

27 732

Wijziging van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 maart 2003

Graag ga ik in deze nadere memorie van antwoord in op de vragen die door de leden van de fracties van het CDA, de VVD en de PvdA zijn gesteld in het nadere voorlopig verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de door VNO-NCW aan de Vaste Commissie voor Justitie van de Eerste Kamer gezonden brief van 29 oktober 2002. In deze brief wordt aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wetgeving binnen een onderneming. Daarbij komt een viertal punten aan de orde, waarop ik hieronder in zal gaan.

In de eerste plaats meent VNO-NCW dat het kenbaar maken van camera-toezicht een verzwarende administratieve last met zich mee zal brengen. Deze administratieve lasten zouden voortkomen uit het feit dat alle bedrijven die mogelijk ooit eens heimelijk cameratoezicht moeten toepassen het personeel hiervan vooraf in kennis moeten stellen. Ik deel dit oordeel niet. Werkgevers stellen hun werknemers op gezette tijden van verschillende regelingen en maatregelen op de hoogte. Het informeren van de werknemers over de mogelijke inzet van verborgen camera's op de werkvloer of het uitreiken van een kennisgeving op de eerste werkdag kan daarom naar mijn mening niet als een substantiële lastenverzwarende worden aangemerkt. Daarbij komt dat een werkgever de werknemers alleen hoeft te informeren indien hij daadwerkelijk overgaat of wil overgaan tot de inzet van verborgen camera's. Indien hiervan geen sprake is kan de informatie uiteraard achterwege blijven. Voorts wordt door VNO-NCW aandacht gevraagd voor derden die de werkplek kunnen betreden, zoals schoonmaakpersoneel of externe adviseurs. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen hier specifiek aandacht voor. Ten aanzien hiervan kan worden opgemerkt dat ook voor deze personen geldt dat zij alleen in kennis behoeven te worden gesteld van de mogelijkheid van cameratoezicht indien zij zich ook begeven in een ruimte waar daadwerkelijk beelden van die personen (kunnen) worden vervaardigd. Indien deze personen zich niet begeven in ruimten waar de verborgen camera is geïnstalleerd is een kennisgeving niet nodig. Is dat echter wel het geval dan zal de ondernemer ook deze personen moeten informeren over de (eventuele) inzet van camera's. Dit kan bijvoorbeeld

wanneer afspraken over de te verrichten werkzaamheden worden gemaakt. Het is de verantwoordelijkheid van de ondernemer die gebruik wenst te maken van verborgen camera's dat personen die daarmee mogelijk in beeld worden gebracht hiervan in kennis zijn gesteld.

In de tweede plaats meent VNO-NCW dat het kenbaarheidsvereiste eenzijdig wordt benadrukt en dat daardoor voorbij zou worden gegaan aan het feit dat heimelijk cameratoezicht op zich niet wederrechtelijk hoeft te zijn. VNO-NCW stelt zich op het standpunt dat het niet vooraf kenbaar zijn van incidenteel (tijdelijk) cameratoezicht teneinde gevallen van fraude of diefstal te kunnen opsporen niet wederrechtelijk is.

Ook dit oordeel wordt door mij niet onderschreven. In de diverse kamerstukken (bijvoorbeeld in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2000/01, 27 732, nrs. 3 en 5) wordt uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende bestanddelen die deel uitmaken van de delictomschrijvingen van artikel 441b en 139f Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin wordt eveneens aangegeven wat de redenen zijn voor het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk in beide voorgestelde strafbepalingen. Kort gezegd is bij het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk gedacht aan het gebruik van verborgen camera's door de overheid (opsporingsambtenaren en inlichtingen- en veiligheidsdiensten) en onder omstandigheden door journalisten ter uitvoering van het recht op vrije nieuwsgaring. Het standpunt van VNO-NCW dat hieronder ook valt het gebruik van verborgen camera's door de werkgever zonder dat de werknemer vooraf is geïnformeerd over het mogelijke gebruik van camera's deel ik derhalve niet.

