁴ Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 4.7: “Niet alleen kan [appellant] in het kader van het kritisch volgen van het handelen van overheidsinstanties een (journalistiek) belang hebben bij de mogelijkheid op genoemde internetsite verslag te doen van de wijze waarop deze instanties een geval als het onderhavige behandelen. In hoeverre de foto’s aan dat verslag kunnen bijdragen, is een journalistieke beslissing waarin de rechter in beginsel niet dient te treden.”

¹⁵ Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 4.7.

worden gemaakt op beelden, zoals ook uit de uitspraak van het gerechtshof Arnhem blijkt: *“Voor zover [de agenten] zich tegen publicatie van hun naam, hoofd en gezicht (al dan niet in combinatie met elkaar) verzetten, is een toewijzing van hun vordering dan ook in een democratische samenleving noodzakelijk.”*¹⁶

Tot slot moeten politieambtenaren zich kunnen beschermen tegen gedragingen en situaties waarmee hun functioneren op onaanvaardbare wijze wordt belemmerd.¹⁷ Het publiek mag dan ook door het maken van opnamen het werk van een politieagent niet belemmeren.¹⁸

Conclusie

Kortom, het filmen of fotograferen van politieagenten in het publieke domein is toegestaan, zolang de camera goed zichtbaar is. Bij de publicatie van een foto of een opname kunnen politieambtenaren hun portretrecht inroepen. Dit betekent dat een foto van een agent niet gepubliceerd mag worden, mits hij of zij een ‘redelijk belang’ tegen publicatie heeft. In dit kader heeft het gerechtshof Arnhem bepaald dat politieambtenaren, als public figures die een openbare taak verrichten, meer kritiek en een grotere inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer moeten toestaan dan privépersonen. Met andere woorden, zij zullen minder snel een ‘redelijk belang’ hebben dat zich tegen de publicatie van foto’s verzet.

Bij het publiceren van foto’s moet er soms wel rekening worden gehouden met de privacy van de betrokken personen. Dit zal veelal betekenen dat een politieambtenaar onherkenbaar moet worden gemaakt op beelden. Ten slotte mag het publiek het werk van een politieagent niet belemmeren door het maken van opnamen.

¹⁶ Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 4.7.

¹⁷ Hof Arnhem 15 maart 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AT0895, r.o. 4.5.

¹⁸ Volgens artikel 184 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht is het beletten, belemmeren of vrijdelen van handelingen ter uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 strafbaar. Van belemmeren is nog geen sprake wanneer enkel wordt gefilmd (Rb. Amsterdam 2 juni 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD2980) of alleen indringend vragen worden gesteld en opmerkingen worden gemaakt (Hof ’s-Hertogenbosch 21 april 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BI2599). Van belemmeren is wel sprake bij, bijvoorbeeld, fysiek hinderen of het aannemen van een dreigende houding (Hof ’s-Hertogenbosch 19 maart 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BN4072; Hof Leeuwarden 21 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO1389), of bij hinderlijk opdringen (Hof Leeuwarden 30 november 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BO6086).