

27 732

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 december 2002

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag. Het stemt tot voldoening dat de leden van de fracties van de PvdA en in overwegende mate ook de SGP en de ChristenUnie met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie hebben vooralsnog gemengde gevoelens ten aanzien van dit wetsvoorstel. Ik hoop dat mijn reactie op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag eraan zal bijdragen dat ook deze leden met het wetsvoorstel kunnen instemmen.

De leden van de fractie van de VVD memoreren dat bij de behandeling in de Tweede Kamer aan de orde is gesteld dat het wetsvoorstel de sfeer ademt van een tijd waarin de afweging tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en veiligheid nog sterk in het voordeel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitviel. Deze leden geven aan niet overtuigd te zijn dat de uitbreiding van de strafbaarstelling van heimelijk cameratoezicht niet ten koste gaat van de hoognodige verhoging van de veiligheid in de samenleving en van de benutting van moderne methoden van criminaliteitspreventie en -bestrijding.

Hierover wil ik graag het volgende opmerken. Het onderhavige wetsvoorstel past geheel in de algemene beleidslijn van het kabinet dat cameratoezicht een nuttige bijdrage kan leveren aan de voorkoming en bestrijding van criminaliteit en daarmee aan een verhoging van de veiligheid. Dit uitgangspunt blijkt ook uit het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (Kamerstukken II, 2002/03, 28 684, nr. 1). Het kabinet meent wel dat – naast de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit – de aanwezigheid van cameratoezicht op duidelijke wijze voor de burger kenbaar moet zijn. Dit vereiste vloeit voort uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar geeft bovenal uitdrukking aan de gedachte dat het onwenselijk is wanneer men in onze samenleving elkaar ongebreideld en ongestraft zou kunnen bespieden met verborgen camera's. Het is dus ook een kwestie van hoe met elkaar om te gaan, van fatsoen.

De gedachte dat de uitbreiding van de strafbaarstelling van heimelijk cameratoezicht ten koste zou gaan van het verhogen van de veiligheid in de samenleving, bestrijd ik. In de eerste plaats wordt niet het gebruik van

camera's als zodanig strafbaar gesteld, doch het gebruik van bepaalde camera's waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze is kenbaar gemaakt. De mogelijkheid van toepassing van cameratoezicht blijft dus volop aanwezig en het kabinet is ook voorstander hiervan. In de tweede plaats gaat van cameratoezicht alleen dan een preventieve werking uit wanneer dit op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Ook in dit opzicht kan het wetsvoorstel dus niet worden gezien als een inperking van de mogelijkheden tot verhoging van de veiligheid.

Dit brengt mij op het gebruik van de gemaakte beelden in een strafprocedure en in het bijzonder op de vraag die de leden van de VVD-fractie hebben gesteld over de strafvorderlijke status van wederrechtelijk verkregen beelden.

Beelden en ander materiaal door particulieren verkregen, kunnen bijdragen aan het bewijs in een strafzaak. Een winkelier kan bijvoorbeeld de door hem gemaakte beelden aan de politie overdragen en deze kunnen vervolgens op de voet van artikel 339, eerste lid, onder 1°, Wetboek van Strafvordering als eigen waarneming van de rechter tot bewijs dienen. Wanneer materiaal op onrechtmatige wijze door particulieren is verkregen – of dit nu is vanwege overtreding van artikel 441b of 139f Wetboek van Strafrecht, of vanwege andere redenen – zijn de omstandigheden bepalend voor de vraag of dit de bruikbaarheid voor het bewijs aantast. Het materiaal is dan niet per definitie onbruikbaar voor het bewijs. Ik gaf dit al aan tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer en verwees daarbij naar jurisprudentie. Deze jurisprudentie bestaat onder andere uit de arresten HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 175 en HR 11 april 1995, NJ 1995, 537. Uit deze arresten vloeit voort dat het feit dat een opsporingsambtenaar bewijsmateriaal van een derde heeft ontvangen dat door deze derde op onrechtmatige wijze is verkregen, in beginsel niet tot gevolg heeft dat dergelijk materiaal en de op grond daarvan verkregen andere bewijsmiddelen van het bewijs moeten worden uitgesloten. Hierbij is het van belang dat de overheid in het onrechtmatige handelen van die derde geen hand heeft gehad, zij mag die derde op generlei wijze tot dat onrechtmatige handelen hebben aangezet. Zou dat wel het geval zijn geweest dan zou eerder sprake kunnen zijn van bewijsuitsluiting. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat «niet per definitie» in dit geval betekent merk ik op dat uit de rechtspraak tot nu toe volgt dat indien de overheid geen hand heeft gehad in het onrechtmatige handelen, het door particulieren op onrechtmatige wijze verkregen materiaal in beginsel bruikbaar is voor het bewijs. De leden van de VVD-fractie zullen er begrip voor hebben dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin het materiaal is verkregen op een wijze die dermate strijdig is met het recht dat de rechter daaraan gevolgen verbindt. Dit staat los van het wetsvoorstel: ook nu is dit het geval. De voorgestelde wetgeving maakt het voor particulieren niet moeilijker langs rechtmatige weg camera-toezicht toe te passen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in het kader van hetgeen is uiteengezet ten aanzien van het recht op vrije nieuwsgaring, wat als «misstanden» kan worden beschouwd. In het bijzonder werd gevraagd naar een uitsluitingsgrond in geval van «misstanden» die een inbreuk op de rechtsorde inhouden.

In verschillende kamerstukken die over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn gewisseld is aandacht besteed aan het recht op vrije nieuwsgaring in relatie tot het verbod op het heimelijk vervaardigen van afbeeldingen van een persoon. Uitgangspunt is dat de formulering van de strafbaarstelling ruimte moet laten voor een afweging door de rechter indien in een concreet geval sprake is van conflicterende grondrechten (recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer versus recht op vrije nieuwsgaring). Door het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk wordt deze ruimte voor afweging geschapen. Aspecten die een rol

spelen bij een dergelijke afweging zijn (a) het onderwerp van berichtgeving dat door middel van de verborgen camera aan het licht wordt gebracht, (b) de vraag of ook andere middelen tot nieuwsgaring ter beschikking stonden dan de verborgen camera en (c) de aard van en mate waarin met de verborgen camera een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Het onderwerp van berichtgeving dat door middel van de verborgen camera aan het licht moet worden gebracht kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaalde misstand in de samenleving, op welk maatschappelijk terrein dan ook. Op voorhand is echter niet aan te geven in welke gevallen hiervan sprake kan zijn. Als voorbeeld zou kunnen worden gewezen op de hieronder aangehaalde zaak, waarin het onderwerp van berichtgeving betrekking had op de wijze waarop de Scientology Kerk mensen die na een onderzoek harerzijds in geestelijke nood blijken te verkeren hulp wil bieden en in het bijzonder op de financiële aspecten daarvan.

Wel kan worden gesteld dat hierbij niet de aard van de misstand bepalend is, maar de vraag of openbaring aan het brede publiek van het onderwerp in kwestie (de misstand) het algemeen belang dient (vgl. Rb. Amsterdam 6 november 1980, NJ 1981, 502).

Gelet op het bovenstaande acht ik een afzonderlijk geformuleerde strafuitsluitingsgrond voor nieuwsgaring niet nodig.

Tenslotte zien de leden van de VVD-fractie graag verduidelijkt hoe het primaire doel van het wetsvoorstel – bescherming van de persoonlijke levenssfeer – zich verhoudt tot de voorwaarden die aan burgers worden gesteld met betrekking tot de aanwezigheid van camera's in hun eigen huis.

De voorwaarden die aan cameratoezicht in de woonomgeving worden gesteld, namelijk dat ook op een dergelijke plaats het gebruik van camera's op duidelijke wijze kenbaar moet zijn gemaakt, liggen geheel in lijn met het doel van het wetsvoorstel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen. In de woonomgeving is immers niet alleen sprake van de persoonlijke levenssfeer van de rechthebbende, degene die ter plaatse woont, maar kan ook de persoonlijke levenssfeer van derden in het geding zijn zoals bijvoorbeeld van gasten of huishoudelijk personeel. Ook zij dienen, wanneer zij met toestemming van de rechthebbende de woning hebben betreden, beschermd te worden tegen het heimelijk vervaardigen van afbeeldingen. Daarom geldt het vereiste van kenbaarheid in beginsel ook voor burgers in hun eigen huis.

In antwoord op de vraag van deze leden wat bedoeld wordt met de constatering dat de bewoner die heimelijk afbeeldingen maakt van een inbreker, in beginsel buiten de strafbaarstelling van artikel 139f Wetboek van Strafrecht (Sr) valt en of die situatie niet per definitie een uitsluitingsgrond betreft, merk ik het volgende op.

Zoals hierboven aangegeven geldt het kenbaarheidsvereiste ook voor burgers die in hun eigen woning met een camera afbeeldingen van derden vervaardigen. Het gaat daarbij om personen die impliciet of expliciet met toestemming van de rechthebbende de woning hebben betreden. Deze personen mogen erop vertrouwen dat hun persoonlijke levenssfeer door de rechthebbende wordt geëerbiedigd. Dit ligt anders wanneer een persoon wederrechtelijk de woning van de rechthebbende betreedt. Deze persoon 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. In een dergelijk geval zal dus niet aan de delictsomschrijving van artikel 139f Sr zijn voldaan, zodat de rechthebbende in beginsel niet strafbaar is. De woorden «in beginsel» geven uitdrukking aan het feit dat de rechter uiteindelijk beoordeelt of in

het concrete geval sprake is van strafbaarheid of niet. De niet-strafbaarheid vloeit voort uit het ontbreken van een bestanddeel van de delictsomschrijving en niet uit een expliciete strafuitsluitingsgrond. Gelet op het bovenstaande acht ik deze ook niet nodig.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de afbakening van bepaalde begrippen in de delictsomschrijving van artikel 441b Sr en de rol van de rechtspraak daarbij, in het bijzonder in relatie tot de praktijk ten aanzien van de privacyregelgeving.

De delictsomschrijvingen van de artikelen 441b en 139f Sr acht ik adequaat. Zij bakenen voldoende duidelijk af welke gedragingen onder de delictsomschrijving vallen en welke niet. Dat laat echter onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen waarvan niet aanstonds duidelijk is of zij binnen de reikwijdte van de desbetreffende bepalingen vallen. Dit is inherent aan de formulering van bijna iedere strafbepaling. In reactie op enkele situaties die mij tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn voorgelegd, heb ik aangegeven dat in dergelijke gevallen uiteindelijk de rechtspraak een nadere invulling zal moeten geven aan (bepaalde begrippen uit) de strafbaarstellingen. Hiermee is geenszins gezegd dat de bepalingen zodanig open zijn dat de reikwijdte ervan geheel of in overwegende mate door middel van rechtspraak zal moeten worden ingevuld. In verreweg de meeste gevallen van cameratoezicht die zich in de praktijk voordoen zal de voorgestelde wetgeving duidelijk en eenvoudig toepasbaar zijn. De praktijk van cameratoezicht staat over het algemeen niet op gespannen voet met het wetsvoorstel. Tenslotte kan nog worden opgemerkt – naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van deze fractie over de privacyregelgeving – dat de privacyregelgeving in meer gevallen normen bevat die door de rechtspraak nadere invulling krijgen.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie een reactie naar aanleiding van de plannen van ondernemers om winkeldieven en overvallers op digitale foto's te zetten die elektronisch direct naar het dichtstbijzijnde politiebureau kunnen worden geseind. In het bijzonder vragen deze leden wat dergelijke camera's precies in de gaten houden, wie de camera's beheert, aan welke eisen van kenbaarheid dient te zijn voldaan en hoe de potentieel strafbare persoon is te identificeren. Het plan waarop de leden van de PvdA-fractie doelen is mij slechts uit de media bekend. Ook het Openbaar Ministerie en de politie blijken alleen via de media hiervan op de hoogte te zijn. Hoe een en ander in de praktijk zal worden uitgevoerd is mij dan ook niet bekend. In het licht van het onderhavige wetsvoorstel kan ik hierover wel het volgende opmerken. Indien het de bedoeling is de foto's te maken met daartoe aangebrachte camera's op een voor het publiek toegankelijke plaats, zal de aanwezigheid van die camera's op duidelijke wijze kenbaar moeten zijn gemaakt. Dit vloeit voort uit het onderhavige wetsvoorstel. Indien de foto's echter met een losse (digitale) fotocamera worden gemaakt, valt dit in beginsel niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. In dat geval gelden de regels van het civiele recht.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen tenslotte een nadere uiteenzetting betreffende de mogelijkheden en onmogelijkheden om beelden in de openbare ruimte door camera's gemaakt in een civiel dan wel een strafproces als bewijsmiddel te gebruiken. Voor zover deze vraag betrekking heeft op het strafproces, is deze in het voorgaande al beantwoord naar aanleiding van een door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag. Ten aanzien van het civiele proces kan ik hierover het volgende opmerken. Het civiele bewijsrecht kent de vrije bewijsleer, dat betekent dat in beginsel alle middelen als bewijs mogen worden aangewend. Dit vloeit voort uit artikel 152 Wetboek van Burger-

lijke Rechtsvordering. Ook camerabeelden kunnen derhalve worden ingebracht als bewijs in een civiele procedure. De leer van het onrechtmatig verkregen bewijs speelt in het civiele recht nauwelijks een rol. Uitsluiting van een bewijsmiddel in een civiele procedure op grond van het feit dat het middel op onrechtmatige wijze is verkregen zal niet licht worden uitgesproken. Dit blijkt ook uit het arrest van de Hoge Raad van 27 april 2001, NJ 2001, 421. In deze zaak ging het onder andere om de vraag of door een werkgever heimelijk gemaakte videobeelden van een caissière in een ontslagprocedure als bewijs mochten dienen. De Hoge Raad oordeelt onder andere dat ook al zou de werkgever met de wijze van filmen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de caissière hebben gemaakt, dit nog niet betekent dat dit bewijsmateriaal in de ontslagprocedure niet mag worden gebruikt. De Hoge Raad laat de vraag of de wijze waarop de beelden zijn gemaakt valt onder de delictsomschrijving van het huidige artikel 441b Sr onbesproken, hoewel dit artikel ook in zijn huidige formulering zich uitstrekt over de wijze waarop in die zaak de beelden zijn vervaardigd. Hieruit kan worden afgeleid dat wanneer camerabeelden in strijd met artikel 441b of 139f Sr zijn verkregen dit niet noodzakelijkerwijs tot gevolg zal hebben dat die beelden niet als bewijs in een civiele procedure mogen worden ingebracht.

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