

Vergaderjaar 2000–2001

27 732

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 september 2001

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de reacties in het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. De vragen die de leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld geven de gelegenheid de voorgestelde strafbaarstelling verder te verduidelijken. Het is daarbij verheugend te constateren dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties positief tegenover het wetsvoorstel staat.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zullen, waar dit zinvol is, vragen, gesteld door verschillende fracties doch die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, gezamenlijk worden beantwoord.

ALGEMEEN

1. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Van de zijde van de fracties van de PvdA en het CDA is de vraag gesteld wanneer in de Tweede Kamer de eerder aangekondigde wijziging van de Gemeentewet in verband met invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen kan worden tegemoet gezien. Thans zijn de voorbereidingen met betrekking tot dit voorstel op ambtelijk niveau bijna afgerond en zal het concept op korte termijn voor advies worden voorgelegd aan onder meer het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen, de VNG, het openbaar ministerie alsmede het College bescherming persoonsgegevens. Het voornemen is erop gericht het voorstel komend najaar in de ministerraad te brengen, waarna het voor advies aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Naar verwachting zal het voorstel dan eind van dit jaar of begin 2002 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het aangekondigde wetsvoorstel niet zo verwant is aan het onderhavige dat het in samenhang moet worden gezien. Dat laatste acht ik niet het geval. Tussen het nog in te dienen wetsvoorstel en het onderhavige zit een zekere verwantschap aangezien beide betrekking hebben op cameratoezicht. Deze verwantschap is echter niet zodanig dat het ene wetsvoorstel niet goed zonder het andere zou kunnen worden beoordeeld. De voorstellen hebben elk een

verschillende doelstelling. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt een bestaande strafbaarstelling aangepast met het doel een belangrijke norm voor cameratoezicht, namelijk dat dit kenbaar moet zijn voor de burger, vast te leggen in de wet. Het nog in te dienen wetsvoorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een ander doel. Het ziet op de regulering van cameratoezicht door gemeenten in het kader van de handhaving van de openbare orde en het lokaal veiligheidsbeleid en zal bijvoorbeeld regels behelzen betreffende de besluitvormingsprocedure.

De leden van de PvdA-fractie stelden tevens de vraag waarom artikel 139f Wetboek van Strafrecht (Sr) meer in lijn moet worden gebracht met artikel 441b Sr.

Er zijn drie redenen waarom aanpassing van artikel 139f Sr, in het licht van de voorgestelde wijziging van artikel 441b Sr, wordt voorgesteld. Ten eerste is aanpassing noodzakelijk om te waarborgen dat de burger niet alleen bescherming geniet tegen heimelijk cameratoezicht op openbare plaatsen (ingevolge het voorgestelde artikel 441b Sr) of in woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke gebouwen (ingevolge het huidige artikel 139f Sr), maar ook op andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals tuinen, erven, besloten parkeerterreinen etc. Ten tweede wordt aanpassing van artikel 139f Sr voorgesteld om te voorkomen dat de burger ingevolge het voorgestelde artikel 441b Sr een betere bescherming zou genieten tegen heimelijk gebruik van camera's op voor het publiek toegankelijke plaatsen dan in woningen of andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen. Dit onwenselijke gevolg zou plaatsvinden wanneer de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» in de delictomschrijving van artikel 139f Sr zouden blijven staan. Deze woorden brengen immers met zich mee dat het heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon in een woning of op een andere niet voor het publiek toegankelijke plaats alleen dan een strafbaar feit oplevert wanneer de afgebeelde persoon schade zou kunnen ondervinden door de afbeelding. Of daarvan sprake is hangt onder andere af van der aard van de afbeelding. Dit strookt niet meer met de huidige opvattingen omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Immers ongeacht de aard van de afbeelding moet het met een daartoe aangebracht technische hulpmiddel heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon op een voor het publiek toegankelijke plaats als strafwaardig worden aangemerkt. Datzelfde dient ook, of misschien wel in versterkte mate, te gelden voor woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen.

Ten derde wordt aanpassing van artikel 139f Sr voorgesteld vanwege de verwantschap van dit artikel met artikel 441b Sr. Beide artikelen behelzen in beginsel dezelfde regeling, waarbij artikel 441b Sr kort gezegd betrekking heeft op openbare plaatsen en artikel 139f op besloten plaatsen. Het ligt in de rede de terminologie van twee zo verwante artikelen op elkaar af te stemmen. Een en ander kan een eenduidige interpretatie van de genoemde artikelen ten goede komen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of is overwogen de strafmaat te herzien.

Er is geen aanleiding geweest de desbetreffende strafmaxima te herzien. In het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel met betrekking tot de wettelijke strafmaxima is in veel breder verband onderzocht of er inconsistenties bestaan tussen de verschillende strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht en of er andere redenen bestaan bepaalde strafmaxima aan te passen. Dit onderzoek heeft niet geleid tot een voorstel voor aanpassing van de strafmaxima die gelden voor de artikelen 139f en 441b Sr. Deze kunnen naar mijn mening als passend worden aangemerkt.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het aantal gemeenten dat inmiddels toestemming heeft verleend voor cameratoezicht en hoe de ervaringen hiermee tot op heden zijn.

Bij het College bescherming persoonsgegevens (voorheen: de Registratiekamer) hebben op dit moment ongeveer 50 gemeenten een reglement betreffende cameratoezicht gemeld. Deze reglementen zijn in meerderheid opgesteld op basis van de Wet persoonsregistraties. Daarnaast zijn enkele reglementen gebaseerd op de Wet politieregisters. Volgens recent onderzoek zou in 16% van de gemeenten cameratoezicht worden toegepast. Dat zou het aantal gemeenten op ongeveer 80 brengen. De ervaringen die door de gemeenten zijn opgedaan met cameratoezicht zijn beschreven in het rapport «Focus op veiligheid. Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten», dat op 26 oktober 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit rapport betreft een onderzoek naar de toepassing van cameratoezicht in het publieke domein.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vroegen waarom de indiening van dit wetsvoorstel enige tijd op zich heeft laten wachten. Inderdaad is reeds in de notitie Cameratoezicht door mijn ambtsvoorganger het voornemen aangekondigd een wetsvoorstel van onderhavige strekking voor te bereiden. Dit voornemen heb ik in het algemeen overleg over cameratoezicht met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 1 september 1999 bevestigd. Vervolgens is onderzocht op welke punten de beide strafbepalingen aanpassing behoeven en welke gevolgen die aanpassing voor de praktijk heeft. Dat laatste is van belang omdat cameratoezicht inmiddels in toenemende mate en in diverse geledingen in onze samenleving wordt toegepast. Daarnaast heeft tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel geregeld overleg plaatsgevonden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, teneinde waar nodig een goede afstemming te waarborgen tussen het onderhavige wetsvoorstel en het reeds genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet.