In de derde plaats meent VNO-NCW dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid meer duidelijkheid zou moeten worden verschaft over het feit dat heimelijk cameratoezicht niet per definitie strafbaar hoeft te zijn. VNO-NCW stelt in dit verband voor een toetsingskader op te stellen. Naar mijn oordeel bestaat voldoende duidelijkheid ten aanzien van het gebruik van verborgen camera's. Indien op een niet voor het publiek toegankelijke plaats gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht, zonder dat de aanwezigheid van de camera's ter plaatse op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, dient de (mogelijke) aanwezigheid van dergelijke camera's op andere wijze kenbaar te zijn gemaakt aan de personen die de desbetreffende plaats betreden en van wie afbeeldingen (kunnen) worden vervaardigd. Is het (mogelijke) gebruik van camera's niet kenbaar gemaakt dan is de persoon die de afbeeldingen vervaardigt in beginsel strafbaar. Het opstellen van een afzonderlijk toetsingskader is mijns inziens dan ook niet nodig.

VNO-NCW verwijst in dit verband nog naar een brief van de toenmalige Registratiekamer van 23 juli 1998 over cameratoezicht op de werkplek. De inhoud van deze brief en bijbehorende checklist is gebaseerd op de destijds geldende Wet persoonsregistraties (met ingang van 1 september 2001 vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens) en de huidige strafbepalingen. De checklist sluit – logischerwijs – dus niet aan bij het beoogde wettelijk kader dat tot stand zal komen indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. Het College bescherming persoonsgegevens heeft inmiddels ook twee nieuwe informatiebladen inzake cameratoezicht uitgegeven. Dit zijn «Cameratoezicht: richtlijnen en vuistregels voor verantwoordelijken in bedrijven en organisaties» en «Cameratoezicht: rechten van betrokkenen» (beide te vinden op www.cbppweb.nl). Ook de leden van de fractie van het CDA verwijzen naar deze informatiebladen. Zij merken daarbij op dat het College bescherming persoonsgegevens in het eerstgenoemde informatieblad zou hebben gesteld dat «het wetsvoorstel geen verandering zal brengen in de huidige situatie». Ik kan deze passage echter niet terugvinden in het bedoelde informatieblad. Voorts wordt door deze leden

aangehaald dat het College bescherming persoonsgegevens zou hebben gesteld dat «heimelijk cameratoezicht incidenteel moet kunnen (niet structureel)» zonder strafbaarstelling. Ik acht dit echter niet een geheel juiste weergave van hetgeen in het informatieblad is gesteld. Dit komt er kort gezegd op neer dat het gebruik van verborgen camera's in de regel niet is toegestaan. Vervolgens wordt opgemerkt dat onder bijzondere omstandigheden de tijdelijke inzet van verborgen camera's kan zijn toegestaan en dat instemming van de ondernemingsraad is vereist. Zo er geen ondernemingsraad is kan bijvoorbeeld in een arbeidscontract worden opgenomen dat in bijzondere omstandigheden van tijdelijk (heimelijk) videocameratoezicht gebruik kan worden gemaakt. De door het College bescherming persoonsgegevens voorgestane lijn komt dus overeen met de door mij voorgestelde regelgeving.

Tenslotte wijst VNO-NCW op een voorstel voor aanpassing van het voorgestelde artikel 139f Sr. Het voorstel strekt kort gezegd tot het schrappen van het bestanddeel wederrechtelijk in de voorgestelde delictsomschrijving van artikel 139f Sr en het daarin terugbrengen van de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» (welke thans deel uit maken van de delictsomschrijving van artikel 139f Sr).

In de nota naar aanleiding van het nader verslag ben ik op dit voorstel reeds uitgebreid ingegaan (Kamerstukken II 2001/02, 27 732, nr. 7, blz. 7). Kort gezegd acht ik een dergelijke aanpassing onwenselijk. Het door de regering ingediende voorstel om de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» te vervangen door «wederrechtelijk» beoogt de strafbaarstelling van artikel 139f Sr op logische en consistente wijze te laten aansluiten bij de voorgestelde strafbaarstelling van artikel 441b Sr. De door VNO-NCW voorgestelde aanpassing van het wetsvoorstel zou leiden tot een situatie waarin het Wetboek van Strafrecht minder bescherming biedt voor burgers tegen het heimelijk vervaardigen van een afbeelding in een woning of op een andere niet voor het publiek toegankelijke plaats dan op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Dat acht ik een onlogische en onwenselijke situatie.

De leden van de fractie van de VVD behouden gemengde gevoelens ten aanzien van het wetsvoorstel. Deze leden gaan nogmaals in op het gebruik van onrechtmatig gemaakte camerabeelden als bewijs in strafzaken. Hierover is in de memorie van antwoord door mij aangegeven dat dergelijk materiaal en de op grond daarvan verkregen andere bewijsmiddelen niet van het bewijs in strafzaken uitgesloten behoeven te worden indien de overheid niet de hand heeft gehad in het onrechtmatige handelen van degene die de beelden heeft vervaardigd. Deze leden menen dat, gezien het feit dat met het oog op de uitbreiding van de strafbaarstelling van heimelijk cameratoezicht het bestanddeel wederrechtelijk expliciet in de delictsomschrijving wordt opgenomen, het voor de hand zou liggen dat de rechter vaker dan voorheen wederrechtelijk verkregen beeldmateriaal als bewijsmiddel zal afwijzen. De aangehaalde jurisprudentie zou met de invoering van dit wetsvoorstel aan betekenis verliezen.

Ik kan deze gedachtegang niet volgen. Nogmaals wil ik benadrukken dat op basis van de jurisprudentie kan worden gesteld dat beelden die door particulieren op onrechtmatige wijze zijn verkregen, bijvoorbeeld omdat in strijd met artikel 441b of 139f Sr is gehandeld, in beginsel in een strafzaak als bewijs kunnen worden toegelaten. Het is dus een misvatting te veronderstellen dat ieder beeld verkregen in strijd met artikel 441b of 139f Sr moet worden uitgesloten van het bewijs in een strafzaak. Dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt de reikwijdte van de genoemde strafbepalingen uit te breiden doet hier niet aan af. De voorgestelde uitbreiding van de strafbepalingen zal hoogstens met zich kunnen

brengen dat vaker dan thans het geval is beelden in strijd met genoemde strafbepalingen worden vervaardigd. Echter voor deze beelden geldt in beginsel steeds bovengenoemde lijn in de jurisprudentie: zolang de overheid niet heeft aangezet tot het onrechtmatig handelen van derden, kunnen de beelden in beginsel worden toegelaten tot het bewijs in een strafzaak. Ook het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk brengt in het bovenstaande geen verandering.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts duidelijkheid ten aanzien van de opmerkingen van de premier in het RTL4 lijsttrekkersdebat waaruit zij opmaakten dat de premier beeldmateriaal onbeperkt als bewijsmiddel in strafzaken aangemerkt wil zien. Deze leden menen dat het wetsvoorstel op gespannen voet met deze zienswijze zou staan.

Zoals uit het bovenstaande blijkt staan de uitlatingen van de premier niet op gespannen voet met het wetsvoorstel. Het eventueel strafbaar handelen op grond van de artikelen 441b en 139f Sr brengt niet noodzakelijkerwijs met zich mee dat de daaruit voortkomende beelden niet als bewijs in een strafzaak zouden mogen worden gebruikt. Het is dus niet zo dat de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarstellingen van de artikelen 441b en 139f Sr tot gevolg heeft dat de mogelijkheden om camerabeelden als bewijs te gebruiken in een strafzaak worden ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals ik eerder heb aangegeven zal van bewijsuitsluiting wel sprake kunnen zijn indien de overheid de hand heeft gehad in het onrechtmatig handelen van derden. In dat geval kan de overheid het onrechtmatig handelen worden aangerekend en zou bewijsuitsluiting van het desbetreffende materiaal daarop kunnen volgen.

Tenslotte moet niet uit het oog worden verloren dat voorzover mij bekend in veruit de meerderheid van de gevallen cameratoezicht thans op kenbare wijze en derhalve op rechtmatige wijze plaatsvindt. Het bovenstaande betoog over onrechtmatig verkregen beelden zal dus betrekking hebben op uitzonderlijke gevallen.

De leden van de PvdA-fractie merken nog op in de memorie van antwoord geen antwoord te hebben aangetroffen op de vraag hoe de controle plaatsvindt op juist en adequaat gebruik van verzameld beeldmateriaal in het geval dat digitale foto's direct naar het dichtst bijzijnde politiebureau worden geseind. Ook vroegen zij wie de potentieel strafbare persoon bij cameratoezicht in winkels identificeert: is dat de ondernemer, de verzekeraar of het onderhoudsbedrijf van de apparatuur?

Uit het voorlopig verslag maak ik op dat bovenstaande vragen door de leden van de PvdA-fractie waarschijnlijk zijn gesteld in verband met het bericht «Winkeliers zetten dieven op foto. Opsporing sneller door signalement» in de Telegraaf van 23 oktober 2002. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven was het in het krantenbericht aangehaalde voorstel mij slechts uit de media bekend. Van een uitgewerkt plan ben ik niet op de hoogte. Wel kan ik in dit verband opmerken dat op 20 januari 2003 in Amsterdam een overeenkomst is gesloten tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Economische Zaken en het PlatformDetailhandel.nl, waarin de Nationale Winkelraad van MKB Nederland en de Raad Nederlandse Detailhandel samenwerken, met het oog op een gezamenlijke aanpak van de winkelcriminaliteit. In dat verband is de afspraak gemaakt dat de betrokken bewindspersonen binnen een jaar zullen onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor onderlinge uitwisseling van digitale foto's en beelden gemaakt binnen een winkel, met andere winkels in een winkelcentrum en de politie.

In antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen het volgende. Uit het eerdergenoemde krantenbericht kan worden afgeleid dat het zou gaan om het maken van digitale foto's van winkeldieven en

overvallers die op heterdaad zijn betrapt. Door het verzenden van de foto's aan het dichtstbijzijnde politiebureau krijgen de opsporingsambtenaren snel de beschikking over het signalement van een winkeldief of -overvaller en behoeven de winkeliers niet naar het politiebureau voor het doorgeven van het signalement en het bekijken van fotoboeken met mogelijke daders. Hieruit blijkt dat in de bedoelde situatie geen sprake is van een *potentieel* strafbare persoon. Het gaat immers om op heterdaad betrapte daders van een strafbaar feit (dieven of overvallers). Indien foto's van een dergelijke persoon naar het politiebureau zouden worden verzonden, vindt de controle op het juist en adequaat gebruik van het beeldmateriaal in eerste instantie bij de politie plaats. Indien daartoe aanleiding bestaat kunnen de beelden worden opgeslagen in een politieregister. De beheerder van het politieregister draagt zorg voor juiste werking van het register en de beveiliging van het register tegen bijvoorbeeld onbevoegde kennisneming of verstrekking van daarin opgenomen gegevens, in dit geval beelden. Indien de beelden worden gebruikt voor de opsporing en vervolging van een verdachte, dan vindt het gebruik van de beelden plaats onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie.

De identificatie van de afgebeelde persoon (dat wil zeggen het vaststellen van de identiteit van de afgebeelde persoon) zal, zo kan uit het krantenbericht worden afgeleid, plaatsvinden door de politie die de foto's ontvangt. Mogelijk is de dader reeds bij de politie bekend.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner