

Vergaderjaar 1997–1998

25 760

Cameratoezicht

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VAN DE MINISTER EN
STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 1997

Hierbij zenden wij u een notitie over het onderwerp cameratoezicht die in het vooruitzicht is gesteld bij brief van 25 juni 1996 van de Minister van Justitie en Staatssecretaris mr. J. Kohnstamm van Binnenlandse Zaken. Deze notitie bevat onze visie op het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en onze beleidsvoornemens die daaruit voortvloeien.

Wij reageren hiermee ook op het rapport van de Registratiekamer «In beeld gebracht» van januari 1997, zoals u is toegezegd bij brief van 18 februari jl.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Notitie cameratoezicht

Inhoud		Blz.
Hoofdstuk 1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor de notitie	3
1.2	Begripsbepaling en reikwijdte van de notitie	3
1.3	Opzet van de notitie	4
Hoofdstuk 2	Juridisch kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2.	Recht op privacy	5
2.2.1	Wanneer is bij cameratoezicht de privacy in het geding?	6
2.2.2	Is de inbreuk op de privacy rechtmatig?	9
2.3	Wet persoonsregistraties (WPR) en voorstel Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)	10
2.4	Gemeentewet	13
2.5	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	14
2.6	Wetboek van Strafrecht	15
2.7	Auteurswet	17
2.8	Botsing van grondrechten	19
2.9	Toezicht en handhaving	19
Hoofdstuk 3	Cameratoezicht in de Europese Unie	20
Hoofdstuk 4	Uitgangspunten voor de toelaatbaarheid van het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging	23
4.1	Algemeen	23
4.2	Reactie op het rapport van de Registratiekamer	23
4.2.1	Kenbaarheid	24
4.2.2	Bevoegd gebruik	24
4.2.3	Subsidiariteit en proportionaliteit	26
4.2.4	Zorgvuldige verwerking van verzamelde beelden	26
4.2.5	Overkoepelende werking	26
Hoofdstuk 5	Beleidsvoornemens	27
5.1.	Voorlichting	27
5.2	Zelfregulering	27
5.3	Particuliere beveiligingsorganisaties	28
5.4	Bescherming persoonsgegevens	28
5.5	Aanvulling strafbepalingen	29
5.6	Gebruik van camera's bij handhaving van de openbare orde	30
Bijlage	Samenvatting geraadpleegde rapporten	32

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor de notitie

Met de voortschrijdende ontwikkelingen van de techniek is het gebruik van camera's voor criminaliteitspreventie en andere doeleinden tot grote ontwikkeling gekomen. Video-apparatuur wordt door particulieren en overheidsinstellingen gebruikt om private, semipublieke en publieke plaatsen te beveiligen. In banken, winkelcentra, parkeergarages en flatgebouwen worden steeds vaker camera's opgehangen. Camera's worden geplaatst op stations en in het openbaar vervoer. Niet alleen in voor het publiek toegankelijke besloten ruimten¹ verschijnen steeds meer camera's maar ook langs de openbare weg.

Met de toename van het gebruik van camera's zijn de mogelijkheden om binnen te dringen in de persoonlijke levenssfeer vergroot. Daarmee groeit ook de roep om bescherming daartegen. Het recht moet met deze veranderingen gelijke tred houden. Het huidige recht biedt waarborgen om ongewenst gebruik van camera's tegen te gaan, met name de Grondwet, het Wetboek van Strafrecht, de Wet persoonsregistraties (WPR), het Burgerlijk Wetboek en de Auteurswet. De vraag is echter of deze waarborgen nog wel toereikend zijn.

Tijdens een algemeen overleg op 20 februari 1996 over de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998² heeft de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken aandacht gevraagd voor de privacybescherming bij het gebruik van camera's. De Minister van Justitie en Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken, hebben bij brief van 25 juni 1996 aan de Tweede Kamer³ laten weten duidelijkheid over het doel waarvoor en de omstandigheden waaronder het gebruik van camera's mogelijk is, met name in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, noodzakelijk te vinden. Zij kondigden aan gezamenlijk te zullen bezien welke – eventueel wettelijke – maatregelen nodig zijn om deze helderheid te verschaffen. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat zij over de uitkomsten van de gedachtenvorming wordt geïnformeerd, waarbij ook de resultaten van een op stapel staand onderzoek van de Registratiekamer naar het gebruik van camera's zouden worden betrokken. Op 20 januari jl. heeft de Registratiekamer haar rapport «In beeld gebracht» gepubliceerd. Dit rapport, waarvan een samenvatting is opgenomen in de bijlage, bevat een aantal regels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging op de openbare weg en in openbare ruimten. In de aanbiedingsbrief bij het rapport adviseert de Registratiekamer de Minister van Justitie de noodzaak van aanvulling van de bestaande strafbepalingen ten aanzien van het gebruik van videocamera's op de openbare weg en in openbare ruimten te bezien. De Minister van Justitie heeft, mede namens Staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken, de Tweede Kamer bij brief van 18 februari jl.⁴ desgevraagd bericht dat de Kamer een schriftelijke reactie op het rapport van de Registratiekamer zal ontvangen.

1.2. Begripsbepaling en reikwijdte van de notitie

Aan het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging worden in de literatuur verschillende benamingen gegeven. In deze notitie wordt van cameratoezicht gesproken als er beelden worden vastgelegd maar ook als dat niet het geval is en alleen sprake is van monitoren. Het gebruik van camera's met beeldopslag op videoband, zowel analoog als digitaal, wordt hier aangeduid als videocameratoezicht.

De Registratiekamer heeft haar onderzoek voor het rapport «In beeld gebracht» geconcentreerd op toezicht met behulp van videocamera's.

¹ Zie voor een nadere uiteenzetting van dit begrip par. 1.2.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 225, nr. 6, blzz. 2, 9.

³ BIZA-96-784.

⁴ Kamerstukken 1996/97, 25 000 VI, nr. 37.

Deze notitie heeft een bredere strekking: zij gaat ook in op toezicht met behulp van camera's, louter ten behoeve van monitoring. Omdat daarbij deels dezelfde aspecten spelen als bij videocameratoezicht, menen wij ook die vorm van cameratoezicht in onze beschouwingen te moeten betrekken.

Het rapport «In beeld gebracht» beperkt zich voorts tot toezicht op de openbare weg en in openbare ruimten. De Registratiekamer vat onder het begrip «openbare ruimte» ruimten als bankgebouwen, casino's, voetbalstadions en winkels (blz. 9).¹ Het gaat derhalve om voor het publiek toegankelijke ruimten, waarbij de toegang ten hoogste afhankelijk is gesteld van het betalen van een toegangsprijs of het bereiken hebben van een bepaalde leeftijd. Wij menen dat uitoefening van cameratoezicht ook aandacht verdient, indien dit plaatsvindt in niet voor het publiek toegankelijke ruimten. Daaronder verstaan wij ruimten waarvan de toegang afhankelijk is gesteld van toestemming tot het betreden ervan. Wij denken dan aan woningen en (gedeelten van) ruimten waarvan de toegang afhankelijk is gesteld van een lidmaatschap of werknemerschap, zoals besloten clubs en kantoorgebouwen. Juist ook in dergelijke ruimten kan de privacy in het geding zijn. Om die reden betrekken wij in ons standpunt ook het gebruik van camera's in die ruimten.

Deze notitie is beperkt tot het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging. Daaronder vatten wij ook het gebruik van camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde. Deze notitie strekt zich niet uit tot het gebruik van camera's voor opsporing van strafbare feiten.² Zij strekt zich evenmin uit over het gebruik van camera's uitsluitend ten behoeve van de openbare informatievoorziening door pers, radio of televisie. Hetzelfde geldt voor het gebruik van camera's voor persoonlijk of huiselijk gebruik.

1.3. Opzet van de notitie

In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan het juridische kader waarin het onderwerp «cameratoezicht» moet worden geplaatst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de bestaande mogelijkheden om tegen het gebruik van camera's op te treden. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de bewijskracht van videobanden.³

De notitie geeft in hoofdstuk 3 een overzicht van cameratoezicht en de wijze waarop het gebruik is genormeerd in landen van de Europese Unie. Daarin zijn ook aanbevelingen opgenomen die in dit internationaal verband zijn opgesteld voor het gebruik van camera's in voor het publiek toegankelijke ruimten.

Hoofdstuk 4 bevat de uitgangspunten voor de toelaatbaarheid van het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging. In dit hoofdstuk geven wij ook onze reactie op het rapport «In beeld gebracht» van de Registratiekamer.

De maatregelen die wij – naast de reeds bestaande mogelijkheden – nodig achten om naleving van deze uitgangspunten te bevorderen en bij ongewenst gebruik van camera's te kunnen optreden zijn opgesomd in hoofdstuk 5.

Bij het opstellen van deze notitie zijn naast binnen- en buitenlandse literatuur over dit onderwerp, enkele rapporten geraadpleegd die in de bijlage worden samengevat.

¹ In het licht van onder meer de terminologie van artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht is het beter de genoemde ruimten aan te duiden als voor het publiek toegankelijke besloten ruimten. Het begrip «openbare ruimte» houdt in dat, anders dan bij een besloten ruimte, het verblijf in die ruimte niet door de gerechtigde aan een bepaald doel mag zijn gebonden.

² Zie voor dat onderwerp de beschouwingen over observatie in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, Kamerstukken 1996/97, 25 403, nr. 3, blzz. 26–28, 70–73.

³ Zoals toegezegd tijdens een algemeen overleg met de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken, Justitie alsmede Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 22 oktober 1996.

2. Juridisch kader

2.1. Inleiding

Toezicht met behulp van camera's kan worden gezien vanuit verschillende juridische invalshoeken. De belangrijkste is die van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of – korter aangeduid – het recht op privacy. Dit recht is in algemene zin vastgelegd in de Grondwet en in verdragen. Een meer specifieke uitwerking van dit recht betreft de bescherming van persoonsgegevens. Regels daarover zijn vastgelegd in de Wet persoonsregistraties (WPR), die in de nabije toekomst zal worden vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Het recht op privacy vindt ook bescherming in het strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht bevat een aantal bepalingen die mede het (heimelijk) gebruik van camera's bestrijken. Ook zijn er invalshoeken die niet of niet primair binnen de sfeer van de privacy vallen. Daarbij kan worden gedacht aan de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde krachtens de Gemeentewet. En voorts aan de regels met betrekking tot particuliere beveiligingsorganisaties. De Auteurswet bevat eveneens bepalingen die relevant zijn voor het gebruik van camera's.

2.2. Recht op privacy

Algemeen

Het recht op privacy in algemene zin is vastgelegd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

In artikel 8 EVRM is in het eerste lid vastgelegd dat een ieder recht heeft op respect voor (onder meer) zijn privéleven. Ingevolge het tweede lid van dat artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht toegestaan, 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.

Op grond van artikel 17 IVBPR, tot slot, geldt dat niemand onderworpen mag worden aan willekeurige of onwettige inmenging in (onder meer) zijn privéleven. Ingevolge het tweede lid van dat artikel heeft een ieder recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging.

Het aldus in Grondwet en verdragen vastgelegde recht op privacy is, ook in relatie tot uitoefening van cameratoezicht, geen scherp omlind begrip. Aan de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur vallen niettemin een aantal toetspunten te ontleen voor de beantwoording van de vraag of bij cameratoezicht het recht op privacy in het geding is. Deze toetspunten komen hierna in par. 2.2.1 aan de orde. Overigens tekenen wij daarbij aan dat een enkel toetspunt niet alleen kan worden uitgelegd als een toetspunt bij de afbakening van de reikwijdte van het recht op privacy, doch ook als toetspunt bij de beoordeling of een inbreuk op dat recht geoorloofd is.¹ Daarmee zijn wij direct aanbeland bij een volgende vraag die beantwoording behoeft: wanneer is een inbreuk op de privacy die het

¹ Vgl. C.J. Staal, De vaststelling van de reikwijdte van de rechten van de mens, 1995, blz. 243.

gevolg van cameratoezicht is, rechtmatig? Die vraag komt in par. 2.2.2 aan bod. Grondrechten zijn in beginsel alleen bedoeld voor de verhouding tussen overheid en burger. Om die reden wordt in die paragraaf ook kort stil gestaan bij de vraag of een en ander ook in horizontale verhoudingen, d.w.z. tussen burgers onderling, geldt.

2.2.1. Wanneer is bij cameratoezicht de privacy in het geding?

De mate van openbaarheid

Het recht op privacy laat zich niet ruimtelijk begrenzen.¹ Hoewel de woning bij uitstek de ruimte is waar men zich vrij moet kunnen voelen te doen en laten wat men wil, kan ook in andere niet voor het publiek toegankelijke ruimten de privacy in het geding zijn. Zo strekt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich ook uit tot bedrijfsruimten, zodat bij het gebruik van een TV-circuit in dergelijke ruimten van een «reëel ervaren inbreuk op de privacy» sprake kan zijn.² Zelfs in wel voor het publiek toegankelijke ruimten en plaatsen kan de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn. Ook cameratoezicht op de openbare weg kan derhalve de privacy raken. Dat valt onder meer af te leiden uit een arrest van de Hoge Raad uit 1991 inzake de inbeslagname van videobanden van een demonstratie.³ In dat arrest komt naar voren dat het enkele feit dat de gedragingen die op deze videobanden waren vastgelegd, in het openbaar hadden plaatsgevonden, onvoldoende is om een beroep op het recht op privacy af te wijzen. Omdat dit feit voor de Hoge Raad wel een van de gronden was om te concluderen dat de privacy niet in het geding was, mag worden aangenomen dat, naarmate de gedragingen die met behulp van camera's worden waargenomen of vastgelegd, meer in het openbaar plaatsvinden, het recht op privacy minder snel in het geding zal zijn. Zo zal het gebruik van camera's op de openbare weg de privacy doorgaans minder snel raken dan het gebruik daarvan in een voor het publiek toegankelijke, doch ook besloten ruimte als een winkel. Het gebruik van camera's in een winkel zal evenwel weer minder snel de privacy in het geding brengen dan het gebruik in een niet voor het publiek toegankelijke ruimte als een kantoor.

Het uitgangspunt dat, naarmate de met camera's vastgelegde gedragingen meer in het openbaar plaatsvinden, het recht op privacy minder snel in het geding zal zijn, klinkt ook door in de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht.⁴ In artikel 139f wordt het gebruik van een verborgen camera als misdrijf aangemerkt, doch slechts voor zover het gebruik in een woning of in een niet voor het publiek toegankelijk lokaal plaatsvindt. Artikel 441b stelt ook het gebruik van een verborgen camera in bepaalde voor het publiek toegankelijke besloten ruimten als winkels, cafés en restaurants strafbaar, doch met een lichtere strafmaat. Gebruik van verborgen camera's op andere plaatsen, zoals de openbare weg, is niet strafbaar.

Aard en mate van intimiteit

De aard en mate van intimiteit van hetgeen omtrent een ander wordt waargenomen, is bij het bepalen van de reikwijdte van het recht op privacy ook van groot gewicht.⁵ In een arrest uit 1987 heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat het enkel zonder toestemming van de gesprekspartner op een geluidsband vastleggen van een telefoongesprek nog geen inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer oplevert, maar dat daarvoor bijkomende omstandigheden vereist zijn.⁶ Welke omstandigheden dit zijn, laat de Hoge Raad in het midden, maar, gelet op de eerdere overwegingen van de Raad, lijkt er van te moeten worden uitgegaan dat in het opgenomen gesprek ook van een zekere mate van intimiteit sprake moet zijn, wil de privacy in het geding zijn. Vertaald naar cameratoezicht betekent dit dat het enkel vastleggen van beelden op een

¹ Vgl. memorie van toelichting inzake artikel 10 Grondwet, kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 40–41; HR 9-1-1987, NJ 1987, 928 (Edamse bijstandenzaak).

² Pres. Rb Roermond 12-9-1985, KG 1985, 299 (Koma-zaak).

³ HR 19-2-1991, NJ 1992, 50.

⁴ Zie over beide artikelen nader par. 2.6.

⁵ Vgl. Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 41; HR 9-1-1987, NJ 1987, 928; HR 1-7-1988, NJ 1988, 1000 (Vondelpark).

⁶ HR 16-10-1987, NJ 1988, 850.

videoband nog geen inbreuk op de privacy behoeft in te houden. Bij de gedragingen die op de videoband zijn vastgelegd, moet ook sprake zijn van een zekere mate van intimiteit. Dit impliceert dat cameratoezicht op de Amsterdamse Wallen de privacy eerder raakt dan cameratoezicht in een willekeurige winkelstraat.

Onbevangen zichzelf zijn

Een met de vorige criteria samenhangend toetspunt is gelegen in de definitie van persoonlijke levenssfeer als «de reeks van situaties waarin de mens onbevangen zichzelf wil zijn». Deze definitie is ontleend aan de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 9419 inzake bescherming tegen het met een technisch hulpmiddel afluisteren en opnemen van gesprekken, later herhaald in de memorie van toelichting inzake artikel 10 van de Grondwet.¹

De wens om onbevangen zichzelf te zijn is een subjectief criterium, dat zowel moeilijk bewijsbaar als moeilijk weerlegbaar is. Het bestaan van deze wens kan evenwel mede worden afgeleid uit het objectieve criterium «aard en mate van intimiteit». Is er, gegeven de aard en mate van intimiteit van een bepaalde gedraging van een persoon, aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van een gedraging die in de persoonlijke levenssfeer van die persoon valt, dan zal het doorgaans ook de wens van die persoon zijn om bij die gedraging onbevangen zichzelf te zijn.² Een dergelijke benadering is ook te vinden in een arrest van het Hof Amsterdam in een zaak waarin in het personeelsgedeelte van een vestiging van een warenhuis videocamera's werden gebruikt. Uit dat arrest kan worden afgeleid dat in een ruimte waarin een personeelslid zich kan verkleeden, betrokkene onbevangen zichzelf moet kunnen zijn.³ Het criterium «onbevangen zichzelf zijn» is hier geobjectiveerd⁴.

In een recent arrest van de Hoge Raad wordt nog een stap verder gegaan. In de desbetreffende zaak, die betrekking had op het openen van een portier van een geparkeerde auto door de politie, oordeelde de Hoge Raad dat de betrokken politieagenten niet ervan behoeften uit te gaan dat er sprake was van een situatie waarin de persoon in de auto onbevangen zichzelf wilde zijn.⁵ Vertaald naar het gebruik van camera's zou dit kunnen betekenen dat niet of niet uitsluitend de verwachting van degene die met de camera wordt waargenomen bepalend is, maar dat ook de inschatting van de situatie door degene die de camera hanteert, een rol kan spelen.

Ook is van betekenis dat degene die zich op grond van het onderhavige criterium op het recht op privacy beroept, ook zelf feiten aandraagt waaruit kan worden afgeleid dat de in het geding zijnde gedraging van deze persoon uiting gaf aan de wens onbevangen zichzelf te zijn.⁶ Zo werd in een zaak waarin in een bedrijfsruimte een TV-circuit was geplaatst, aangevoerd dat dit tot beroering onder het personeel had geleid. Dit wettigde volgens de rechter het vermoeden dat betrokkenen zich door dat TV-circuit oprecht en ernstig aangetast voelden in hun privacy.⁷

Gebruik van de beelden

Niet alleen de aard van de verzamelde gegevens, maar ook het gebruik dat er van wordt gemaakt, kan van betekenis zijn voor de vraag of de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast.⁸ Zo behoeft het enkel waarnemen van beelden via een TV-circuit (monitoring) geen inbreuk op de privacy in te houden, terwijl het vastleggen van deze beelden op videoband de privacy wel kan raken. Daarvan zal in het licht van de WPR in ieder geval sprake zijn, indien de beelden op de videoband systematisch toegankelijk zijn gemaakt.⁹ Zal het vastleggen van beelden op videoband de privacy al gauw kunnen raken, dat zal nog sneller het geval zijn bij verstrekking van videobeelden aan derden. Het zou echter te ver

¹ Kamerstukken II 1967/68 9419, nr. 3, blz. 3, resp. kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 41. Zie ook: HR 9-1-1987, NJ 1987, 928; HR 19-2-1991, NJ 1992, 50.

² Vgl. Staal, a.w., blz. 243-244.

³ Hof Amsterdam 24-3-1994, NJ 1994, 478.

⁴ Een hiermee vergelijkbare objectivering is ook te vinden in het begrip «a reasonable expectation of privacy» in het Lüdi-arrest (EHRM 15-6-1992, NR 1993, 711) en het criterium «redelijke verwachting omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer» in het Zwolsman-arrest (HR 19-12-1995, NJ 1996, 249).

⁵ HR 19-3-1996, NJ 1997, nr. 85.

⁶ Vgl. Staal, a.w., blz. 244.

⁷ Pres. Rb Roermond 12-9-1985, KG 1985, 299.

⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 41. Bevestigd in HR 16-10-1987, NJ 1988, 850.

⁹ Zie nader par. 2.3.

gaan om in haar algemeenheid te stellen dat openbaarmaking van videobeelden zonder toestemming of medeweten van degenen die op deze beelden voorkomen, te allen tijde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Dat valt althans af te leiden uit een arrest van de Hoge Raad uit 1987, waarin deze een hiermee vergelijkbare conclusie trekt met betrekking tot openbaarmaking van de gesproken tekst op een geluidsband die een opname van een telefoongesprek bevat.

Ook is mogelijk dat beelden worden gecombineerd met andere gegevens. Hierbij kan worden gedacht aan videocamera's die zelfstandig mensen herkennen. Bij het gebruik van dergelijke camera's worden de gelaats-trekken van een ieder die zo'n camera passeert, vergeleken met gegevens uit een database of een pasfoto die in digitale vorm op een chipkaart staat. Ongewenste personen kunnen, voorzover hun foto in de database is beland, dan eenvoudig worden geweerd.¹ Het behoeft geen betoog dat bij een dergelijk gebruik van beelden de privacy in het geding is.

Kenbaarheid

Uit het hiervóór aangehaalde arrest van de Hoge Raad uit 1987 kan, mutatis mutandis, ook worden afgeleid dat het maken van videobeelden zonder toestemming of medeweten van de personen die op deze beelden voorkomen, hun privacy eerder schendt dan in het geval dat zij wel toestemming hebben gegeven of op de hoogte zijn. Het ontbreken van toestemming betekent blijkens dat arrest echter niet zonder meer dat de privacy altijd in het geding is. Daarvoor zijn bijkomende omstandigheden vereist (zie hiervoor bij aard en mate van intimiteit).

Bij heimelijk gebruik van camera's zal de privacy onder omstandigheden niettemin al gauw in het geding kunnen zijn. Indien men van het gebruik van camera's op de hoogte is, kan men zijn gedragingen desgewenst zo aanpassen dat men het gevoel heeft dat men niets van zichzelf bloot geeft. Bij heimelijk gebruik is dat niet mogelijk. Daardoor is de kans groter dat in zo'n geval gedragingen worden waargenomen of vastgelegd die men, indien men wel van het gebruik van camera's op de hoogte was geweest, achterwege had gelaten.

In de jurisprudentie heeft het onderscheid tussen heimelijk en niet heimelijk gebruik van camera's nog tamelijk recent een rol gespeeld in een arrest van de Hoge Raad over voortdurende heimelijke camera-observatie van een verdachte in een politiecel. De Hoge Raad overwoog in dat arrest dat een dergelijke vorm van cameragebruik in een besloten ruimte waarin de verdachte zich in beginsel onbespied mocht wanen en waarmee verdachte geen rekening behoefde te houden omdat hem daarover niets is meegedeeld, tegen de achtergrond van onder meer het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een maatregel van zo verstrekkende aard is dat daarvoor een afzonderlijke voorziening bij of krachtens formele wet is vereist.²

Dat bij heimelijk gebruik van camera's wordt verondersteld dat onder omstandigheden al gauw de privacy in het geding is, kan ook worden afgeleid uit de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht, waarin een dergelijk gebruik in bepaalde ruimten strafbaar wordt gesteld.³

Systematisch karakter van het gebruik

Voor de beantwoording van de vraag of bij gebruik van camera's het recht op privacy in het geding is, is tot slot ook van belang of het gebruik al dan niet systematisch van karakter is. Of het cameragebruik een systematisch karakter heeft, hangt af van verschillende factoren. Genoemd worden de duur en intensiteit van het gebruik, het statische dan wel dynamische karakter van het gebruik en het gebruik van eventuele mogelijkheden tot

¹ Tijdschrift voor de Politie, 1997, nr. 4, blz. 9.

² HR 19-3-96, NJ 1997, 86.

³ Zie nader par. 2.6.

zwenking van de camera (bij statisch gebruik) en inzoomen. Uit de beschrijving van bestreden gedragingen in de jurisprudentie blijkt dat de rechter met name de duur van het gebruik laat meewegen.¹

Gesteld kan worden dat naarmate het gebruik van camera's langer duurt, intenser en dynamischer is en sterker gepaard gaat met gebruik van technische mogelijkheden als zwenken en inzoomen, de privacy eerder in het geding zal zijn. Cameratoezicht zal doorgaans zeker niet op al deze punten «hoog scoren». Zo heeft cameratoezicht in het algemeen een statisch karakter. Verder bestaat de indruk dat bepaald niet alle voor toezicht gebruikte camera's mogelijkheden tot zwenking en inzoomen hebben. Een factor waarbij cameratoezicht wel hoog scoort, is de duur. De aard van cameratoezicht impliceert immers een min of meer permanent gebruik van camera's.

2.2.2. Is de inbreuk op de privacy rechtmatig?

Indien cameratoezicht een inbreuk op de privacy inhoudt, dient vervolgens de vraag te worden beantwoord of deze inbreuk al dan niet rechtmatig is. Daartoe dient de gebruikte vorm van cameratoezicht met name te worden getoetst aan de eisen die artikel 8 van het EVRM in dit verband stelt. Dit impliceert dat de uitoefening van cameratoezicht, indien zij een inbreuk op de privacy oplevert:

- moet zijn voorzien bij de wet;
- in het belang van een in artikel 8 genoemd doel moet zijn;
- nodig moet zijn in een democratische samenleving.

Laatstbedoelde eis is in de jurisprudentie over artikel 8 uitgewerkt in een aantal nadere voorwaarden. Vertaald naar de uitoefening van camera-toezicht die een inbreuk op de privacy oplevert, houdt de eerste voorwaarde in dat voor de uitoefening daarvan een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») dient te bestaan. De tweede voorwaarde is dat de uitoefening van zo'n vorm van cameratoezicht evenredig moet zijn met het doel dat daarmee zou moeten worden bereikt (eis van proportionaliteit). De derde en laatste voorwaarde is dat het met de desbetreffende vorm van cameratoezicht beoogde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt (eis van subsidiariteit).²

De eis dat de uitoefening van cameratoezicht die een inbreuk op de privacy geeft, bij de wet moet zijn voorzien, mag blijkens de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM zo worden geïnterpreteerd dat met een wet in materiële zin kan worden volstaan. Ook ongeschreven recht kan als basis dienen, mits voldaan is aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Dat zou op het eerste gezicht kunnen betekenen dat de basis voor het cameratoezicht bijvoorbeeld ook in een gemeentelijke verordening zou kunnen worden gelegd. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet scherpt deze eis evenwel in die zin aan dat een beperking van het recht op privacy ingevolge die bepaling een grondslag in een wet in formele zin dient te hebben.

Omdat grondrechten primair een rol spelen in de verhouding tussen overheid en burger, richten genoemde vereisten zich in eerste instantie tot overheidsorganen die cameratoezicht uitoefenen. Aangenomen mag echter worden dat het recht op privacy ook een rol speelt in horizontale verhoudingen, d.w.z. tussen burgers onderling.³ Dat impliceert voor de overheid de verplichting om via wetgeving, rechtspraak en bestuur de eerbiediging van de privacy door particulieren naar beste vermogen te verzekeren.⁴

¹ Zie o.m. HR 9-1-1987, NR 1987, 928 (Edamse bijstandszaak); Pres. Rb Amsterdam 30-9-1991, KG 1991, 364; HR 11-11-1994, NR 1995, 400; CRvB 20-2-1996, RSV 1996, 12.

² Vgl. het arrest van 7 december 1976 in de Handyside-zaak, A.24 (1976).

³ Zie o.m. HR 9-1-1987, NJ 1987, 928 (Edamse bijstandszaak), P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *De Europese Conventie in theorie en praktijk*, 1990, blz. 412; L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten*, in het bijzonder van het recht op privacy, 1992, blz. 290 e.v.; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 1994, blz. 410.

⁴ Van Dijk en Van Hoof, a.w., blz. 412.

Uit de rechtspraak komt naar voren dat de rechter bij een inbreuk op de privacy door uitoefening van cameratoezicht door particulieren een belangenafweging maakt. Het gaat daarbij om een afweging tussen enerzijds het belang de privacy te beschermen en anderzijds het belang dat met het cameratoezicht moet worden gediend. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan belangen als eisen van veiligheid, milieu en bedrijfseconomie.¹ Bovendien moet aannemelijk kunnen worden gemaakt dat het cameratoezicht met het oog op die belangen noodzakelijk is.² Dat wil zeggen dat er van een situatie sprake moet zijn waarin die belangen niet op even adequate wijze met behulp van andere, minder ingrijpende methoden kunnen worden beschermd. Een en ander komt in feite neer op een vertaling van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Vanzelfsprekend zal ook sprake moeten zijn van een situatie waarin degene die cameratoezicht uitoefent, verantwoordelijkheid draagt voor het behartigen van de belangen die daarmee moeten zijn gediend. In dit opzicht kan een parallel worden getrokken met de jurisprudentie over het gebruik van verborgen camera's door een omroepvereniging. Daarin komt naar voren dat het gebruik van verborgen camera's door zo'n vereniging onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn, omdat omroepverenigingen het recht hebben misstanden aan de kaak te stellen.³ Bij uitoefening van cameratoezicht kan worden gedacht aan het gebruik van camera's in bijvoorbeeld een winkel. In zo'n geval kan het gebruik daarvan worden teruggevoerd op de verantwoordelijkheid die de eigenaar van de winkel heeft om zijn eigendommen te hoeden voor winkeldiefstal.

2.3. Wet persoonsregistraties (WPR) en voorstel Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)

WPR

In het rapport «In beeld gebracht» van de Registratiekamer wordt aandacht besteed aan de uit de WPR voortvloeiende regels ten aanzien van het cameratoezicht. De WPR kenmerkt zich door het ontbreken van concrete ge- of verboden en het voorop stellen van een belangenafweging, waarbinnen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer steeds wordt afgewogen tegen andere rechtmatige belangen.

De WPR biedt echter geen alomvattend kader waarbinnen het gebruik van cameratoezicht kan worden beoordeeld. De WPR is alleen van toepassing indien bij cameratoezicht sprake is van het verzamelen van persoonsgegevens die in een persoonsregistratie worden opgenomen. Deze elementen worden hierna kort aangeduid.

Persoonsgegevens

Onder persoonsgegeven wordt verstaan een gegeven dat herleidbaar is tot een individuele natuurlijke persoon (art. 1 WPR). Deze begripsbepaling wordt door de Registratiekamer in het rapport ruim uitgelegd. Belangrijk is dat er onderscheid gemaakt wordt tussen de vraag of het gegeven informatie over een persoon geeft (bijvoorbeeld man of vrouw) en of het gegeven kan leiden tot identificatie van die persoon (naam, adres en dergelijke). Bij het laatste zijn de aard van de gegevens en de mogelijkheden van degene die de beschikking heeft over die gegevens van invloed. Ook een combinatie van factoren of omstandigheden kan tot identificatie leiden. Pas indien aan beide elementen is voldaan, is er sprake van een persoonsgegeven.

Toegespitst op cameratoezicht is de Registratiekamer van mening dat afbeeldingen van personen in het maatschappelijk verkeer als direct

¹ Vgl. Pres. Rb Roermond 12-9-1985, KG 1985, 299 (Koma-zaak).

² Vgl. Hof Den Bosch 2-7-1986, NJ 1987, 451 (Koma-zaak).

³ Vgl. o.m. Hof Amsterdam 2-2-1995, NJ 1996, 205.

identificerend beschouwd kunnen worden, ook zonder dat naam of adres bekend zijn en derhalve persoonsgegevens betreffen (blz. 14 rapport).

Persoonsregistratie

«Een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd, of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd». Aldus definieert art. 1 van de WPR een persoonsregistratie.

Het element «samenhangende verzameling» kan volgens de Registratiekamer (blz. 15) bij cameratoezicht bestaan in de eenheid van locatie die gefilmd wordt, het continue karakter van de opnamen, de eenheid van de gebruikte apparatuur en de gemeenschappelijke bestemming. In het element «langs geautomatiseerde weg gevoerd» ligt besloten dat het moet gaan om geautomatiseerde bewerkingen, een toegevoegde waarde aan de gefilmde beelden. Daarbij valt te denken aan een bepaalde geautomatiseerde wijze van opslaan die het terugzoeken van een bepaald type gebeurtenis mogelijk maakt, automatisch opvragen, wijzigen of verspreiden van beelden. Digitale technieken bieden vaak hiervoor de technische mogelijkheden, aldus de Registratiekamer, analoge technieken niet.

Het enkele afspelen van beelden op elektronische apparatuur valt niet onder het voeren langs geautomatiseerde weg volgens de Registratiekamer. Wel kan dan sprake zijn van een zogenoemde handmatige gegevensverzameling. Belangrijk element is dan de systematische toegankelijkheid van de opnamen, waarmee bedoeld wordt op de structuur van de verzameling (bijvoorbeeld of de opnames in categorieën worden onderverdeeld) en de aard van de gebruikte techniek. Analoge video-opnames, die slechts door afspelen van de band geraadpleegd kunnen worden, missen in het algemeen de vereiste systematische toegankelijkheid, aldus ook de Registratiekamer.

De algemene normen voor persoonsregistraties op grond van de WPR

Als ten aanzien van een vorm van cameratoezicht de WPR van toepassing is, stelt de WPR normen aan de aanleg en het gebruik van de persoonsregistratie. Deze normen richten zich tot de houder van de persoonsregistratie (definitie houder in art. 1 WPR). De houder van de persoonsregistratie is bij gebruik van camera's degene die de beschikking en zeggenschap heeft over de opnames en daarmee doel, inhoud en gebruik van de registratie bepaalt.

De WPR kenmerkt zich door de afwezigheid van bepalingen op grond waarvan het verboden is of juist uitdrukkelijk wordt toegestaan een bepaalde persoonsregistratie te voeren. De WPR vormt het kader waarbinnen de verschillende belangen van de houder van de registratie tegen het belang van de geregistreerde op het achterwege blijven van inmenging in diens persoonlijke levenssfeer. De WPR bevat daartoe een aantal normen welke in de artikelen 4 tot en met 14 (algemene bepalingen ten aanzien van persoonsregistraties en verstrekken van gegevens aan derden) zijn opgenomen. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit liggen aan deze normen ten grondslag. Deze normen dienen in een aantal gevallen in lagere regelgeving of gedragscodes verder uitgewerkt te worden.

Van een particulier wordt verwacht dat hij alleen een persoonsregistratie aanlegt indien dat gebeurt voor een doel waartoe diens belang redelijkerwijs aanleiding geeft (het «redelijk belang»-criterium van art. 4 WPR). Voor persoonsregistraties in de sfeer van de overheid is zelfs bepaald dat

de aanleg noodzakelijk moet zijn voor de taakuitoefening van de overheid (art. 18 WPR).

Het doel mag vanzelfsprekend niet in strijd zijn met de wet, openbare orde of goede zeden. De Registratiekamer merkt terecht op dat beveiliging en toezicht in het algemeen een aanvaardbaar doel is.

Daarnaast bevat de registratie slechts gegevens die rechtmatig zijn verkregen (art. 5) en wordt de registratie ook alleen gebruikt op een wijze die verenigbaar is met het doel waarvoor zij is aangelegd (het zogenoemde «verenigbare gebruik» in art. 6). Daarbij wordt verschil gemaakt tussen verstrekking van gegevens aan derden of ten behoeve van eigen gebruik. Van verenigbaar gebruik is eerder sprake indien gegevens niet aan derden worden verstrekt. Voor intern gegevensverkeer stelt de eis van verenigbaar gebruik wel additionele voorwaarden.

Gevoelige gegevens

Ten aanzien van bepaalde gegevens stelt de WPR hogere eisen aan het opnemen in een persoonsregistratie. Het gaat daarbij om de zogenoemde gevoelige gegevens, zoals die in art. 7, eerste lid, van de WPR zijn opgesomd. De Registratiekamer merkt op dat bij cameratoezicht veelal gevoelige gegevens in het spel zijn, zoals bijvoorbeeld iemands ras of gezondheid (blz. 18). In het Besluit gevoelige gegevens (BGG) zijn nadere regels opgenomen, welke er op neer komen dat het verzamelen en opslaan van beelden uitsluitend op grond van de gevoelige kenmerken aan banden wordt gelegd. Hoofddregel is dat gevoelige gegevens niet in een persoonsregistratie worden opgenomen dan voor zover dit bij wet is bepaald of ingevolge het BGG is toegestaan. Voor het cameratoezicht zijn met name de artikelen 3 (gegevens over ras), 6 (gegevens van strafrechtelijke aard) en 8 (waarin voorwaarden voor gebruik van gegevens zijn opgenomen) van het BGG van belang.

Voorstel Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)

Op korte termijn zal bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995¹ worden ingediend, die de Wet bescherming persoonsgegevens zal gaan heten. De Richtlijn dient op 24 oktober 1998 geïmplementeerd te zijn.

Het wetsvoorstel regelt de privacy van burgers wat betreft de geautomatiseerde verwerking van hun persoonsgegevens en gegevens die zijn opgeslagen in een handmatig bestand. De nieuwe regels sluiten beter dan de huidige WPR aan bij ontwikkelingen in de informatietechnologie.

De WBP zal, evenals de WPR, afwegingskader vormen waarbinnen de belangen die met cameratoezicht gediend zouden worden, worden afgewogen tegen die van de geregistreerde personen.

In de WBP zal de verwerking van het persoonsgegeven centraal staan en niet meer de persoonsregistratie zelf. Onder verwerking wordt mede verstaan het vastleggen, bewaren en opvragen van persoonsgegevens. Het begrip persoonsgegevens heeft dezelfde betekenis als onder de WPR.

Voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking worden algemene normen gesteld. De uitwerking van de doelbinding en het verenigbaar gebruik zal worden gewijzigd ten opzichte van de WPR. Niet langer zal een «redelijk belang» volstaan, maar dient verwerking noodzakelijk te zijn voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke (degene die als houder onder de WPR wordt aangeduid). Het met het doel

¹ Richtlijn 95/46 EG van het Europees Parlement en de Raad van 24-10-1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (gepubliceerd op 23-11-1995, PbEg L 281, blz. 31).

verenigbare gebruik zal onder de WBP een ruimere strekking krijgen nu het onderscheid tussen interne en externe verstrekking grotendeels zal komen te vervallen.

In de WBP zal het transparantie-beginsel een grote rol spelen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat betrokkenen op de hoogte moeten zijn van de verwerking van hun persoonsgegevens. Hoewel het verwerken van persoonsgegevens zonder dat betrokkenen daarvan op de hoogte zijn niet is uitgesloten, verbindt de WBP daar wel gevolgen aan. Zo zal er geen vrijstelling van administratieve verplichtingen worden verleend bij heimelijke verwerking, waar ook opnemen en vastleggen onder valt.

Bijzondere gegevens

In de wet zullen normen worden gesteld voor de verwerking van bijzondere gegevens (vergelijkbaar met de regeling van de gevoelige gegevens in de WPR). Uitgangspunt is dat dergelijke bijzondere gegevens alleen nog maar mogen worden verwerkt voorzover het noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dit bij wet bepaald is. De WBP geeft vervolgens zelf een aantal gevallen waarin die gegevens mogen worden verwerkt.

2.4. Gemeentewet

Bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde

Hoofdstuk XI van de Gemeentewet geeft de burgemeester verscheidene bevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde waarbij het gebruik van camera's een rol kan spelen. Het betreft in de eerste plaats de bevoegdheid om met behulp van de politie overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen (art. 172, tweede lid). Daarbij kan het onder meer gaan om overtredingen van de Algemene plaatselijke verordening (APV). Voorts kan de burgemeester bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan de bevelen geven die noodzakelijk zijn te achten voor de handhaving van de openbare orde (art. 172, derde lid). Deze bevoegdheid is met name bedoeld voor het voorkomen of beëindigen van verstoring van de orde en rust ingeval van samenscholingen, olopjes of acties op openbare plaatsen. Tot slot heeft de burgemeester een tweetal bevoegdheden om op te treden in geval van lokale noodsituaties of vrees voor het ontstaan daarvan: de bevoegdheid om noodbevelen te geven (art. 175) en de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen (art. 176).

In het Standpunt inzake aanbevelingen onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden»¹ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de conclusie getrokken dat het gebruik van de in de artikelen 175 en 176 opgenomen noodbevoegdheden geen inbreuk mag opleveren op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet. Deze bevoegdheden zijn onvoldoende specifiek om een grondslag voor een dergelijke inbreuk te kunnen vormen. Omdat de in artikel 172 neergelegde bevoegdheden op dit punt niet wezenlijk van de gemeentelijke noodbevoegdheden verschillen, mag worden aangenomen dat ook het gebruik van die bevoegdheden geen inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer mag opleveren.

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 21 maart 1995, nr. EA94/U2330, aan de Vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Justitie van de Tweede Kamer.

Voor de beantwoording van de vraag of het op grond van de genoemde bevoegdheden mogelijk is om bij de handhaving van de openbare orde camera's te gebruiken, is derhalve van belang of bij het gebruik daarvan

de privacy in het geding is. Daarbij spelen wederom de toetspunten die in par. 2.2.1 zijn genoemd, een rol. Tegen de achtergrond van die toetspunten kan worden gesteld dat gebruik van camera's bij de handhaving van de openbare orde de privacy in het algemeen niet zal raken, indien de camera's gericht zijn op de openbare weg, deze weg zich bevindt in een gebied waar doorgaans geen sprake van intimiteit is, en het gebruik van de camera's kenbaar is. Naar de mate waarin aan één of meer van deze voorwaarden niet wordt voldaan, zal de privacy doorgaans eerder wel in het geding kunnen zijn. In dat geval loopt de burgemeester het risico dat het gebruik van camera's door de rechter onrechtmatig wordt geacht.

Model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het gebruik van camera's

Op basis van artikel 147 van de Gemeentewet heeft iedere gemeente een Algemene plaatselijke verordening (APV) vastgesteld. In artikel 2.3.14 van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een verbod opgenomen om bewakingsapparatuur te gebruiken, indien daarmee personen kunnen worden gadeslagen in een ander gebouw, vaartuig of besloten erf dan waar de bewakingsapparatuur staat opgesteld. Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat zij met name op het gebruik van bewakingscamera's ziet. Volgens de toelichting is het niet mogelijk en niet wenselijk om het gebruik van camera's zonder meer te verbieden. Wanneer zulks geschiedt binnen winkelbedrijven, in parkeergarages en op particuliere terreinen bij bedrijven, zijn dat geen zaken waarop het gemeentebestuur greep kan uitoefenen. Zodra echter aspecten van openbaar belang in het geding komen, komt men op het terrein van de huishouding van de gemeente waarop regelen en besturen kan worden opgetreden. In situaties waarin de persoonlijke levenssfeer van de burgers in het geding komt door gedragingen van anderen, zelfs als dit geschiedt vanaf eigen particulier terrein of gebouw, dient – aldus de toelichting – regeling via de APV te worden overwogen.

2.5 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Het cameragebruik waarop deze notitie betrekking heeft, is primair gericht op toezicht en beveiliging. De vraag rijst hoe deze activiteit moet worden gezien in het licht van de wettelijke bepalingen over het verrichten van beveiligingswerkzaamheden, zoals thans nog vastgelegd in de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties, doch binnenkort in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Het voorstel van laatstbedoelde wet is op 21 oktober jl. door de Eerste Kamer aangenomen. Omdat de strekking van de huidige wettelijke regeling overeenkomt met de nieuwe wet, wordt hier met een beschouwing over de laatste volstaan.

Reikwijdte van de wet in relatie tot cameratoezicht

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus verbiedt het zonder vergunning als beveiligingsorganisatie verrichten van beveiligingswerkzaamheden. In de wet wordt een beveiligingsorganisatie gedefinieerd als: een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Dergelijke werkzaamheden worden omschreven als: het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen.

Uit het enkele feit dat een organisatie beveiligingswerkzaamheden niet als enige, of niet als hoofddoelstelling heeft, mag – aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – niet worden afgeleid dat die organisatie

niet is gericht op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden c.q. buiten de vergunningplicht valt. Ook organisaties die van beveiligingswerkzaamheden niet hun hoofdtaak maken, kunnen onder de omschrijving (van beveiligingsorganisatie) vallen, aldus de memorie van toelichting.

Uit de definitie van beveiligingswerkzaamheden volgt dat het beveiligen met behulp van camera's daaronder valt.

Het stellen van nadere regels

Op grond van artikel 6 van de wet kan de Minister van Justitie ter bevordering van de kwaliteit van beveiligingsorganisaties en recherchebureau's waaraan een vergunning is verleend, bij ministeriele regeling regels stellen met betrekking tot, onder meer, het materieel waarvan bij de uitvoering van de werkzaamheden gebruik wordt gemaakt (sub a) en met betrekking tot andere onderwerpen die de kwaliteit raken (sub j). Tot dergelijke regels kunnen ook regels behoren met betrekking tot camera's en het gebruik daarvan.

Aan een vergunning kunnen op grond van artikel 4, zesde lid, onder b, van de wet voorschriften worden verbonden met betrekking tot de in artikel 6 genoemde onderwerpen. Met betrekking tot (het gebruik van) camera's kunnen voorschriften in de vergunning worden opgenomen.

Van voormelde mogelijkheid tot het stellen van regels voor camera's en het gebruik daarvan, die ook onder de huidige wetgeving bestaat, is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Positie van de overheidsdiensten

Overheidsinstellingen vallen – ook al verrichten zij beveiligingswerkzaamheden in de zin van de wet – buiten de vergunningplicht, omdat het geen *particuliere organisaties* betreft. Het is diezelfde overheidsinstellingen («bestuursorganen») volgens artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel echter uitdrukkelijk verboden om beveiligingswerkzaamheden *voor derden* te verrichten. Met andere woorden: bestuursorganen mogen enerzijds geen cameratoezicht voor derden verrichten («tenzij dat bij of krachtens de wet is toegestaan»), terwijl anderzijds cameratoezicht door en ten behoeve van het bestuursorgaan zelf buiten de vergunningplicht valt.

Particuliere organisaties die in opdracht van overheidsinstellingen beveiligingswerkzaamheden verrichten, bijvoorbeeld het bewaken van een ministerie, zijn beveiligingsorganisaties in de zin van de wet en als zodanig vergunningplichtig.

2.6 Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht kent enkele bepalingen die mede dienen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor het onderwerp cameratoezicht zijn van belang de artikelen 139f en 441b Sr.

Artikel 139f luidt:

Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:

- 1. hij die, gebruik makende van een door een list of kunstgreep daartoe geschapen gelegenheid, van een in een woning of een niet voor publiek toegankelijk lokaal aanwezige persoon met een technisch*

- hulpmiddel opzettelijk een afbeelding vervaardigt waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad;*
2. *hij die de beschikking heeft over een afbeelding welke, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, door of ten gevolge van onder 1. strafbaar gestelde handeling is verkregen.*

Artikel 139f heeft voor het onderwerp cameratoezicht betekenis voor zover het gaat om toezicht door middel van «een list of kunstgreep», dat plaatsvindt in woningen of andere besloten plaatsen en waarbij beelden worden vastgelegd. Het toepassingsbereik van artikel 139f is beperkt tot het maken van afbeeldingen (al of niet van buitenaf) van in een woning of in een voor het publiek niet toegankelijk lokaal aanwezige personen. In de wetsgeschiedenis is naar voren gekomen dat het maken van afbeeldingen in bijvoorbeeld de tuin van de woning of in winkels en andere voor het publiek wel toegankelijke lokalen niet strafbaar zijn gesteld, omdat personen in dergelijke gevallen zich ook niet veilig kunnen achten voor blikken van anderen.¹

Onder afbeelding moet blijken de wetsgeschiedenis niet alleen worden verstaan een reproduceerbare, min of meer blijvende vastlegging, maar ook een eenmalige tijdelijke beeldvorming anders dan op het netvlies van de toeschouwer. Van belang is dat er anders dan bij het direkte waarnemen een beeld tot stand komt dat de mogelijkheid voor derden opent om dat beeld waar te nemen². Deze zienswijze duidt er op dat monitoren onder omstandigheden onder de reikwijdte van artikel 139f kan vallen.

Hoewel in artikel 139f geen bestanddeel van de delictsomschrijving is dat de afbeelding heimelijk gemaakt moet zijn, duidt het element «door list of een kunstgreep» erop dat de persoon van wie de afbeelding wordt gemaakt, daarvan op het moment waarop de afbeelding wordt gemaakt, geen weet heeft. Voor de vraag of er sprake is van een list of kunstgreep is mede van belang in hoeverre de persoon kan verwachten dat de afbeelding wordt gemaakt. In het arrest van de Hoge Raad uit 1974³ over dit artikel was het geval aan de orde van de fotograaf die op een feestje bij iemand thuis een zeer kleine camera onder zijn jas verborgen hield. Voor het maken van de gewraakte foto had de fotograaf de camera zeer snel te voorschijn gehaald, op bepaalde personen gericht, afgedrukt en weer weggestopt. De gefotografeerden wisten niet dat er een fotograaf aanwezig was en hadden van het fotograferen zelf niets gemerkt. Hoewel het fotograferen zichtbaar moet zijn geweest (de camera was te voorschijn gehaald en gericht op personen) en in die zin niet heimelijk, kon toch een kunstgreep bewezen worden: betrokkenen hoefden het fotograferen, gezien ook de wijze waarop het gebeurde, niet te verwachten.

Artikel 139f beoogt alleen rechtmatige belangen van de afgebeelde persoon te beschermen tegen het maken van afbeeldingen. Hiermee wordt blijken de wetsgeschiedenis bedoeld een belang dat in het kader van de rechtsorde bescherming verdient.⁴

Artikel 441b luidt:

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, in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin spijzen, dranken of andere waren aan particulieren worden geleverd, van een daarin aanwezige persoon een afbeelding vervaardigt.

¹ Kamerstukken II 1967/68, 9649, nr. 3, blz. 3.

² Kamerstukken II 1969/70, 9419, nr. 4, blz. 7.

³ HR 25-6-1974, NJ 1974, 455.

⁴ Kamerstukken II 1969/70, nr. 4, blz. 8.

De reikwijdte van artikel 441b, dat bij amendement is ingevoegd¹, is destijds (1970) opzettelijk beperkt gebleven tot het maken van een afbeelding in de genoemde lokalen omdat, blijkens de bijbehorende toelichting, de indieners van het amendement de gevolgen van een ruimere reikwijdte (tot alle voor het publiek toegankelijke lokalen)² niet konden overzien³.

Artikel 441b is alleen van toepassing indien de ruimte voor het publiek geopend is. Beveiliging met camera's na sluitingstijd wordt dus niet bestreken door dit artikel. Eventueel is dan artikel 139f van toepassing.

In artikel 441b is in de delictomschrijving het element «hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt» opgenomen. Hoe de aanwezigheid op voldoende duidelijke wijze kenbaar gemaakt kan worden, zal van het concrete geval afhangen. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan een algemene mededeling (bijvoorbeeld door middel van een bord aan de muur) dat er afbeeldingen gemaakt worden voldoende zijn. Het maken van een foto door een bezoeker zelf van andere bezoekers zal niet snel onder deze strafbepaling vallen: veelal zal de kenbaarheid bestaan uit het openlijk gebruik van de camera. Bovendien is in de toelichting op het amendement aangegeven «er moet sprake zijn van een in het bedrijf aangebracht apparaat, hetgeen een enigszins permanente installatie vooronderstelt.»⁴ Jurisprudentie op dit punt is schaars.⁵

Bewijskracht videobanden

Het Wetboek van Strafvordering kent naast het algemene artikel 339 waarin de wettige bewijsmiddelen worden opgesomd, geen bijzondere bepalingen ten aanzien van afbeeldingen op videoband als wettig bewijsmiddel of de bewijskracht daarvan. Een afbeelding op video kan, eventueel in combinatie met andere eigen waarnemingen van de rechter, begrepen worden onder de in artikel 339 genoemde «eigen waarneming van de rechter». De rechter is vrij in de waardering van het materiaal dat voor het bewijs is aangedragen.

2.7. Auteurswet

Voor het gebruik van camera's is de Auteurswet van belang, voor zover het betreft het openbaar maken van met camera's gemaakte portretten.

Artikel 21

Is een portret vervaardigd zonder daartoe strekkende opdracht, den maker door of vanwege den geportretteerde, of te diens behoefte, gegeven, dan is openbaar maken 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 openbaarmaking verzet.

Artikel 35

1. *Hij die zonder daartoe gerechtigd te zijn een portret in het openbaar ten toon stelt of op andere wijze openbaar maakt, wordt gestraft met een geldboete van de vierde categorie.*
2. *Het feit is een overtreding.*

Een geportretteerde heeft geen absoluut recht op een portret. Slechts bij een redelijk belang kan hij zich verzetten tegen publicatie van het portret

¹ Kamerstukken II 1970/71, 9419, nrs. 13 en 16 (gewijzigd amendement).

² Zie over dit begrip ook paragraaf 1.2.

³ Zie het in noot 42 aangehaalde nr. 16.

⁴ Kamerstukken II 1970/71, 9419, nr. 16.

⁵ Pres. Rechtbank Amsterdam (kort geding) 6 november 1980, NJ 1981, 502 (Sciencetology-kerk/VARA). In dit civielrechtelijke kort geding werd een beroep gedaan op art. 441b Sr ter ondersteuning van de gestelde onrechtmatige daad. Met een beroep op de toelichting bij dit artikel en op het feit dat de VARA niet van enigszins permanent in een café aangebrachte apparatuur gebruik had gemaakt, werd de eis afgewezen.

dat zonder zijn toestemming is gemaakt. Schending van de norm van artikel 21 Auteurswet is een strafbaar feit.

Rechtspraak

De burgerlijke rechter heeft zich vele malen gebogen over de vraag of een persoon zich op grond van de artikelen 21 jo. 35 Auteurswet kon verzetten tegen openbaarmaking van zijn portret.¹ Onder portret in de zin van deze artikelen wordt verstaan de herkenbare afbeelding of inbeelddbrenging van iemands gelaat via onder meer foto, tekening, sculptuur, film of tv. Het gaat om het «redelijk belang». De rechter heeft dat begrip nader geïnterpreteerd. Daarbij worden onderscheiden «zedelijke» en «commerciële» belangen. Bij een commercieel belang moet men denken aan de populariteit van bekende personen, die kan worden verzilverd door het gebruik van portretten in bijvoorbeeld reclame. Bij cameratoezicht zal het vrijwel altijd gaan om het «zedelijk» belang van de geportretteerde om openbaarmaking van zijn portret tegen te gaan. Men spreekt dan in eerste instantie van bescherming van persoonlijkheidsbelangen. «Redelijk belang» wordt in jurisprudentie grondrechtelijk ingekleurd (m.n. recht op privacy ex art. 8 EVRM).

In de rechtspraak is uitgemaakt dat artikel 21 Auteurswet tot een afweging van belangen in het concrete geval noopt en dat niet reeds het belang van de geportretteerde om zich tegen publicatie van een portret te verzetten voldoende is om zich tegen publicatie te verzetten. Aldus wordt rekening gehouden met andere belangen zoals persvrijheid. Dat toestemming tot publicatie ontbreekt, is dus niet zonder meer voldoende. Van de mogelijkheid om zich op een redelijk belang te beroepen, kan men uitdrukkelijk afstand doen, zoals bij medewerking aan een tv-programma.

Openbaar maken van camerabeelden

Bij het enkele maken van of vastleggen van camerabeelden of het opslaan van deze beelden is geen sprake van openbaar maken in de zin van de Auteurswet. Camera-opnamen voor privegebruik vallen buiten de reikwijdte van de betrokken bepalingen.

Voor openbaar maken is nodig dat het publiek van de beelden kennis kan nemen. Reeds de mogelijkheid tot kennisneming door het publiek is voldoende. De omvang van het publiek doet daarbij niet ter zake (het kan bijvoorbeeld gaan om een persoon die telkens wordt afgewisseld), evenmin als het tijdstip waarop de opnamen worden waargenomen, zoals bij uitgestelde waarneming, of het feit dat de plaats waar de camera-opnamen zijn gemaakt, verschilt van de plaats waar ze worden bekeken. Of de geportretteerde in een wel of niet voor publiek toegankelijke ruimte is geportretteerd, is niet doorslaggevend maar het kan een factor zijn die meespeelt bij de vraag of van een redelijk belang sprake is.

De vraag is of bij cameratoezicht sprake kan zijn van openbaar maken in de zin van artikel 21 Auteurswet. Daarover bestaat nog geen rechtspraak. Bij cameratoezicht zal vaak geen sprake zijn van openbaar maken. Wanneer bijvoorbeeld slechts een beveiligingsbeambte of de bewoner van het door camera's beveiligde huis in staat is de beelden waar te nemen, is van openbaar maken geen sprake. Anders is het wanneer de beelden ter beschikking worden gesteld aan derden (zoals politie of onderzoekers) of wanneer bijvoorbeeld camerabeelden van flatgalerijen of kelderboxen bij de flatbewoners via hun tv-schermen zijn te aanschouwen. Dan is van openbaar maken hoogstwaarschijnlijk wel sprake. De vertoning van camerabeelden in de media (zoals een uitzending in «Opsporing verzocht» van opnamen in een benzinstation) valt vanzelfsprekend onder «openbaar maken».

¹ Zie bijvoorbeeld J.H. Spoor/D.W.F. Verkade, Auteursrecht, Kluwer 1993 blz. 261 e.v.

2.8. Botsing van grondrechten

Het (heimelijk) maken van beelden met een camera vormt onder omstandigheden een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dezelfde gedraging kan evenwel een rol spelen in de uitoefening van het grondrecht op vrije nieuwsgaring, welk recht besloten wordt geacht in het recht op vrije meningsuiting. In bepaalde gevallen zal daarom sprake zijn van een botsing van grondrechten waarbij de rechter, alle omstandigheden van het bijzondere geval in aanmerking nemend, een afweging zal moeten maken welk grondrecht in concreto het zwaarste weegt.

Of de afbeelding waarheid bevat of is gemanipuleerd, is niet relevant voor de vraag of het heimelijk maken daarvan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt.

Er zijn omstandigheden denkbaar waarbij het vervaardigen van beelden bijdraagt aan de publieke meningsvorming en moet worden geacht in het algemeen belang te zijn, bijvoorbeeld wanneer bepaalde gezagsdragers zich overgeven aan gedrag dat in het maatschappelijk belang onvermijdelijk moet worden geacht met hun functie. Het belang van de controle van de pers op een goed functioneren van de democratische samenleving kan in dergelijke gevallen zwaarder wegen dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een fotograaf die een dergelijke afbeelding maakt, dient zich bewust te zijn van het risico dat hij de rechter er niet van zal overtuigen dat het algemeen belang, hoezeer wellicht inderdaad in het geding, ook zwaarder dient te wegen dan het belang van de persoonlijke levenssfeer. In paragraaf 5.5. wordt ingegaan op een uitwerking hiervan in het strafrecht.

2.9. Toezicht en handhaving

De (on)toelaatbaarheid van het gebruik van camera's kan ter beoordeling aan de civiele rechter worden voorgelegd bij wijze van actie uit onrechtmatige daad. In geval van schending van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer staan de burger alle civielrechtelijke middelen tot handhaving van zijn recht ten dienste die de algemene regels bieden. Op basis van de artikelen 3:296 jo 6:162 BW kan de burger zich tot de rechter wenden en een verbod van verdere of toekomstige inbreuk vorderen, dan wel bevel tot beëindiging van de onrechtmatige situatie en schadevergoeding.

Bij cameratoezicht waarop de WPR van toepassing is komt de Registratiekamer een toezichthoudende taak toe. De Registratiekamer fungeert ook als klachteninstantie. De Registratiekamer heeft een aantal bevoegdheden om onderzoek te doen, kan echter niet op eigen titel overtredingen van de WPR aan de rechter voorleggen of zelf (doen) beëindigen. In de WBP zal een grotere rol voor de Registratiekamer zijn weggelegd. Onder de nieuwe wet krijgt de Registratiekamer de mogelijkheid bestuurlijk op te treden tegen onrechtmatige gegevensverwerking. Ook kan zij in geval van niet of onjuist melden bestuurlijke boetes gaan opleggen. Tegen beslissingen van de Registratiekamer staat beroep open bij de rechter. Voorts is nieuw dat per organisatie of per branche een toezichthouder kan worden aangesteld die in aanvulling op de Registratiekamer bepaalde toezichthoudende bevoegdheden kan uitoefenen. De WPR bevat een bepaling (art. 50) waarin het ontbreken van een reglement bij (semi)publieke organisaties of het niet aanmelden van een registratie strafbaar wordt gesteld. Met de opsporing van deze strafbare feiten zijn behalve de bij of krachtens art. 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren daartoe aangewezen ambtenaren van de Registratiekamer belast.

Het toezicht op de naleving van de voorschriften neergelegd in een vergunning voor het tot stand brengen van een particuliere beveiligingsorganisatie geschiedt door de politie. In geval van niet naleving van voorwaarden of voorschriften kan een administratieve boete worden opgelegd of de vergunning worden ingetrokken. Bij overtreding van bepaalde wettelijke bepalingen, is strafvervolgning op grond van de Wet economische delicten mogelijk.

Het gebruik van camera's in strijd met artikel 139f of 441b van het Wetboek van Strafrecht kan door het openbaar ministerie worden vervolgd en door de strafrechter worden beoordeeld. Inbreuk op portretrecht (zie par. 2.7) kan ook een strafbaar feit zijn. Het openbaar ministerie is dan bevoegd om op te treden. Het primaat van handhaving wordt echter in de praktijk aan de geportretteerde overgelaten. Strafrechtelijk optreden komt slechts zelden voor.

3. Cameratoezicht in de Europese Unie

In het kader van het voorzitterschap van de Europese Unie is in mei jl. door Nederland een seminar georganiseerd onder de titel «Crime prevention, towards a European level». Tijdens dit seminar is onder andere gesproken over cameratoezicht. Doel was enerzijds kennis te nemen van elkaars opvattingen en ervaringen, anderzijds om te bezien in hoeverre de Europese dataprotectierichtlijn van oktober 1995 gevolgen heeft voor het gebruik van camera's in de verschillende lidstaten. Ter voorbereiding daarop is een inventarisatie gemaakt van het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in de lidstaten¹. Uit de inventarisatie blijkt dat in alle landen die aan het onderzoek meewerkten² met uitzondering van Portugal, camera's worden ingezet, zij het in verschillende omvang, waarbij het accent ligt bij het gebruik in het private domein. In veel landen wordt gediscussieerd over regelgeving, waarbij het gebruik van videocamera's in het publieke domein in relatie tot de privacy wetgeving een punt van bijzonder aandacht is.

De stand van zaken in de landen die in het onderzoek zijn betrokken wordt hieronder kort weergegeven.

België

In België wordt op verschillende plaatsen gebruik gemaakt van camera's, bijvoorbeeld in winkelcentra en megadancings. De camera's zijn mede bedoeld als ondersteuning voor de politie bij de opsporing van daders. Winkeliers zijn verplicht om het gebruik aan het publiek kenbaar te maken. Het gebruik van camera's wordt niet door de overheid geïnitieerd, maar door particuliere organisaties. Een uitzondering hierop betreft de voetbalstadions. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn alle voetbalstadions van eerste klasse-voetbalverenigingen uitgerust met een camerasysteem ter bestrijding van voetbalvandalisme. Toezicht met camera's valt in België onder de wet op de privacy. Men overweegt een wet voor te bereiden voor het gebruik van camera's.

Duitsland

Het gebruik van camera's in Duitsland heeft tot doel criminaliteit en vandalisme te voorkomen. Het gebruik vindt primair plaats op privaat terrein, zoals winkels, trein- en metrostations en op bedrijventerreinen. Cameratoezicht in de publieke sector valt gedeeltelijk onder de werking van de wettelijke regeling voor de bescherming van persoonsgegevens.

¹ Rapport Eysink Smeets & Etman «Toezicht in Europa», mei 1997.

² Geen informatie is verkregen van Denemarken, Griekenland en Italië.

Finland

Cameratoezicht in Finland is bedoeld om criminaliteit en vandalisme te voorkomen. Camera's worden op grote schaal toegepast. Het merendeel van de camera's wordt beheerd door private instellingen. Ziekenhuizen, trein- en metrostations vormen hierop een uitzondering. Dit zijn voornamelijk overheidsinstellingen. Er is in Finland geen speciale wetgeving voor het gebruik van camera's. Men behoeft geen vergunning om camera's te installeren. Zeker niet alleen binnen een private omgeving, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld aan de buitenzijde van gevels is het toegestaan camera's te gebruiken.

Frankrijk

In Frankrijk wordt van camera's gebruik gemaakt in winkelcentra, stadscentra, stations en op kleinere schaal in woonwijken. Het doel is de vermindering van onrust- en onveiligheidsgevoelens en de vermindering van vandalisme en criminaliteit. Op de belangrijke ringwegen en verkeersknooppunten heeft de politie camera's opgesteld. In Frankrijk is het cameragebruik wettelijk afgebakend. Verborgene camera's op private plaatsen zijn strafbaar. Winkeliers moeten het publiek waarschuwen dat camera's zijn opgesteld.

Groot-Brittannië

Op het gebied van cameratoezicht is Groot-Brittannië koploper in Europa, zowel in het private domein als op openbare plaatsen. In het privedomein zijn het voornamelijk particulieren die camera's installeren ter bescherming van hun eigendommen. In het publieke domein zijn het veelal samenwerkingsprojecten onder regie van de politie of de lokale overheid. Het installeren van camera's in stadscentra, winkelgebieden, parkeerterreinen, stations e.d. is erg populair, omdat men meent op deze wijze misdaad te kunnen bestrijden zonder veel personeelskosten te maken. Het doel is de onrust- en onveiligheidsgevoelens te verminderen, alsmede criminaliteit en vandalisme te voorkomen. Voorts hoopt men via het gebruik van camera's het verantwoordelijkheidsbesef en de informele controle door burgers te bevorderen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken subsidieert dergelijke projecten. In Groot-Brittannië is geen wetgeving die ziet op het gebruik van camera's. Het is een ieder toegestaan een systeem te installeren. De enige uitzondering vormt de plaatsing aan historische panden. Hiervoor behoeft men toestemming. Voorts kunnen voor bepaalde bewerkingen de bepalingen van kracht zijn van de Data Protection Act. Er is een model-gedragscode ontwikkeld, bedoeld voor plaatselijke overheden en politie bij het gebruik van videocameratoezicht in stadscentra en woonwijken. Uitgangspunt daarbij is dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn voor het publiek.¹ Alleen in Groot-Brittannië is onderzoek gedaan naar de mening van het publiek. Uit een van deze onderzoeken kwam het volgende beeld naar voren:

¹ De mededeling aan het publiek dat er beeldopnames worden gemaakt dient door middel van borden te worden bekend gemaakt. De borden worden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken aanbevolen als onderdeel van een goed geplande publiciteitscampagne voor videobewakingsystemen dat van wezenlijk belang kan zijn voor een geslaagde preventie en ontmoediging van misdaad (Looking out for you, een publicatie van het Britse Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995).

81% van de ondervraagden vond cameratoezicht een effectieve methode om misdadigers te betrappen en aan te houden;
73% vond cameratoezicht een voorkomende status hebben
70% vond dat cameratoezicht de mensen een veiliger gevoel kon geven op straat;
22% maakte zich zorgen over de integriteit van personen. Van deze groep zei 37% het niet prettig te vinden te worden bewaakt, was 24% bang dat de overheid te veel controlemogelijkheden over hun leven kreeg en maakte 18% zich zorgen over de betrouwbaarheid van het systeem;
73% vond cameratoezicht in stadscentra een goed idee, minder dan 5% vond het een slecht idee.

De positieve opinie van het publiek wordt vooral toegeschreven aan het ontbreken tot nu toe van schandalen waarbij misbruik wordt gemaakt van het opgenomen beeldmateriaal. Wel is een intensief debat gaande over het inbreuk maken op het privéleven door de massamedia.

Ierland

In Ierland wordt op een groot aantal plaatsen in het private en het semi-openbare terrein gebruik gemaakt van camera's, van woonwijken tot stadscentra, stations en bedrijventerreinen. Bij de signalering van onregelmatigheden wordt de politie ingeschakeld. Camera's in woonwijken zijn niet primair gericht op de openbare weg, maar bedoeld om te kunnen zien wie er voor de deur staat (toegangscontrole).

Luxemburg

In Luxemburg staan in bijna alle winkelcentra, in sommige winkelgebieden en op een aantal busstations camera's opgesteld. Ook in bedrijven en op bedrijventerreinen maakt men gebruik van camera's. Het doel is het voorkomen van vandalisme en criminaliteit. De camera's worden bediend door particuliere beveiligingsbedrijven, die bij onregelmatigheden de politie inschakelen. Op dit moment bestaat er in Luxemburg geen regelgeving met betrekking tot het gebruik van camera's. Er wordt wel aan regelgeving gedacht.

Oostenrijk

De in Oostenrijk aanwezige camera's staan opgesteld in winkelcentra, de metro van Wenen en bij middelgrote bedrijven. Het doel is de formele sociale controle te vergroten. De camerasystemen in winkelgebieden worden bediend door particuliere beveiligingsorganisaties, die bij onregelmatigheden de politie inschakelen.

Spanje

In Spanje wordt op grote schaal gebruik gemaakt van cameratoezicht, vooral in winkelgebieden, stations, banken, musea e.d. Beoogd wordt de onrust en onveiligheidsgevoelens van het publiek weg te nemen en vandalisme en criminaliteit te voorkomen. Daarnaast worden camera's gebruikt bij verkeersknooppunten en in- en uitvalswegen. Doel in dit verband is verkeersregulering. De Spaanse wetgeving laat camera's toe voor bewaking van de omgeving of voor controle van toegangen, alsmede ten behoeve van de opsporing van insluipers. Op dit moment is een discussie gaande in het Spaanse kabinet over het gebruik van camera's bij onder andere illegale demonstraties teneinde de deelnemers te kunnen identificeren.

Zweden

In Zweden worden de meeste camera's toegepast in het private of semi-publieke domein, zoals bedrijfspanden, winkels, bedrijventerreinen en stations. Het doel is beperking van vandalisme en criminaliteit. Cameragebruik in Zweden is gekoppeld aan een vergunningstelsel. In 1996 is in Zweden een onderzoek gepubliceerd over het gebruik van camera's en het vergunningstelsel. Daarbij zijn voorstellen gedaan voor aanpassingen van het vergunningstelsel. Voorgesteld wordt onder meer de vergunningeisen voor camera's bij banken, postkantoren en winkels af te schaffen.

Tijdens het seminar zijn aanbevelingen opgesteld voor het gebruik van camera's in voor het publiek toegankelijke ruimten. Geconcludeerd werd dat camera's een preventieve werking kunnen hebben en het gevoel van veiligheid van burgers kan versterken. Het gebruik van camera's moet aan bepaalde voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden zijn:

- het gebruik van camera's moet onderdeel zijn van een samenhangend beleid voor criminaliteitspreventie,
- het gebruik moet kenbaar zijn voor het publiek en het bedienend personeel moet geschoold zijn,
- de privacy moet worden gewaarborgd. Dit betekent dat sprake moet zijn van een bepaald doel en een duidelijk belang. Voorts mogen de gegevens in het algemeen slechts voor een van te voren bepaalde, korte periode, worden bewaard.

4. Uitgangspunten voor de toelaatbaarheid van het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging

4.1. Algemeen

In de samenleving bestaat een toenemende behoefte aan toezicht ter bevordering van de veiligheid. Toezicht draagt bij aan de vergroting van zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid. Aan deze wens om meer toezicht wordt voldaan door inzet van mensen: politie, toezichthouders en particuliere (beveiligings)organisaties. Bij het houden van toezicht worden steeds vaker camera's gebruikt, ook door particulieren. Camera's dienen in dit opzicht een tweeledig doel. Enerzijds gaat van de zichtbare aanwezigheid van camera's een preventieve werking uit. Anderzijds kan het opgenomen beeldmateriaal een ondersteuning bieden aan de politie bij het opsporen van strafbare feiten. Het gebruik van camera's, mits gecombineerd met andere beveiligingsmaatregelen, blijkt een goed middel te zijn om de veiligheid in de samenleving te vergroten. Dat geldt zowel voor het gebruik door de overheid als door particulieren. Er is naar ons oordeel geen reden om de toelaatbaarheid van het gebruik van camera's op zichzelf ter discussie te stellen.

4.2. Reactie op rapport «In beeld gebracht» van de Registratiekamer

Wel is er behoefte aan normering van het gebruik omdat bij camera-toezicht het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is. Het huidige recht biedt reeds een aantal waarborgen om ongewenst gebruik van camera's tegen te gaan. Bescherming tegen onredelijk en onrechtmatig gebruik is geboden. Hierbij spelen algemene noties zoals de kenbaarheid van het gebruik, de noodzaak ervan, de evenredigheid van het gebruik gelet op het belang van degene wiens privacy in het geding is, het maatschappelijk draagvlak en terughoudendheid bij observatie van gedragingen met een privekarakter. Deze noties komen ook tot uitdrukking in het rapport van de Registratiekamer «In beeld gebracht» waarin de voorwaarden worden beschreven die in het kader van de WPR vanuit het oogpunt van privacybescherming verbonden moeten worden aan het gebruik van videocamera's voor beveiliging en toezicht. Daarnaast wordt aangegeven welke voorwaarden naar het oordeel van de Registratiekamer de maatschappelijke zorgvuldigheid, mede in het licht van het fundamentele recht op privacybescherming, aan het gebruik stelt in gevallen voormelde wet niet van toepassing is.

Deze normen houden onder meer in dat:

- het gebruik van camera's kenbaar moet zijn;
- het doel bepaald en omschreven wordt en in verband staat met de verantwoordelijkheid van de gebruiker ten opzichte van de ruimte of het gebied dat in beeld wordt gebracht, en de gebruiker een redelijk

- belang heeft als het gaat om de private sector dan wel dat het gebruik noodzakelijk is voor diens taak (publieke en semi-publieke sector);
- afgewogen moet worden of de beoogde beveiliging niet op een minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd, waarbij ook de effectiviteit moet worden betrokken en dat
 - levering van beelden aan derden moet voortvloeien uit het doel van de registratie en beelden niet langer dan nodig mogen worden bewaard.

Het rapport van de Registratiekamer neemt veel van de onduidelijkheid die er over de toelaatbaarheid van het gebruik van camera's bestaat, weg. Het doel waarvoor en de omstandigheden waaronder het gebruik toelaatbaar is worden verhelderd.

Wij onderschrijven de uitgangspunten van de Registratiekamer, met de volgende kanttekeningen.

4.2.1 Kenbaarheid

De kenbaarheid van camera's achten wij in het algemeen een elementair vereiste voor de toelaatbaarheid van het gebruik. Het publiek moet weten of redelijkerwijze kunnen weten dat het in beeld wordt gebracht.¹ Heimelijk gebruik moet beperkt blijven tot die situaties waarin het uit oogpunt van effectiviteit is aangewezen, zoals bij opsporingsonderzoek naar strafbare feiten en ter bescherming van de staatsveiligheid. Heimelijk gebruik van camera's is slechts toelaatbaar als daarvoor een wettelijke basis aanwezig is. Het kenbaar zijn van het gebruik is niet alleen van belang opdat men kan beslissen of men al dan niet het door camera's bestreken gebied wil betreden of tegen het gebruik stappen wil ondernemen, maar past ook bij de preventieve werking die van de plaatsing van camera's kan uitgaan. Wij menen dat aan het kenbaarheidsvereiste moet worden voldaan niet alleen als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en dus geen opnames worden gemaakt. Dat geldt zowel voor woningen en besloten lokalen, voor het publiek toegankelijke ruimten zoals winkels, stations, banken als voor de openbare weg. Het kenbaarheidsvereiste is ook van betekenis voor het gebruik van camera's op de werkplek.²

Het gebruik moet redelijkerwijze kenbaar kunnen zijn voor het publiek. Dit betekent dat het publiek goed moet worden geïnformeerd over de aanwezigheid van camera's. Dat kan gebeuren door de camera's duidelijk zichtbaar op te hangen. Ook door het plaatsen van borden, die aangeven dat met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op de camera's worden geattendeerd.

4.2.2. Bevoegd gebruik

Van belang is voorts dat de gebruiker bevoegd moet zijn op het terrein dat met de camera wordt bestreken. De installatie van camera's door particulieren in winkelbedrijven, banken, casino's, voetbalstadions en stations past binnen het beschreven kader. De grens wordt echter overschreden als zij de camera richten op de openbare weg. Het houden van toezicht op de openbare weg is immers geen taak voor particulieren maar is voorbehouden aan de overheid. Daarmee zij overigens niet gezegd dat particulieren geen taak kunnen hebben als het gaat om het beheer van de openbare ruimte. Inbreng van burgers bij het bevorderen van de veiligheid is van groot belang. Deze inbreng mag zich echter niet uitstrekken tot het houden van toezicht op de openbare weg. Dit standpunt is ook in de memorie van toelichting bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus opgenomen. Eenzelfde uitgangspunt is terug te vinden in de brief over toezicht van bewinds-

¹ De WBP stelt – indien van toepassing – in toekomst zwaardere eisen: informatieplicht, tenzij de betrokkene reeds op de hoogte is, dan wel sprake is van een onevenredige inspanning.

² Voor de normen die uit oogpunt van privacybescherming in acht moeten worden genomen bij personeelsvolgsystemen zij verwezen naar het rapport «Personeelsinformatiesystemen, de Wet persoonsregistraties toegepast» van de Registratiekamer. Een samenvatting van dit rapport is opgenomen in de bijlage.

lieden van Binnenlandse Zaken en Justitie van 4 november 1996 aan de Tweede Kamer.¹

De bevoegdheid van de particulier eindigt in beginsel bij de voordeur van het pand dat hij wil beveiligen of bij de grens van het daarbij behorende particuliere terrein. Het ophangen van camera's aan de buitenkant van een gebouw is alleen geoorloofd te achten in het geval dat de camera's uitsluitend op of langs de gevel zijn gericht, teneinde het gebouw tegen inbraak te beschermen, ongewenste personen de toegang te kunnen weigeren etc. Het gebruik van camera's die voornamelijk op de openbare weg zijn gericht en daarmee een ruimer gebied bestrijken, is in deze visie in beginsel niet toelaatbaar.

Voor een effectieve taakuitoefening kan het evenwel noodzakelijk zijn om ter beveiliging van in een gebouw aanwezige personen en goederen of ter voorkoming van verstoring van de orde en rust in een gebouw, met gebruik van camera's ook een gedeelte van de openbare ruimte rond het gebouw in beeld te brengen. Met dit toezicht, dat moet worden gezien als een verlengde toegangscontrole, kan worden bereikt dat tijdig maatregelen kunnen worden getroffen om het betrokken gebouw tegen ongewenste bezoekers te beschermen. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of het belang van het te beveiligen gebouw uitbreiding van het cameratoezicht tot de openbare weg, rechtvaardigt. Wij menen dat deze beoordeling niet aan betrokkenen zelf moet worden overgelaten maar dat voor deze vorm van cameratoezicht een vergunning van de overheid vereist is. Het verlenen van vergunning voor deze verlengde toegangscontrole zou beperkt moeten blijven tot beveiligingsorganisaties als bedoeld in de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, gelet op de waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid die in deze wet besloten liggen.

Dit betekent niet dat de principiële scheiding tussen het publieke en het private domein bij beveiliging met behulp van camera's als uitgangspunt niet gehandhaafd zou kunnen blijven. Immers, het is de particulier er niet om te doen de openbare weg te bewaken maar het particuliere bezit dat daaraan grenst. Om dat effectief te kunnen doen, zal het publieke deel onder omstandigheden niet geheel buiten beeld kunnen blijven.

Het uitgangspunt dat de gebruiker een bevoegdheid moet hebben op het gebied dat door de camera wordt bestreken, houdt ook in dat cameratoezicht door particulieren op de Amsterdamse Wallen, indien de gebruikte camera's voornamelijk op de openbare weg zijn gericht, niet toelaatbaar is. Het plan van de Amsterdamse politie om daar camera's te plaatsen om straatroof te voorkomen, voldoet in beginsel wel aan de eis dat de gebruiker van de camera daartoe de bevoegdheid moet hebben. Het beoogde doel van het gebruik past immers binnen de uitvoering van de politietaak als genoemd in artikel 2 van de Politiewet 1993.

Bezien in het licht van voormeld uitgangspunt is voor het gebruik van camera's langs snelwegen het volgende van toepassing. Allereerst moet worden beoordeeld, nu het gaat om de openbare weg, of sprake is van een bevoegdheid. Gaat het om een politietaak (handhaving van snelheidslimieten en de opsporing van snelheidsovertredingen) dan is de politie bevoegd. Worden de camera's gebruikt voor verkeersregulering dan is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bevoegd.²

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 225, nr. 9.

² Aldus ook de Registratiekamer in een advies over video-trajectcontrole. Voor een samenvatting van dit advies zij verwezen naar de bijlage.

De aanpak van openbare ordeverstoringen behoort primair tot het werkterrein van burgemeester en politie. Cameragebruik op de openbare weg teneinde de ordeverstoring in de kiem te kunnen smoren, wordt toelaatbaar geacht, mits dit plaatsvindt door de politie en zich beperkt tot

het gebied waar de ordeverstoring zich naar verwachting zal voltrekken. Zoals ook gesteld in de brief van het kabinet van 17 april 1997 betreffende de intensivering van de bestrijding van voetbalvandalisme¹, is het gebruik van videocamera's als middel om toezicht te houden op supportersgedrag naar ons oordeel gelegitimeerd. Dat geldt zowel voor het gebruik in de stadions en de zeer directe omgeving daarvan als voor de verder verwijderde omgeving. Het houden van toezicht buiten de stadions waar het gaat om de openbare ruimte, is een taak van de politie. Zowel voor het gebruik van camera's binnen als buiten het stadion moet worden voldaan aan het in par. 4.1.1. gestelde vereiste dat het gebruik kenbaar moet zijn.

4.2.3 Subsidiariteit en proportionaliteit

Bij de beantwoording van de vraag of camera's mogen worden ingezet, moet ook in beschouwing worden genomen of het beoogde doel niet op andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Ook de effectiviteit van het gebruik moet kritisch worden gezien. Blijkens het WODC rapport «Toezicht met camera's» is het oordeel van de onderzoekers over de effectiviteit van camera's bij beveiliging gematigd positief. Uit het onderzoek komt naar voren dat het middel kan leiden tot afname van criminaliteit en tot opsporing van meer daders. Geconcludeerd wordt echter ook dat het gebruik van camera's zonder andere beveiligingsmaatregelen in de regel niet voldoende is.² Bij de evaluatie van het Project Veilig Kikkenstein werd ook geconstateerd dat de combinatie van het videosysteem met flatwachten en audio-apparatuur zeker bijdroegen aan het slagen van het project.³ Ook de aanbevelingen die in het kader van het Nederlands seminar «Crime prevention, towards a European level» zijn geformuleerd, verbinden aan het gebruik van camera's de voorwaarde dat het onderdeel moet zijn van een samenhangend beleid voor criminaliteitspreventie (zie hoofdstuk 3).

4.2.4. Zorgvuldige verwerking van verzamelde beelden

Bijzondere aandacht geeft de Registratiekamer aan de normering van de doorlevering van de beelden aan derden, dat wil zeggen personen of instellingen, buiten de organisatie van de houder. Daarbij wordt, in aansluiting op de WPR, onderscheid gemaakt tussen de particuliere sector en de (semi)-publieke sector. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of doorlevering blijft binnen het wettelijk kader. Het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vraagt dat de beelden die gemaakt zijn niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. De Registratiekamer noemt een termijn van 24 uur als richtsnoer. Wij kunnen ons voorstellen dat deze termijn te kort wordt gevonden omdat in de praktijk de behoefte wordt gevoeld aan een langere terugkijkmogelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bankovervallen waar daders niet zelden voorobservaties verrichten. Wij menen derhalve dat afhankelijk van de omstandigheden de bewaartermijn moet worden bepaald.

4.2.5. Overkoepelende werking

De Registratiekamer merkt in haar rapport op (blz. 27) dat, voor zover vormen van cameratoezicht niet onder de werking van de WPR vallen, de materiële normen van de WPR van overeenkomstige toepassing zijn op grond van de overkoepelende werking van het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hoewel wij met de Registratiekamer van mening zijn, dat ook wanneer het gebruik van cameratoezicht niet plaats vindt in de vorm van het in een persoonsregistratie opnemen van persoonsgegevens en derhalve niet

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Kamerstukken II, 1996/97, 25 232, nr. 3, blz. 13.

² Een samenvatting van deze literatuurstudie is opgenomen in de bijlage.

³ Het evaluatierapport «Video voor veiligheid» is samengevat in de bijlage.

onder het bereik van de WPR valt, dat gebruik eveneens aan normen gebonden behoort te zijn, zijn wij uit juridisch oogpunt terughoudend ten opzichte van het standpunt van de Registratiekamer dat de WPR dan van overeenkomstige toepassing is. Indien de WPR niet van toepassing is, kan voor de materiële normering van het gebruik van persoonsgegevens worden teruggegrepen op het in artikel 10 van de Grondwet neergelegde grondrecht. Het ligt voor de hand om de uitwerking van dit grondrecht in de inhoudelijke normen van de WPR ook daar waar de WPR zelf niet van toepassing is, waar mogelijk, tot uitgangspunt te nemen.

5. Beleidsvoornemens

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de uitgangspunten die voor het gebruik van camera's gelden, gezien in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het ligt op de weg van de overheid om inspanningen te verrichten om het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zo goed mogelijk te verzekeren. In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke waarborgen het huidige recht biedt als bij camera-toezicht het recht op privacy in het geding is.

Welke nadere maatregelen wij nodig achten om de naleving van de uitgangspunten verder te bevorderen en bij ongewenst gebruik van camera's te kunnen optreden, wordt hieronder nader belicht. Daarbij wordt ook ingegaan op het advies van de Registratiekamer bij de aanbieding van haar rapport de noodzaak van aanvulling van de bestaande strafbepalingen te bezien.

Tot slot besteden wij aandacht aan de bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde en het recht op privacy bij het gebruik van camera's.

5.1. Voorlichting

Om de naleving van regels te bevorderen is bekendheid daarvan een eerste voorwaarde. Wij achten het daarom van belang dat de uitgangspunten die gelden voor cameratoezicht onder de aandacht van de gebruikers worden gebracht. Dit kan, wat het bedrijfsleven betreft, bijvoorbeeld in de vorm van een brochure, op te stellen door het Ministerie van Justitie, die door tussenkomst van intermediaire organisaties aan bedrijven die camera's gebruiken, wordt toegezonden. Tevens willen wij stimuleren dat in de vakbladen ruim aandacht wordt besteed aan de uitgangspunten. Veel branches zijn vertegenwoordigd in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Wij zullen de uitgangspunten in dit platform, dat wordt voorgezeten door de Minister van Justitie, aan de orde stellen. Wij zijn voorts van plan om de uitgangspunten onder de aandacht van de gemeenten, de politie en het openbaar ministerie te brengen. Overigens is ons gebleken dat de Registratiekamer de privacy-regels reeds op grote schaal heeft verspreid om de bekendheid ervan te vergroten.

5.2. Zelfregulering

Wij zijn van plan overleg te openen met een aantal branches waar op grote schaal gebruik gemaakt wordt van camera's voor beveiligingsdoeleinden dan wel camera's worden geïnstalleerd. Doel van dit overleg is, naast de bekendmaking van de uitgangspunten, de betrokken branches te stimuleren binnen de eigen organisatie maatregelen te treffen die ongewenst gebruik van camera's tegen gaan. Voorts zullen wij in contact treden met het bestuur van de Stichting Borg, een certificeringsinstituut op het terrein van beveiligingsinstallaties, langs welke weg de installa-

teurs van bewakingscamera's kunnen worden bereikt. In de regelgeving kwaliteitsbeoordeling technische beveiligingsbedrijven zijn voorschriften opgenomen voor de inhoud van een beveiligingsplan. Aan Borg zal worden gevraagd in de regeling aandacht te besteden aan het uitgangspunt dat camera's die tot doel hebben heimelijk opnames te maken, niet zijn toegestaan.

5.3. Particuliere beveiligingsorganisaties

Zoals in par. 2.5 is aangegeven schept de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over camera's en het gebruik daarvan bij beveiligingswerkzaamheden, en om daarover voorschriften te geven bij het verlenen van een vergunning. Daarbij kan worden gedacht aan het stellen van kwaliteitseisen aan de te gebruiken camera-apparatuur, aan de vakbekwaamheid van het personeel dat de camera's bedient en over zijn bevindingen contact onderhoudt met andere de politie, en bovenal aan de betrouwbaarheid van personen die door middel van de camera's zicht hebben op de door hen bewaakte private eigendommen.

Ook is het mogelijk dat degene die gebruik maakt van camera's nader te bepalen voorschriften in acht dient te nemen, waardoor een verantwoord gebruik van camera's kan worden gewaarborgd. De controle op en de handhaving van voorschriften neergelegd in een vergunning voor het tot stand brengen van een particuliere beveiligingsorganisatie geschiedt door de politie.

De Minister van Justitie zal in overleg met de branche bezien welke voorschriften voor cameratoezicht in een ministeriële regeling worden opgenomen.

In par. 4.2.2. is gesteld dat het voor een effectieve taakuitoefening noodzakelijk kan zijn om bij het gebruik van camera's ter beveiliging van een gebouw ook een gedeelte van de openbare ruimte in beeld te brengen. Wij zullen bezien op welke basis en onder welke voorwaarden in het kader van de vergunningverlening aan particuliere beveiligingsorganisaties het verlenen van toestemming voor cameratoezicht op de openbare ruimte rond een gebouw als verlengde toegangscontrole geregeld kan worden.

5.4. Bescherming persoonsgegevens

De bevoegdheden van de Registratiekamer zijn nu beperkt tot toezicht, klachtenbehandeling en advies. Zoals vermeld in par. 2.9 zal de Registratiekamer onder de nieuwe wet de mogelijkheid krijgen bestuurlijk op te treden tegen onrechtmatige gegevensverwerking. Ook kan zij in sommige gevallen bestuurlijke boetes gaan opleggen. Tegen beslissingen van de Registratiekamer staat beroep open bij de rechter. Voorts is nieuw dat per organisatie of per branche een toezichthouder kan worden aangesteld die in aanvulling op de Registratiekamer bepaalde toezichthoudende bevoegdheden kan uitoefenen.

Met deze uitbreiding van de bevoegdheden van de Registratiekamer en voormelde aanvulling daarop, kan de naleving van de uitgangspunten bij cameratoezicht naar ons oordeel mede worden bevorderd. In de praktijk blijkt dat burgers, bedrijven die camera's gebruiken en ook andere personen en instanties met vragen en klachten over cameratoezicht, de weg naar de Registratiekamer inmiddels weten te vinden.

5.5. Aanvulling strafbepalingen

In paragraaf 2.6. werd ingegaan op de betekenis van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht voor het onderwerp cameratoezicht. Gezien de toename van het gebruik van cameratoezicht en de daarmee gepaard gaande toegenomen kans dat daarbij inbreuken worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, menen wij dat dient te worden bezien of de artikelen 139f en 441b, beide tot stand gekomen eind jaren zestig, begin jaren zeventig, in de huidige tijd nog voldoende.

De mogelijkheden om door middel van het strafrecht regulerend op te treden op het terrein van het gebruik van camera's zijn beperkt. In de voorgaande paragrafen zijn andere mogelijkheden geschetst om grenzen te stellen aan het gebruik van camera's. Strafrecht moet ultimum remedium zijn. Daartegenover staat dat het strafrecht moet aansluiten op nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat op onaanvaardbare wijze een grondrecht van burgers, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt aangetast. In de laatste vijftientig jaar is er ook een grote ontwikkeling geweest in het denken over het recht op privacy.

In zijn algemeenheid menen wij dat het systematisch en heimelijk maken en opslaan van afbeeldingen, d.w.z. zonder dit vooraf voldoende duidelijk kenbaar gemaakt te hebben zozeer de persoonlijke levenssfeer kan raken dat zulks in beginsel strafbaar dient te zijn. Uitzonderingen moeten slechts gelden voor de opsporing en de staatsveiligheid. Tevens verdient aandacht de bescherming van conflicterende grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en de daarvan afgeleide vrijheid van nieuwsgaring. Hierop werd in gegaan in paragraaf 2.8. Een wettelijk verbod zal de ruimte moeten scheppen voor een afweging van grondrechten. Een dergelijke ruimte in een naar ons oordeel tot op zekere hoogte vergelijkbare bepaling is reeds gevonden in artikel 261, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Smaad, een bepaalde vorm van belediging, is strafbaar, tenzij de dader «te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste». Onder «telastlegging» wordt verstaan de openbare bekendmaking dat iemand een bepaald feit heeft gepleegd. Dit vormt een strafuitsluitingsgrond. Dit heeft tot gevolg dat de officier van justitie formeel zich niet de vraag hoeft te stellen of een dergelijk algemeen belang in het geding is. Het is aan de verdachte, indien hij wordt vervolgd om de toepasselijkheid van deze grond aannemelijk te maken. Een dergelijke strafuitsluitingsgrond is eveneens denkbaar bij een delict betreffende het heimelijk en systematisch maken van afbeeldingen.

Wij menen dat de beperking van het huidige artikel 441b tot slechts specifieke plaatsen wijziging behoeft. Hiervoor is reeds aangegeven dat ook op de openbare weg of op andere voor het publiek toegankelijke ruimten de persoonlijke levenssfeer in het geding kan komen. Tevens behoeven de huidige strafbepalingen wijziging op het punt van de omstandigheden waaronder het maken van afbeeldingen strafbaar kan zijn. Hierbij is in het bijzonder van belang het op niet-kenbare wijze maken van afbeeldingen. Met name hierin is naar onze mening de dreiging van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gelegen. Ook achten wij van belang dat het dient te gaan om een min of meer systematisch maken van afbeeldingen. Een dergelijk element is thans in de jurisprudentie over artikel 441b Sr terug te vinden. Voorkomen moet immers worden dat teveel situaties onder de strafbepaling zouden kunnen vallen, zoals bijvoorbeeld de fotograferende toerist of de eigenaar van een winkel die incidenteel een opname van zijn winkel met publiek maakt. Hoewel ook dit onder omstandigheden kan raken aan de persoonlijke levenssfeer, ligt

strafbaarstelling van dergelijke gedragingen niet voor de hand. Strafbaarstelling dient beperkt te zijn tot die gedragingen die een onmiskenbare inbreuk op de privacy vormen. Voor het heimelijk maken van afbeeldingen van een persoon in diens woning geldt vanzelfsprekend dat eerder sprake is van strafwaardig gedrag. Dan behoort ook het incidenteel maken van een afbeelding strafbaar te zijn.

Anders is het wanneer de beelden door de bewoner zelf zijn gemaakt. Het is ongewenst het gebruik van camera's door een burger in zijn eigen woning met behulp van het strafrecht te reguleren. Het strafrecht dient immers terughoudend te worden ingezet. Dit betekent echter allerm minst dat de bewoner volledig vrij is in het heimelijk maken van beelden in zijn woning. Met het maken van dergelijke beelden dient naar ons oordeel een reëel doel te zijn gediend, dat opweegt tegen het belang de privacy van hen die in de woning aanwezig zijn, te beschermen. Zo'n doel kan zijn gelegen in het beveiligen van personen en goederen in de woning. Dit impliceert dat bijvoorbeeld het gebruik van een verborgen camera, gericht op een kluis, toelaatbaar is te achten, doch gebruik van een verborgen camera in een logeerkamer niet. Wij menen dat het evenwel te ver zou voeren een en ander strafrechtelijk te reguleren. Het instellen van een actie uit onrechtmatige daad zal hier voldoende uitkomst kunnen bieden (zie ook par. 2.9). Daarbij gaan wij ervan uit dat de rechter eenzelfde belangenafweging zal maken als wij hiervóór hebben gedaan. Het laatste woord op dat punt is uiteraard aan de rechter. Indien de burger gebruik maakt van de heimelijk in zijn eigen woning van een andere persoon vervaardigde beelden door deze zonder toestemming buiten de privésfeer te verspreiden, dan is het wel gewenst belanghebbenden daartegen strafrechtelijk te beschermen. Ten dele voorziet de Auteurswet daar reeds in (zie par. 2.7). Bezien zal worden of deze bescherming in het Wetboek van Strafrecht in situaties als hier bedoeld aanvulling verdient.» Het voornemen bestaat op eerdergenoemde punten een wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 139f en 441b Sr voor te bereiden.

5.6. Gebruik van camera's bij de handhaving van de openbare orde

In par. 4.1 hebben wij als uitgangspunt gekozen dat het gebruik van camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde in beginsel toelaatbaar is. De vraag kan evenwel rijzen of het gebruik van camera's in dat kader steeds een voldoende grondslag in de bestaande bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft. Deze vraag rijst met name bij het gebruik in een gebied waar het gedrag van mensen doorgaans een bepaalde mate van intimiteit heeft. Te denken valt aan het gebruik van camera's in prostitutiegebieden. Ook al kan het gebruik van camera's in dergelijke gebieden uit een oogpunt van ordehandhaving zeer effectief zijn, er bestaat een zeker risico dat een dergelijk cameragebruik in concrete gevallen als een beperking van het recht op privacy valt aan te merken. In het licht van onze beschouwingen in par. 2.4 moet worden geconstateerd dat de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Gemeentewet op het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft, een onvoldoende grondslag voor een dergelijke beperking bieden. Tegen de achtergrond van deze overwegingen willen wij nader onderzoeken of er in de Gemeentewet – of wellicht elders – een voorziening op dit punt dient te worden getroffen. Wij menen dat het wenselijk is dit vraagstuk daarbij in een breder kader te plaatsen. De verhouding tussen de bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde en het recht op privacy speelt immers niet alleen een rol bij het gebruik van camera's. Zij is bijvoorbeeld ook aan de orde bij het gelasten van een evacuatie en van het laten open staan van ramen en deuren van woningen bij het opruimen van explosieven. De op dit punt aangekondigde wijziging van de Gemeentewet¹, die thans in

¹ Zie blz. 17 van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken inzake de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden», bij brief van 21 maart 1995, nr. EA94/U2330, gezonden aan de Vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Justitie van de Tweede Kamer.

voorbereiding is, zal daarom bij ons onderzoek worden betrokken. De verhouding tussen de bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde en het recht op privacy speelt verder een rol bij de vraag of wellicht extra wettelijke bevoegdheden nodig zijn om informatie in te winnen – gedacht kan worden aan een bevoegdheid tot het gebruik van informanten – bij de bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld. Een onderzoek van dit vraagstuk is aangekondigd in de brief die het kabinet inzake het voetbalvandalisme op 17 april jl. naar de Tweede Kamer heeft gezonden¹. Voor het ontwikkelen van een coherente visie op de vraag of in het licht van het recht van privacy wetgeving op dit terrein van de handhaving van de openbare orde nodig is, zal ook dit vraagstuk bij ons onderzoek worden betrokken.

¹ Zie Kamerstukken II, 1996/97, 25 232, nr. 3, blz. 10.

Toezicht met camera's. Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten. N.J. Baas., C. Cozijn, WODC, 1996

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft een literatuurverkenning gedaan naar omvang en effectiviteit van cameratoezicht. Het rapport beschrijft de groei in de camerabeveiliging en enkele technische mogelijkheden bij deze vorm van toezicht. Voorts wordt aandacht besteed aan de omvang en aard van de systemen, in welke branche er gebruik van wordt gemaakt en de kosten.

Geconcludeerd wordt dat er maar heel weinig systematisch en langer lopend onderzoek bekend is naar de effectiviteit in preventief en repressief opzicht van beveiliging met camera's. De verkenning, waaraan een beschouwing over de juridische aspecten van cameratoezicht is toegevoegd, leidt tot een gematigd positief oordeel over de effectiviteit in preventief en repressief opzicht van beveiliging met camera's. Het middel kan tot afname van criminaliteit leiden, met behulp van camera's kunnen meer daders worden opgespoord. Opgemerkt wordt dat het installeren van camera's zonder andere beveiligingsmaatregelen in de regel niet voldoende is. Geconcludeerd wordt dat cameratoezicht op een brede steun onder het publiek mag rekenen en tot een groter gevoel van veiligheid kan leiden. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de opvatting van het publiek echter vooral het gevolg lijkt te zijn van subjectieve verwachtingen en minder op feiten berust.

Video voor veiligheid? Effecten van camerabewaking in de Bijlmermeer. H. Boumeester, F. Wassenberg, Onderzoeksinstituut OTB, Delft, 1996

Positieve geluiden over het effect van camera's zijn te lezen in het evaluatierapport van het experiment in de flat Kikkenstein in de Amsterdamse Bijlmermeer. Videobewaking van woongebouwen komt in Nederland nog weinig voor. In de flat Kikkenstein zijn duidelijk zichtbare camera's opgehangen op strategische punten in de binnenstraat en bij de entree. De camera's registreren wie de flat in- en uitlopen. De beelden worden ongeveer een week bewaard en kunnen door de politie worden bekeken voor de opsporing van daders van strafbare feiten. Het ging bij deze evaluatie met name om de vraag of de veiligheid (en daarmee de leefbaarheid) vergroot is. Deze vraag wordt positief beantwoord: zowel de objectieve veiligheid (het feitelijk slachtofferschap) als de subjectieve (gevoelens van onveiligheid) is verbeterd. Het videobewakingsysteem staat overigens niet op zichzelf maar wordt ondersteund door personeel (flatwachten) en audio-apparatuur (luidsprekers en intercom). Geconcludeerd wordt dat de flatwachten zeker bijdragen aan het slagen van het videoproject. Vooraf vreesde men voor aantasting van de privacy. Bij de evaluatie van het project is dit argument nauwelijks als een bezwaar gehoord. Integendeel, velen pleiten voor verdere verscherping van het toezicht met camera's.

¹ Brief Registratiekamer van 9 december 1996 aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, kenmerk 96.V.01.40.01. Over dit advies zijn vragen gesteld door leden van de Tweede Kamer. Uit de beantwoording blijkt dat de registratie door het Korps Landelijke Politiediensten wordt gevoerd ten behoeve van de uitvoering van de politietaak. Derhalve is het regime van de Wet politie-registers van toepassing en niet de Wet persoonsregistraties. Zie Kamerstukken II 1996/97, Aanh. Hand. 938.

Advies Registratiekamer over video-trajectcontrole¹

De Registratiekamer heeft op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geadviseerd over geautomatiseerde trajectcontrole door Rijkswaterstaat van de maximum snelheden op autosnelwegen. Dit systeem beoogt een geautomatiseerde constatering en afhandeling van snelheidsovertredingen door middel van videocamera's boven de weg die over een bepaald traject beelden van motorvoertuigen registreren. Kenmerkend voor dit systeem is dat gegevens van alle weggebruikers worden vastgelegd en niet alleen van overtredders zoals met de conven-

tionele methode van registratie. De Registratiekamer oordeelt dat de WPR hier van toepassing is. Zij acht noodzakelijk dat wordt bepaald of de registratie wordt gehouden uitsluitend of grotendeels ten behoeve van de politietaak. Als de controle uitsluitend neerkomt op het opsporen van snelheidsovertredingen kan niet worden aangenomen dat deze noodzakelijk is voor de taakvervulling van Rijkswaterstaat. Immers, hiermee is (de verkeersdienst van) de politie belast. Voorzover dat niet het geval is zal de registratie volgens voormelde wet alleen mogen worden aangelegd als dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder en mag de registratie alleen gegevens bevatten die voor het doel van de registratie noodzakelijk zijn.

In beeld gebracht. Privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging, Registratiekamer, 1997

Het toenemend gebruik van geavanceerde video-observatiesystemen in en rondom openbare ruimten en op de openbare weg heeft de Registratiekamer aanleiding gegeven een onderzoek in te stellen naar de aanvaardbaarheid van het gebruik van videocamera's voor beveiliging en toezicht. Op basis van bestaande wetgeving en Europese verdragen heeft de Registratiekamer een aantal privacyregels opgesteld voor het gebruik van videobewakingssystemen.

De Registratiekamer maakt onderscheid tussen systemen die wel en niet onder de WPR vallen. In het eerste geval zijn de in deze wet vastgelegde regels voor de aanleg en voor een zorgvuldig en behoorlijk gebruik van persoonsgegevens van toepassing. Uit deze wet vloeit een aantal privacyregels voort. Voorzover een systeem niet onder de werking van de WPR valt, zijn de privacyregels op grond van de overkoepelde werking van het grondwettelijk recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van overeenkomstige toepassing, aldus de Registratiekamer.

Het rapport bevat een schets van de toegepaste technieken bij camera-toezicht. De Registratiekamer brengt een aantal gebieden in beeld: bankinstellingen, casino's, voetbalstadions, spoorwegstations, snelheidscontroles, parkeerterreinen, winkelbedrijven en de Amsterdamse Wallen. Nagegaan wordt wanneer bepaalde cameratoepassingen onder de WPR vallen en wat dat betekent.

De privacyregels die de Registratiekamer in haar rapport opneemt, houden onder meer in dat voor de aanleg van een registratie vereist is dat de houder een redelijk belang heeft (voor de particuliere sector) dan wel dat deze noodzakelijk is voor diens taak (publieke en semipublieke sector). Bepalend is in welke mate en vanuit welke positie de houder verantwoordelijk is voor of belast met het uitoefenen van toezicht en beveiliging. Het doel van de persoonsregistratie moet vooraf worden bepaald en omschreven. Beveiliging en toezicht zijn in het algemeen aanvaardbare doelen. De reikwijdte hiervan wordt echter bepaald door de verantwoordelijkheid van de houder ten opzichte van de openbare ruimte of het gedeelte van de openbare weg dat in beeld wordt gebracht. Bepaalde vormen kunnen door de gekozen locatie, de aard van de vastgelegde gedragingen of de omvang ervan in strijd komen met de wet, de openbare orde of de goede zeden. Het publiek dient zichtbaar, duidelijk en permanent informatie over camerabewaking te worden gegeven en de gegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is.

Personeelsinformatiesystemen, de Wet persoonsregistraties toegepast, B.J.P. Hulsmans, P.C. Ippel, Registratiekamer, 1994

In rapport «In beeld gebracht» verwijst de Registratiekamer voor toezicht

op werknemers door middel van cameratoepassingen naar haar studie over personeelsinformatiesystemen van 1994. In deze publikatie, uitgebracht op verzoek van de toenmalige Minister van Sociale Zaken, beschrijft de Registratiekamer de belangrijkste normen die in acht genomen moeten worden bij de inrichting en het gebruik van personeelsregistraties en volgsystemen. Uitgangspunt is dat ook in de sfeer van de arbeid de autonomie van de privacy van de werknemer moet worden gehonoreerd. Grondrechten, waaronder de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, werken door in arbeidsrelaties. Voor gegevens die niet worden vastgelegd in een persoonsregistratie geldt het algemeen grondwettelijk kader. Het opslaan en het gebruik van persoonsgegevens zal moeten plaatsvinden binnen het kader van de WPR, waarbij reeds aanvaarde beginselen van het arbeids- en ondernemingsrecht doorwerken. Volgens de WPR mag een registratie alleen worden aangelegd voor een bepaald doel waartoe het belang van de houder redelijkerwijs aanleiding geeft. In het algemeen kan worden aangenomen dat de werkgever voldoende belang heeft bij het aanleggen van een registratie in het kader van de naleving van wederzijdse verplichtingen uit hoofde van de arbeidsovereenkomst en ook ter voldoening aan een wettelijke verplichting. De registratie moet in redelijke verhouding staan tot het doel en het doel mag ook niet met een minder ingrijpend middel kunnen worden bereikt. Voorts zijn relevante beginselen: openheid, informatie en medezeggenschap, doelbinding, ook wat betreft bewaartermijn en het respecteren van de rechten van geregistreerden. Het rapport bevat een checklist die werkgevers en werknemers kan ondersteunen bij het zorgvuldig omgaan met personeelsgegevens binnen bedrijfsleven en overheid.