Door de leden van de GroenLinks-fractie werd gevraagd of het niet gewenst is – naast de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarstelling van het heimelijk vervaardigen van de beeldopnamen – tevens een uitbreiding van de strafbaarstelling voor het heimelijk maken van geluidsopnamen voor te stellen.

De gedachte dat het heimelijk vervaardigen van geluidsopnamen, voorzover die opnamen gesprekken van personen bevatten, een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan opleveren en daarom onwenselijk kan zijn, wordt door mij onderschreven. Voor strafbaarstelling hiervan is echter geen wetswijziging nodig. Het huidige artikel 139a Sr stelt namelijk reeds strafbaar het met een technisch hulpmiddel heimelijk afluisteren of opnemen van een gesprek dat plaatsvindt in een woning, besloten lokaal of erf. Het heimelijk afluisteren of opnemen van gesprekken op andere plaatsen dan in een woning, besloten lokaal of erf – dus op voor het publiek toegankelijke plaatsen – is ingevolge artikel 139b Sr strafbaar gesteld. Deze strafbaarstelling is, anders dan de strafbaarstelling met betrekking tot het vervaardigen van afbeeldingen van een persoon op voor het publiek toegankelijke plaatsen, niet beperkt tot winkels of horecagelegenheden. Uitbreiding van de reikwijdte, zoals dat wordt voorgesteld met betrekking tot artikel 441b Sr, is dan ook voor geluidsopnamen niet nodig.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de praktische toepassing van het huidige artikel 441b Sr. Door de leden van de fractie van de SP werd gevraagd naar een toelichting op de handhaving van de voorgestelde uitgebreide strafbepaling.

In de afgelopen jaren (vanaf 1996 tot heden) heeft het openbaar ministerie 15 zaken behandeld wegens overtreding van artikel 139f Sr en geen enkele zaak betreffende artikel 441b Sr. Tot dusver gaat het derhalve bij de handhaving van deze artikelen niet om grote aantallen zaken. De verwachting is dat de voorgestelde wijziging van deze artikelen niet tot een significante stijging van het aantal zaken zal leiden. Het uitgangspunt dat cameratoezicht op een voor de burger kenbare wijze dient te worden toegepast is namelijk niet nieuw. Dit uitgangspunt vormt sinds enige jaren onderdeel van het beleid dat door het kabinet en door het College bescherming persoonsgegevens wordt uitgedragen (zie notitie Camera-toezicht onderscheidenlijk het rapport «In beeld gebracht»). Het kenbaar maken van cameratoezicht is ook in het belang van degenen die dit toepassen. Van die boodschap gaat immers ook een preventieve werking uit. Door middel van voorlichting zal het publiek over de wetswijziging nader worden geïnformeerd. Indien de politie uit eigen waarneming, dan wel op grond van meldingen of aangiften van burgers, niettemin kennis krijgt van overtreding van artikel 441b of 139f Sr zal proces-verbaal worden opgemaakt dat ter vervolging wordt gezonden aan het openbaar ministerie.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie of er een meldplicht komt voor diegenen die cameratoezicht toepassen of van plan zijn dit te gaan doen. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) kent thans reeds een meldplicht voor bepaalde vormen van cameratoezicht. De Wbp is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen. Op grond van artikel 27 van de Wbp moeten dergelijke verwerkingen gemeld worden bij het College bescherming persoonsgegevens of bij de functionaris voor de gegevensbescherming van het desbetreffende bedrijf of de desbetreffende instantie. Cameratoezicht kan onder omstandigheden worden aangemerkt als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Dit is het geval wanneer beelden worden vastgelegd en toegankelijk zijn voor latere raadpleging. Hiervan is in ieder geval sprake bij digitaal vastgelegde beelden. Zijn de beelden analoog vastgelegd dan is de Wbp uitsluitend van toepassing indien deze beelden later volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval indien men aan de hand van een naam een beeld kan terugvinden, of aan de hand van een beeld een daarop gelijkend beeld. In de bovengenoemde gevallen geldt dus op grond van de Wbp een meldplicht. Voor de vormen van cameratoezicht die niet onder de reikwijdte van de Wbp vallen, zal geen afzonderlijke meldplicht in het leven worden geroepen. Wel geldt uiteraard ook voor deze vormen van cameratoezicht dat de aanwezigheid van de daarbij gebruikte camera's voor de burger op duidelijke wijze kenbaar moet zijn gemaakt.

2. Adviezen

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen de regering toe te lichten waarom oorspronkelijk werd beoogd de reikwijdte van artikel 441 Sr te beperken tot het heimelijk vastleggen van afbeeldingen en wat tot het gewijzigde inzicht heeft geleid.

De reden dat in eerste instantie werd voorgesteld alleen het vastleggen van afbeeldingen van personen op voor het publiek toegankelijke plaatsen onder de strafbaarstelling te laten vallen is de volgende. Het heimelijk vastleggen van afbeeldingen van een persoon kan over het algemeen worden aangemerkt als een handeling die een groter risico op aantasting van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt dan het enkele waarnemen van een persoon zonder dat van hem beelden worden vastgelegd. Het vastleggen van afbeeldingen geeft immers de mogelijkheid die

beelden te bewaren, vermenigvuldigen, openbaren of aan derden te verstrekken. Uitgangspunt voor dit wetsvoorstel, zoals neergelegd in de notitie Cameratoezicht, was dat strafbaarstelling zich diende te beperken tot die gedragingen die evident een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (kunnen) maken. Daarom werd in eerste instantie gekozen de strafbaarstelling te beperken tot het heimelijk vastleggen van afbeeldingen van personen.

De over het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen en het voortschrijdend inzicht in de technologische ontwikkelingen, in het bijzonder betreffende internet, hebben uiteindelijk tot een heroverweging van het wetsvoorstel op dit punt geleid. In drie van de vijf uitgebrachte adviezen (NVvR, NOvA, toenmalige Registratiekamer) werd geadviseerd zowel het vastleggen van afbeeldingen van personen als het waarnemen van personen met een technisch hulpmiddel onder de strafbaarstelling te laten vallen. Daarbij werd als reden aangegeven dat ook het heimelijk waarnemen van een persoon met een technisch hulpmiddel, zonder dat beelden op een gegevensdrager worden vastgelegd, onder omstandigheden een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan maken. Daarnaast hebben de mogelijkheden van internet een rol gespeeld bij de overwegingen. Via internet is het namelijk mogelijk geworden om op betrekkelijk eenvoudige wijze beelden, zonder dat deze eerst op een gegevensdrager worden vastgelegd, openbaar te maken en te verspreiden. Dit bracht de wens met zich mee niet alleen het vastleggen van afbeeldingen, maar ook het waarnemen van afbeeldingen zonder dat deze worden vastgelegd, onder de reikwijdte van artikel 441b Sr te brengen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel B (artikel 441b Wetboek van Strafrecht)

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een grove schatting kan worden gemaakt van het aantal camera's dat op voor het publiek toegankelijk plaatsen wordt gebruikt.

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Zoals hierboven reeds is opgemerkt bestaat enig inzicht in het aantal gemeenten dat gebruik maakt van cameratoezicht. Het aantal camera's dat per gemeente wordt ingezet is echter verschillend. Daarnaast wordt in de private sector gebruik gemaakt van camera's ten behoeve van de beveiliging. Te denken valt aan winkels, banken, kantoorpanden, voetbalstadions, stations, het openbaar vervoer, discotheken en andere uitgaansgelegenheden, parkeergarages, vliegvelden en dergelijke. Om hoeveel bedrijven en instellingen het hier gaat is moeilijk te zeggen. Bovendien is het aantal camera's dat per bedrijf of instelling wordt gebruikt zeer verschillend. Zo zal een kleine sigarenwinkel wellicht één camera achter de toonbank hebben geplaatst tegen overvallers, terwijl in een groot stadion misschien wel enige tientallen camera's zijn geplaatst.

Voorts werd door de leden van de PvdA-fractie gevraagd of in de Gemeentewet geregeld gaat worden dat de burgemeester een camera kan laten verwijderen wanneer in strijd met artikel 441b Sr wordt gehandeld. Ook werd gevraagd hoe de suggestie voor een dergelijke bestuurlijke bevoegdheid wordt beoordeeld.

In de Gemeentewet zal geen bevoegdheid voor de burgemeester worden opgenomen om een camera waarmee in strijd met artikel 441 Sr wordt gehandeld te verwijderen. Ik acht zulks ook niet nodig. Artikel 441b Sr behelst een strafrechtelijke norm ten aanzien waarvan het Wetboek van Strafvordering bevoegdheden toekent om deze te handhaven. Wanneer overtreding van artikel 441b Sr wordt geconstateerd kan de politie, onder gezag van het openbaar ministerie, de camera in beslag nemen. Ook kan

de rechter als bijkomende straf de camera waarmee het strafbare feit is gepleegd verbeurdverklaren. Het creëren van een extra bestuurlijke bevoegdheid is dan ook niet aan de orde.

a. Voorgestelde wijzigingen van artikel 441b Sr

Wederrechtelijk

Door de leden van PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie werd de regering gevraagd een nadere toelichting te geven op de toevoeging van het bestanddeel «wederrechtelijk» in het voorgestelde artikel 441b Sr.

Het bestanddeel wederrechtelijk is opgenomen in de delictsomschrijving met het oog op de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van artikel 441b Sr. Waar nu alleen het heimelijk met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel vervaardigen van een afbeelding van een persoon strafbaar is wanneer dit in een winkel of horecagelegenheid gebeurt, wordt dit straks strafbaar – indien dit wetsvoorstel tot wordt verheven en in werking treedt – op *alle* voor het publiek toegankelijke plaatsen. Deze niet onaanzienlijke uitbreiding van de reikwijdte brengt de noodzaak met zich mee het bestanddeel wederrechtelijk in de delictsomschrijving op te nemen. Zonder dit bestanddeel zou de delictsomschrijving een te ruim bereik krijgen (zie ook De Hullu, Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht, 2000, blz. 179). Het is de bedoeling dat artikel 441b Sr alleen ziet op die gevallen waarin wederrechtelijk is gehandeld, dat wil zeggen zonder daartoe gerechtigd te zijn.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is hierbij in het bijzonder aan twee situaties gedacht: het bevoegd gebruik van verborgen camera's voor de opsporing of nationale veiligheid en het gebruik van een verborgen camera door journalisten in het kader van het recht op vrije nieuwsgaring. Hiermee is echter niet bedoeld een limitatieve opsomming te geven van situaties waarin de wederrechtelijkheid van het vervaardigen van afbeeldingen ontbreekt. Afhankelijk van de omstandigheden in een concreet geval kan de rechter tot het oordeel komen dat de wederrechtelijkheid ontbreekt.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks over het gebruik van verborgen camera's door de politie en het bestanddeel wederrechtelijk kan het volgende worden opgemerkt. De politie mag onder omstandigheden ten behoeve van haar taakuitvoering gebruik maken van verborgen camera's. Als grondslag daarvoor kunnen enerzijds expliciete bevoegdheden en anderzijds algemene, taakstellende bevoegdheden worden onderscheiden. De expliciete bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 126g en 126o van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze artikelen zijn van toepassing indien sprake is van stelselmatige observatie. Wanneer de politie gebruik maakt van een dergelijke expliciete bevoegdheid zal in beginsel nooit tevens sprake kunnen zijn van het plegen van een strafbaar feit. In andere gevallen, waarin de politie ten behoeve van zijn taakuitvoering gebruik maakt van een verborgen camera, maar dit gebruik niet is aan te merken als stelselmatige observatie, kunnen de taakstellende artikelen 2 van de Politiewet 1993 en 141 Sv als grondslag dienen. Door het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk wordt buiten twijfel gesteld dat ook in deze gevallen, waarin dus geen expliciete grondslag, maar een meer algemeen geformuleerde grondslag bestaat, artikel 441b Sr buiten toepassing dient te blijven. Maakt de politie gebruik van een verborgen camera's waarvoor noch in de expliciete bevoegdheden, noch in de taakstellende bevoegdheden een rechtmatige grondslag kan worden gevonden, dan moet een dergelijke gedraging in beginsel als wederrechtelijk worden aangemerkt.

In het kader van het recht op vrije nieuwsgaring en het bestanddeel wederrechtelijk vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom het noodzakelijk is het bestanddeel wederrechtelijk op te nemen. De rechter kan toch nu ook al toetsen aan de drie criteria ontleend aan het civiele recht, zo vroegen deze leden.

Opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk is noodzakelijk omdat, zoals hierboven al aangegeven, zonder dit bestanddeel de reikwijdte van de delictsomschrijving te ruim zou zijn. Er zijn immers gedragingen die voldoen aan de delictsomschrijving maar die niet wederrechtelijk worden geacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer op rechtmatige wijze gebruik is gemaakt van het recht op vrije nieuwsgaring. Alleen wanneer wederrechtelijk expliciet als bestanddeel is opgenomen in de delictsomschrijving kan dergelijk, niet strafwaardig gedrag worden uitgesloten van strafbaarheid. Ontbreekt het bestanddeel wederrechtelijk in de delictsomschrijving dan is – met uitzondering van eventueel toepasselijke strafuitsluitingsgronden – ieder gedrag dat voldoet aan de delictsomschrijving in beginsel wederrechtelijk en dus strafbaar (zie ook Hazewinkel-Suringa/Rommelink, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht, vijfde druk, blz. 250).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen op welke wijze burgers die met een verborgen camera informatie verzamelen vooraf kunnen inschatten of zij al dan niet een beroep kunnen doen op het recht op vrije nieuwsgaring en of zij derhalve al dan niet wederrechtelijk hebben gehandeld.

Of in een concreet geval met succes een beroep kan worden gedaan op het recht op vrije nieuwsgaring is vooraf niet exact aan te geven. Wel kan een zekere mate van houvast worden ontleend aan de drie criteria zoals in de memorie van toelichting omschreven (blz. 6). De journalist kan zich de volgende drie vragen stellen. Is het onderwerp van berichtgeving van zodanig belang dat dit het gebruik van een verborgen camera rechtvaardigt? Staan er geen andere (rechtmatige) mogelijkheden tot de beschikking om de noodzakelijke inlichtingen te vergaren dan het vervaardigen van beelden met een verborgen camera? En is getracht de verborgen camera zodanig toe te passen dat de aard en mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo gering mogelijk is? Indien deze drie vragen bevestigend worden beantwoord dan is de kans groot dat het gebruik van de verborgen camera in het kader van het recht op vrije nieuwsgaring als rechtmatig wordt geoordeeld, waardoor het wederrechtelijk karakter van de handeling komt te ontvallen. Maar het uiteindelijk oordeel blijft voorbehouden aan de rechter in het concrete geval.

De leden van de D66-fractie stelden tenslotte de vraag wanneer de rechterlijke afweging met het oog op het recht op vrije nieuwsgaring in een concreet geval plaatsvindt. Is dat vóór of na uitzending van de desbetreffende beelden, zo vroegen deze leden.

Beide door de leden van de D66-fractie genoemde opties zijn mogelijk. De toetsing of in een concrete casus het bestanddeel wederrechtelijk ontbreekt omdat gebruik is gemaakt van het recht op vrije nieuwsgaring heeft namelijk betrekking op het *vervaardigen* van de afbeeldingen en niet op het *openbaren* daarvan. Dit betekent dat voorafgaande aan eventuele uitzending een rechterlijk oordeel hierover al zou kunnen worden gegeven. Niettemin is het ook mogelijk dat na uitzending van de beelden een rechter hierover uitspraak doet. Op welk moment in een concrete casus de zaak aan de rechter wordt voorgelegd hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals het moment waarop de politie op de hoogte raakt van overtreding van artikel 441b Sr en vervolging terzake door het openbaar ministerie wordt ingesteld.

b. Toelichting op enkele bestaande bestanddelen van artikel 441b Sr

Niet op duidelijke wijze kenbaar gemaakt

Door de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, D66 en CDA werden enkele vragen gesteld over de wijze waarop de aanwezigheid van een technisch hulpmiddel kenbaar moet worden gemaakt. Zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks welke eisen worden gesteld aan de duidelijke wijze waarop de aanwezigheid van een technisch hulpmiddel kenbaar moet worden gemaakt. Door de leden van de PvdA-fractie werd de vraag gesteld waarom kan worden volstaan met het plaatsen van een camera goed in het zicht. En waarom niet, net zoals de leden van de D66-fractie suggereerden, een wettelijke verplichting wordt opgenomen dat cameratoezicht steeds door middel van een mededeling (op een bord) wordt aangegeven. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie waaruit volgt dat niet met een eenmalige mededeling in een dagblad kan worden volstaan. De leden van het CDA vroegen tenslotte in dit verband naar de reden dat wordt voorgesteld de kwalificatie «op duidelijke wijze» voor het bestanddeel «kenbaar maken» te handhaven.

Het kenbaarheidsvereiste vormt de kern van dit wetsvoorstel. Camera-toezicht mag, zolang de aanwezigheid van de daartoe aangebrachte camera's maar op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt aan de burger. Wanneer de aanwezigheid van de camera's niet op duidelijke wijze is kenbaar gemaakt en met die camera's afbeeldingen van personen worden vervaardigd, zal in beginsel sprake zijn van een strafbaar feit ingevolge artikel 441b Sr.

Voor de wijze waarop de aanwezigheid van het technische hulpmiddel, de camera, kenbaar moet worden gemaakt gelden geen vastomlijnde criteria. Wel geldt als algemeen geformuleerd vereiste dat de aanwezigheid «op duidelijke wijze» kenbaar moet worden gemaakt. De kwalificatie «op duidelijke wijze» brengt met zich mee dat het voor de burger betrekkelijk eenvoudig moet zijn zich van de eventuele aanwezigheid van camera's te vergewissen. Dit betekent dat in ieder geval steeds ter plaatse de aanwezigheid van het technisch hulpmiddel kenbaar moet zijn gemaakt. Aan deze eis kan zeer wel zijn voldaan wanneer de camera goed zichtbaar is aangebracht. Dit vloeit naar analogie voort uit artikel 139a Sr. In het kader van dit artikel, dat betrekking heeft op het heimelijk met een technisch hulpmiddel afluisteren of opnemen van gesprekken, is bepaald dat een technisch hulpmiddel kan worden aangemerkt als «niet heimelijk aanwezig» indien sprake is van goede zichtbaarheid (Noyon-Langemeijer-Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, art. 139a, aant. 8). Met het plaatsen van een (eenmalige) mededeling in een dagblad wordt naar mijn oordeel echter niet aan dit vereiste voldaan. Hoewel nog zou kunnen worden betoogd dat op dergelijke wijze de aanwezigheid van het technische hulpmiddel kenbaar is gemaakt, ontbeert dit mijns inziens de kwalificatie «op duidelijke wijze». Immers, alle passanten ter plaatse die niet toevallig het bericht in het dagblad hebben gelezen (zoals bijvoorbeeld toeristen), zijn niet op de hoogte van de aanwezige camera's. Gelet op het bovenstaande vervult het bestanddeel «op duidelijke wijze» een belangrijke rol in de delictomschrijving en is er dan ook geen aanleiding deze uit de delictomschrijving te schrappen.

Uiteraard kan het plaatsen van een bord met daarop een duidelijke mededeling een goede manier zijn om de aanwezigheid van camera's kenbaar te maken, maar het opnemen van een verplichting dat de aanwezigheid steeds op deze wijze kenbaar moet worden gemaakt acht ik minder wenselijk. Het is immers niet uitgesloten dat onder omstandigheden het goed zichtbaar plaatsen van camera's of bijvoorbeeld van een monitor een betere manier is om de aanwezigheid van het technische hulpmiddel

kenbaar te maken, dan het plaatsen van een bord. Ik acht het voor de praktijk dan ook nuttig dat hierin een zekere mate van flexibiliteit blijft bestaan, al naar gelang de omstandigheden van het geval.

Met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel

Door enkele fracties werden vragen gesteld over het bestanddeel «met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel».

Met de woorden «daartoe aangebracht» wordt de strafbaarstelling van artikel 441b Sr beperkt tot die handelingen waarbij de persoon die een afbeelding vervaardigt het opzet had een afbeelding van een persoon te vervaardigen. Indien een camera niet is aangebracht met het oogmerk een afbeelding van een persoon te maken, maar toevalligerwijs en onbedoeld met die camera toch een persoon in beeld wordt gebracht, dan ontbreekt bij degene die deze afbeelding heeft gemaakt het opzet op het heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon. In de woorden «daartoe aangebracht» ligt dus het opzet, dat vereist is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, besloten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet voor de zekerheid en duidelijkheid beter zou zijn wanneer camera's die weliswaar niet zijn aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te maken, maar waarmee wel personen in beeld kunnen worden gebracht, zoals fietsers en voetgangers door sommige «verkeerscamera's», kenbaar moeten worden gemaakt.

In antwoord hierop zij opgemerkt dat de meeste verkeerscamera's camera's zijn die verkeersovertredingen van motorrijtuigen registreren. Dergelijke camera's vervaardigen alleen een afbeelding van het motorrijtuig op het moment dat door bepaalde meetapparatuur een overtreding wordt geconstateerd. Bijvoorbeeld wanneer de maximumsnelheid wordt overschreden of wanneer door rood licht wordt gereden. Dergelijke camera's maken dus niet doorlopend beeldopnamen. Dit betekent dat de kans dat door dergelijke camera's fietsers of voetgangers worden afgebeeld zeer gering is. De andere soort verkeerscamera's, waarmee toezicht wordt gehouden op de doorstroming van het verkeer, zijn over het algemeen langs de snelweg geplaatst, waar zich geen voetgangers en fietsers bevinden. Ook hierbij is de kans dat een afbeelding van een voetganger of fietser wordt vastgelegd zeer klein. Wanneer desondanks met een dergelijke camera een afbeelding van een persoon wordt vervaardigd, is de vraag, in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, of dit een strafbaar feit oplevert. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Zoals hierboven is opgemerkt is voor toepassing van artikel 441b Sr bepalend of bij degene die de afbeelding maakte het opzet bestond om van een persoon een afbeelding te vervaardigen. In bovengenoemde casus ontbreekt dit opzet. De camera was immers met een geheel ander doel aangebracht dan een afbeelding van een persoon te vervaardigen.

De leden van de VVD-fractie stelden een soortgelijke vraag. Zij vroegen hoe omgegaan moet worden met een webcam die niet is aangebracht met het oogmerk personen in beeld te brengen, dus niet als «daartoe aangebracht» kan worden aangemerkt, maar waarmee toch personen herkenbaar in beeld gebracht kunnen worden gebracht.

Ook hiervoor geldt het bovengenoemde uitgangspunt dat wanneer het technische hulpmiddel niet is aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te vervaardigen, het opzet ontbreekt en dus geen sprake is van overtreding van artikel 441b Sr. Hierbij moet echter wel de volgende nuancering worden aangebracht. Wanneer de webcam zodanig is aangebracht dat personen stelselmatig herkenbaar in beeld worden gebracht, kan moeilijk worden volgehouden dat de camera was aangebracht met een ander oogmerk dan afbeeldingen van personen te vervaardigen. Uit

de objectieve omstandigheid dat de webcam op dergelijke wijze is aangebracht kan derhalve het opzet worden afgeleid.

Door de leden van de D66-fractie werd gevraagd of, naast de camera's die worden gebruikt voor het vaststellen van verkeersovertredingen en voor verkeerstoezicht, er nog andere voorbeelden zijn van camera's die niet zijn opgesteld met het oogmerk afbeeldingen van personen te maken. Hoewel dergelijke camera's niet op een voor een ieder toegankelijke plaats zijn aangebracht, worden camera's ook wel gebruikt om op afstand toezicht te houden op bijvoorbeeld de werking van een technische installatie (bijv. in kerncentrales). Daarnaast is het niet uitgesloten dat nog andere toepassingen van camera's bestaan die niet tot doel hebben personen in beeld te brengen.

Voorts vroegen deze leden naar de rol die het beeldmateriaal van dergelijke camera's kan spelen als er toevalligerwijs toch strafbare feiten op te zien zijn.

Beelden die zijn gemaakt met behulp van toezichts- of beveiligingscamera's kunnen bijdragen aan de opsporing van strafbare feiten. Die beelden kunnen worden overgedragen aan de politie en de rechter kan ze eventueel als wettig bewijsmiddel (eigen waarneming) aanwenden voor het bewijs. Ook beelden die zijn vastgelegd door een camera die niet is aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te vervaardigen kunnen in een strafzaak worden gebruikt.

De leden van de fractie van D66 gaven aan in te stemmen met de door de regering gevolgde redenering dat het openlijk vervaardigen van beelden met een handcamera, een camera die dus niet als «daartoe aangebracht» kan worden aangemerkt, bijvoorbeeld door een toerist, niet onder de strafbaarstelling valt. Wel merkten zij op dat zij het op voorhand niet strafbaar stellen van het gebruik van een handcamera om heimelijk toezicht te houden te ver vinden gaan. Een handcamera hoeft toch niet per definitie te zijn «aangebracht» om er heimelijk en dus strafbaar toezicht mee te bedrijven, zo vroegen deze leden.

Onder omstandigheden kan de handcamera ook als «daartoe aangebracht» in de zin van artikel 441b Sr worden aangemerkt. Indien dat het geval is, kan het vervaardigen van een afbeelding van een persoon met een dergelijke camera als een strafbaar feit worden aangemerkt. Artikel 441b Sr is echter primair tot stand gekomen met het oog op de meer structurele vormen van cameratoezicht. Bijvoorbeeld camera's die zijn aangebracht in winkels tegen diefstal. Dergelijke camera's zijn meestal in de letterlijke zin van het woord «aangebracht» op een muur of aan het plafond. Terecht echter merken de leden van de D66-fractie op dat dit niet de enige vorm van camera's zijn die onder de strafbaarstelling van artikel 441b Sr kunnen vallen. Wanneer een extra handeling is verricht met de handcamera waardoor diens aanwezigheid niet meer duidelijk kenbaar is – deze is bijvoorbeeld verstopt in een voorwerp of voertuig – dan is ook sprake van een «daartoe aangebracht technisch hulpmiddel». Ook in dat geval kan het vervaardigen van een afbeelding van een persoon een strafbaar feit opleveren. Is echter niets extra ondernomen met de handcamera en wordt deze gewoon door een persoon uit de hand bediend dan is artikel 441b Sr niet van toepassing.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen een nadere toelichting op de woorden «met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel». Komt de uitleg van deze woorden, namelijk dat zij een enigszins permanente installatie veronderstellen, nog steeds tegemoet aan de bedoeling van de regering, zo vroegen deze leden. Is een permanente installatie altijd nodig voor toepassing van artikel 441b Sr?

Het onderhavige wetsvoorstel is primair tot stand gekomen tegen de achtergrond van het (toenemende) gebruik van camera's ten behoeve van

toezicht en beveiliging. Gebruik van dergelijke camera's waarmee afbeeldingen van personen worden vervaardigd is toegestaan, mits kenbaar voor de burger. Deze toezichts- of beveiligingscamera's worden doorgaans voor langere tijd geïnstalleerd en kunnen dan ook als een «enigszins permanente installatie» worden aangemerkt. Dit soort camera's worden bijvoorbeeld gebruikt om een winkel, kantoorpand of het openbaar vervoer te beveiligen of om toezicht te houden in een uitgaansgebied. Ze vallen zonder meer onder de definitie van een «daartoe aangebracht technisch hulpmiddel». De uitleg dat hieronder in beginsel een enigszins permanente installatie wordt verstaan voldoet dus nog steeds. Maar, zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht opmerkten, heeft voor toepassing van artikel 441b Sr niet in alle gevallen sprake te zijn van een permanente installatie. Onder omstandigheden kan onder een «daartoe aangebracht technisch hulpmiddel» ook een camera vallen die niet als een min of meer permanente installatie kan worden aangemerkt. Wel vereisen de woorden «daartoe aangebracht» dat een extra handeling met de camera heeft plaatsgevonden gericht op het heimelijk vervaardigen van afbeeldingen. Bijvoorbeeld dat de camera is verstopt in een voorwerp. In dat geval is wel sprake van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel, maar heeft dit niet noodzakelijkerwijs een enigszins permanente installatie op te leveren.

c. Gevolgen voor de praktijk

Webcams

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de opvatting kan worden onderbouwd dat webcams, gericht op openbare plaatsen, over het algemeen niet zijn bedoeld personen in beeld te brengen.

Deze opvatting vloeit voort uit de wijze waarop webcams in de praktijk op openbare plaatsen veelal worden gebruikt. Ze zijn vaak zodanig geplaatst dat een groot gebied in één keer in beeld wordt gebracht. Die wijze van beelden maken brengt doorgaans met zich mee dat de camera van zodanig grote afstand tot de plaats die wordt weergegeven is opgesteld dat daarmee personen niet herkenbaar in beeld kunnen worden gebracht. Het doel is dan een overzicht van bijvoorbeeld een plein te geven en niet om afbeeldingen van personen te vervaardigen, dat wil zeggen personen herkenbaar in beeld te brengen. Was het doel wel geweest afbeeldingen van personen te vervaardigen, dan zou de camera zodanig zijn opgesteld dat daarmee personen herkenbaar in beeld worden gebracht.

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of de aanwezigheid van een webcam waarmee sfeerbeelden van een (feestelijke) activiteit worden gemaakt en die niet is aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van een persoon te vervaardigen kenbaar moet worden gemaakt. Maakt het voor de beantwoording van deze vraag nog uit of de beelden live via internet worden uitgezonden, zo vroegen deze leden.

Voorop moet worden gesteld dat niets eraan in de weg staat de aanwezigheid van dergelijke camera's kenbaar te maken. De vraag die zich echter in het kader van het onderhavige wetsvoorstel voordoet is of het niet kenbaar maken van de aanwezigheid van dergelijke camera's een strafbaar feit oplevert. Het antwoord hierop luidt ontkennend. Artikel 441b Sr heeft betrekking op het maken van afbeeldingen van personen met een technisch hulpmiddel dat daartoe is aangebracht. Dit betekent dat – wil van een strafbare gedraging in de zin van artikel 441b Sr sprake zijn – het technisch hulpmiddel moet zijn aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te maken. Alleen dan kan worden gezegd dat het opzet erop was gericht personen heimelijk in beeld te brengen. Wanneer de webcam is opgehangen om een overzicht van een feestelijke activiteit te geven, zonder dat daarbij personen herkenbaar in beeld worden gebracht, is geen sprake van een strafbare gedraging in de zin van artikel

441b Sr. Het feit dat de vervaardigde beelden live via internet worden uitgezonden verandert dit niet. Artikel 441b Sr ziet op het *vervaardigen* van beelden. Of de beelden al dan niet live, dat wil zeggen rechtstreeks, via internet beschikbaar zijn doet voor de strafbaarstelling van dit artikel niet ter zake.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat op basis van objectieve criteria, zoals de positie van de webcam en de technische mogelijkheden die deze bezit, kan worden vastgesteld of deze is aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te vervaardigen. In dit licht vroegen de leden van de D66-fractie of het mogelijk is op voorhand een onderscheid te maken in typen webcams: bepaalde typen die wel en bepaalde die niet kunnen worden aangemerkt als «daartoe aangebracht» en dus onder artikel 441b Sr vallen. Of is dit onderscheid niet zo eenvoudig te maken, vroegen deze leden. Inderdaad is een dergelijke onderscheid op voorhand niet zo eenvoudig te maken. Bij het bepalen of een webcam als een «daartoe aangebracht technisch hulpmiddel» kan worden aangemerkt zijn niet alleen de technische specificaties van de webcam bepalend, maar ook de feitelijke plaatsing ervan in een concreet geval. Zo is bijvoorbeeld van belang of de webcam is gericht op een gebied waar zich doorgaans personen bevinden. Daarnaast is, in samenhang met de technische mogelijkheden van de webcam, de afstand tussen de webcam en het te filmen gebied een bepalende factor.

De leden van de fractie van de SP vroegen nader in te gaan op de situatie dat een webcam weliswaar niet is aangebracht met het oogmerk afbeeldingen van personen te maken, maar de techniek in staat is zodanige uitvergrotingen van die afbeeldingen te maken, dat personen alsnog herkenbaar worden gemaakt.

Artikel 441b Sr richt zicht tot «hij die [...] van een persoon [...] een afbeelding vervaardigt». Van een afbeelding van een persoon is in beginsel sprake wanneer die persoon herkenbaar in beeld wordt gebracht. De ratio achter artikel 441b en 139f Sr is immers de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de afgebeelde persoon. Wanneer personen niet herkenbaar in beeld worden gebracht – omdat zij bijvoorbeeld van een zeer grote afstand zijn gefilmd – zal het vervaardigen van dergelijke afbeeldingen doorgaans geen aantasting van de persoonlijke levenssfeer kunnen opleveren. Het maken van dergelijke beelden op grote afstand valt dan ook niet onder de strafbaarstelling van artikel 441b Sr. Dat die beelden in een later stadium met behulp van bepaalde technieken kunnen worden uitvergroot verandert dit niet. Het uitvergroten van die beelden kan niet worden aangemerkt als het «vervaardigen van een afbeelding van een persoon met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel» in de zin van artikel 441b Sr.

Televisieprogramma's en de verborgen camera («candid camera»)

Enkele vragen zijn gesteld over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de praktijk van bepaalde soorten televisieprogramma's. Zo werd door de leden van de fractie van de PvdA gevraagd naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de zogeheten «reality tv-programma's» en met name wanneer dergelijke programma's overwegend of volledig voor amusement zijn bedoeld. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering omgaat met zogenaamde «infotainmentprogramma's», programma's die zich op de grens van vrije nieuwsgaring en amusement bevinden. Voor zover mij bekend worden zowel in het geval van reality tv-programma's als in het geval van infotainmentprogramma's de uitgezonden beelden niet heimelijk met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel vervaardigd. In het geval van reality tv-programma's wordt

openlijk met een camera op de schouder de verrichtingen van bijvoorbeeld de politie in een weekenddienst of van artsen op een eerstehulp post in het ziekenhuis gefilmd. Een dergelijke vorm van het vervaardigen van beelden van personen valt niet onder de strafbaarstelling van artikel 441b Sr. Ook in het geval van infotainment-programma's wordt naar mijn weten geen gebruik gemaakt van «een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt». Het doel waarmee dergelijke beelden worden gemaakt, amusement of zakelijke berichtgeving, doet hieraan niets af.

Indien echter voor dergelijke programma's wel heimelijk afbeeldingen van personen zouden worden vervaardigd, kan artikel 441b Sr van toepassing zijn. Op dat moment zal het doel waarmee de afbeeldingen zijn vervaardigd wel een rol kunnen spelen. Indien het op heimelijk wijze vastleggen van beelden de enige manier is om een misstand aan de kaak te stellen en het algemeen belang is gediend bij de openbaarmaking daarvan, kan het recht op vrije nieuwsgaring zodanig zwaar wegen dat het wederrechtelijk karakter aan het heimelijk vervaardigen van de afbeeldingen komt te vervallen. In dat geval is geen sprake meer van een strafbaar feit ingevolge artikel 441b Sr. Of in een concreet geval de wederrechtelijkheid ontbreekt staat uiteindelijk ter beoordeling van de rechter. Zie ook de beantwoording van de vragen van de GroenLinks-fractie ter zake van het recht op vrije nieuwsgaring.

Door de leden van de CDA-fractie werd tenslotte de vraag gesteld wat de betekenis van het wetsvoorstel is voor programma's als Banana Split. Ook voor programma's als Banana Split geldt dat de betekenis van dit wetsvoorstel afhankelijk is van de wijze waarop de beelden zijn vervaardigd. Anders echter dan bij reality tv en infotainmentprogramma's wordt bij een programma als Banana Split wel gebruik van gemaakt van verborgen camera's. Althans, de afgebeelde persoon is zich niet bewust dat hij in het bijzonder wordt gefilmd. Dat kan zijn omdat de beelden zijn gemaakt met een «gewone» beveiligingscamera die in het zicht is geplaatst of waarvan de aanwezigheid door middel van een bord kenbaar is gemaakt. In dat geval zal geen sprake zijn van toepassing van artikel 441b of 139f Sr. Het is echter ook mogelijk dat de beelden met een speciaal voor dit programma heimelijk opgestelde camera worden gemaakt. Wanneer in dat geval sprake is van een «aangebrachte» camera, bijvoorbeeld wanneer de camera is verstopt in een voorwerp of achter een wand met een gaatje daarin, zijn de artikelen 441b en 139f Sr in beginsel wel van toepassing. Doorgaans wordt echter direct na het maken van dergelijke beelden de afgebeelde persoon hiervan in kennis gesteld. Afhankelijk van de toestemming van deze persoon kunnen de beelden dan worden uitgezonden of moeten ze onverwijld worden vernietigd. In beide genoemde gevallen lijkt vervolging van de persoon die de beelden heeft vervaardigd niet opportuun. Een redelijk belang van de afgebeelde persoon zal immers in beginsel ontbreken.

Artikel I, onderdeel A (artikel 139f Wetboek van Strafrecht)

a. Voorgestelde wijzigingen van artikel 139f Sr

Het is verheugend dat de leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de voorgestelde verruiming van artikel 139f Sr. Zij vroegen nog naar de bestaande jurisprudentie met betrekking tot het huidige artikel 139f Sr. De bestaande jurisprudentie met betrekking tot artikel 139f Sr is zeer summier. Er is slechts één gepubliceerde uitspraak van de Hoge Raad ter zake van dit artikel (HR 25 juni 1974, NJ 1974/455). In deze zaak werd een journalist die op onverwachte en snelle wijze een foto maakte van Russische diplomaten veroordeeld wegens overtreding van artikel 139f Sr.

b. Gevolgen voor de praktijk

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de strafbaarstelling van artikel 139f Sr alleen betrekking heeft op afbeeldingen gemaakt met een camera of dat deze ook betrekking heeft op afbeeldingen gemaakt met een fototoestel.

Artikel 139f Sr ziet zowel op afbeeldingen van personen gemaakt met bijvoorbeeld een film- of videocamera, waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt als op afbeeldingen gemaakt met een fototoestel. Genoemde apparaten vallen allen onder het begrip technisch hulpmiddel.

Beveiliging van de woonomgeving

De leden van SP-fractie vroegen tenslotte of het een particulier is toegestaan stickers op zijn onroerend goed aan te brengen die waarschuwen dat cameratoezicht plaatsvindt, zonder dat daadwerkelijk camera's zijn aangebracht.

Het staat een particulier vrij dergelijke stickers op zijn onroerend goed aan te brengen. Het aanbrengen van dergelijke stickers zou als een vorm van preventie kunnen worden aangemerkt. Het verplicht niet tot het daadwerkelijk plaatsen van camera's. Zo zal het aanbrengen van een bord «Pas op de hond» ook geen verplichting met zich meebrengen daadwerkelijk een hond in huis te halen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de wet voldoende waarborgt dat de mededeling over de aanwezigheid van camera's op een dusdanige plaats staat dat bezoekers nog in staat zijn te beslissen of ze zich al dan niet laten registreren.

Het voorgestelde artikel 139f Sr behelst als bestanddeel «technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt». De woorden «op duidelijke wijze» impliceren onder ander dat de aanwezigheid van bijvoorbeeld een beveiligingscamera ter plaatse duidelijk moet zijn aangegeven. Dit brengt met zich mee dat de bezoeker in beginsel op de hoogte moet zijn van de aanwezigheid van de camera op het moment dat hij het gebied dat door de camera wordt bestreken betreedt. Aldus kan hij inderdaad beslissen of al dan niet beelden van hem worden vervaardigd.

Camera's in pashokjes

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen naar de overwegingen van de regering om het gebruik van cameratoezicht in pashokjes niet als zodanig strafbaar te stellen.

Het strafbaar stellen van gedragingen dient zich in beginsel te beperken tot die gedragingen die als strafwaardig kunnen worden aangemerkt. Het vervaardigen van afbeeldingen van personen met een camera in een pashokje zonder dat de aanwezigheid van die camera duidelijk kenbaar is gemaakt kan als strafwaardig worden aangemerkt omdat daarmee de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degene die zich in het pashokje verkleedt in het geding komt. Hij of zij is immers niet op de hoogte van het feit dat van hem of haar afbeeldingen worden vervaardigd. Wanneer echter bij de ingang van het pashokje wordt aangegeven dat cameratoezicht plaatsvindt, en de potentiële koper besluit niettemin zich in het desbetreffende pashokje te verkleeden en daarmee het vervaardigen van de beelden op de koop toe neemt, dan levert dit naar mijn oordeel geen strafwaardige gedraging op. Indien goed geïnformeerd, is het de keuze van de koper om al dan niet gebruik te maken van het desbetreffende pashokje. Daarom ligt strafbaarstelling van cameratoezicht in een pashokje wanneer dit duidelijk is aangegeven niet in de rede.

De leden van de D66-fractie merkten op een uiteenzetting over de strafbaarheid van het bewaren van beelden uit camera's waarmee (heimelijk) toezicht wordt gehouden in het wetsvoorstel en de toelichting daarop te missen.

Ten aanzien van het bewaren van (heimelijk) gemaakte afbeeldingen van personen kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 139f, onderdeel 2°, Sr stelt strafbaar hij die de beschikking heeft over een afbeelding welke naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden in strijd met artikel 139f, onderdeel 1°, Sr is verkregen. Dit betekent dat het bewaren van een heimelijk vervaardigde afbeelding van een persoon in een woning of op een andere niet voor het publiek toegankelijk plaats een zelfstandig strafbaar feit oplevert. Een vergelijkbaar artikel met betrekking tot het bewaren van afbeeldingen die zijn gemaakt in strijd met artikel 441b Sr kent het Wetboek van Strafrecht niet. Dat is op zich niet merkwaardig. Het is immers logisch dat afbeeldingen van personen die zijn gemaakt in een woning of besloten plaats onder een strenger regime vallen dan afbeeldingen van personen gemaakt op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Op die laatst genoemde plaatsen kan men immers relatief gesproken minder snel een beroep doen op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dan op een besloten plaats. Een aanvulling van artikel 441b Sr in de lijn van artikel 139f, onderdeel 2°, Sr acht ik dan ook vooralsnog niet nodig. De persoon die heimelijk is afgebeeld wordt door artikel 35 van de Auteurswet 1912 beschermd tegen het onrechtmatig openbaar maken van die afbeelding. Het openbaar maken van een portret zonder daartoe gerechtigd te zijn levert ingevolge dit artikel een strafbaar feit op. Tenslotte kan nog worden gewezen op de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet bevat bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens. Hieronder wordt onder andere verstaan het bewaren en verstrekken van persoonsgegevens. Zoals hierboven in antwoord op een vraag van de SP-fractie al is opgemerkt is deze wet op bepaalde vormen van cameratoezicht van toepassing.

Cameratoezicht op de werkvloer

De leden van de PvdA vroegen ten slotte waarom geen nadere, dat wil zeggen scherpere, eisen worden gesteld aan het gebruik van cameratoezicht op de werkvloer.

Voor cameratoezicht, toegepast door werkgevers op de werkvloer, gelden thans reeds specifieke, scherpere eisen. Gedoeld wordt bijvoorbeeld op artikel 27, eerste lid, onderdeel I, van de Wet op de ondernemingsraden. Op grond van dit artikel mag de werkgever geen cameratoezicht toepassen dan nadat de ondernemingsraad daarmee heeft ingestemd. Voorts verplicht artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek de werkgever tot goed werkgeverschap. De regels van goed werkgeverschap brengen onder andere met zich mee dat de werkgever niet zonder noodzaak zijn werknemers bij voortdurende aan cameratoezicht mag blootstellen (Hof 's-Hertogenbosch, 22 juli 1986, NJ 1987, 451). Genoemde eisen zullen naast de voorgestelde strafbaarstelling blijven bestaan.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals