

Vergaderjaar 2001–2002

**27 732**

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

**Nr. 6**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 3 januari 2001

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, heeft besloten, na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en naar aanleiding van publicaties in de vakpers, een nader verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **ALGEMEEN**

De leden van de PvdA-fractie willen het nader verslag gebruiken om een aantal punten aan de orde te stellen waarover het bedrijfsleven zijn ongerustheid heeft uitgesproken en ze verwijzen daarbij met name naar de reactie van VNO-NCW d.d. 1 oktober, die van het Verbond van Verzekeraars d.d. 8 oktober en van de Raad Nederlandse Detailhandel d.d. 20 november 2001. (Deze reacties zijn overigens pas binnengekomen nadat het verslag was vastgesteld.) Het Verbond van Verzekeraars heeft in de brief d.d. 8 oktober een aantal vragen aan de minister van Justitie voorgelegd met het nadrukkelijke verzoek daarop een reactie te geven. Deze leden willen weten of dat inmiddels is gebeurd, en zo ja, hoe die reactie luidt.

Het Verbond vraagt, met een verwijzing naar jurisprudentie van zowel de Hoge Raad als de Centrale Raad van Beroep, of de nieuwe wettekst ruimte blijft bieden voor het gebruik door verzekeraars van een verborgen camera bij concreet vermoeden van een strafbaar feit als die feiten niet anders kunnen worden aangetoond. Is dat wel of niet het geval?

Deze leden vragen een reactie op de stelling van de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) dat de mogelijkheden om anders dan door inschakeling van politie/justitie sabotage en fraude te laten onderzoeken «zeer aanzienlijk wordt ingeperkt». Zal de voorgestelde tekst daadwerkelijk leiden tot een extra beroep op politie/justitie, en zo ja, is daarvan een raming te geven en waarom is in de memorie van toelichting niet naar die consequenties verwezen? Zij zijn benieuwd naar de reactie op elk van de voorbeelden die de VPB geeft van de concrete inzet van verborgen camera's om misstanden binnen een bedrijf vast te leggen,

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Vacature PvdA.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

zoals sabotage, diefstal en fraude. Hoe zouden zonder een dergelijke inzet deze zaken effectief kunnen worden aangepakt?

In het septembernummer 2001 van het Vakblad Beveiliging is in een artikel van de hand van mr. F. B. M. Olijslager een uitgebreide kritiek verschenen over het onderhavige wetsvoorstel. Kan, zo vragen deze leden, op die kritiekpunten worden ingegaan.

Tot slot vragen deze leden om uiteen te zetten hoe met «het veld» overleg plaatsvindt over voorgenomen wetgeving. In dit concrete geval is op een conceptwetsvoorstel commentaar gevraagd en vervolgens hebben de negatieve commentaren geleid tot een wetsvoorstel dat – tot verbazing van het bedrijfsleven – nog verder afstand van het oorspronkelijke voorstel. Hoe is deze werkwijze te verklaren?

De leden van de fractie van de VVD hebben na het lezen van de nota naar aanleiding van het verslag nog behoefte aan het stellen van een aantal nadere vragen. Deze vragen worden mede ingegeven door de kritiek die is geuit door VNO-NCW, de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en mr. F.B.M. Olijslager (Vakblad Beveiliging, september 2001). Kan de regering op deze kritiek ingaan?

Wat zijn de gevolgen van het nu voorliggende voorstel voor de mogelijkheden om camera's te gebruiken binnen werkorganisaties? Hoeveel gevallen van fraude, sabotage, diefstal enzovoort binnen werkorganisaties, worden thans opgelost met behulp van camera's? Bezit de politie en justitie over voldoende capaciteit om dergelijke strafbare gedragingen zelf op te lossen in de gevallen waar straks geen camera meer mag worden gebruikt? Biedt de wet bescherming persoonsgegevens mogelijkheden om gebruik van camera's binnen werkorganisaties toe te blijven staan zoals dat nu ook is toegestaan, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Punt van zorg is het opnemen van het bestanddeel wederrechtelijk in met name artikel 139f Sr. De leden van de fractie van de VVD vragen een nadere afbakening van de grenzen van het bestanddeel wederrechtelijk. Hoe moet dit bestanddeel worden uitgelegd? Is een ruime interpretatie van dit bestanddeel hier op zijn plek? Daarnaast vragen deze leden of een ruimere uitleg voldoende mogelijkheden biedt om alsnog het huidige gebruik van camera's te continueren.

Zoals bekend zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van cameratoezicht door gemeenten, in bijvoorbeeld uitgaanscentra, wanneer dit onderdeel is van integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid. Het gaat daar om situaties, waarin duidelijk wordt aangegeven, dat er sprake is van cameratoezicht. Het gaat dan om de preventieve en de repressieve werking die er van uit gaat. Bij heimelijk cameratoezicht is er sprake van een andere situatie. Er wordt niet of niet voldoende aangegeven dat er cameratoezicht is. Een persoon wordt nietsvermoedend op film gezet en dit kan een inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer opleveren. De leden van de CDA-fractie erkennen dat op sommige inbreuken strafrechtelijk gereageerd moet worden, maar plaatsen wel enkele kanttekeningen. Zo wordt het op grond van het nieuwe artikel 441b Sr verboden om «van een persoon, aanwezig op een voor het publiek toegankelijke plaats, wederrechtelijk een afbeelding te vervaardigen.» Voorheen was dit slechts verboden voor winkels of horecagelegenheden. Onder de nieuwe delictomschrijving vallen *alle* voor het publiek toegankelijke plaatsen eronder. Dit heeft tot gevolg, dat overal waar camera's aangebracht zijn, op *duidelijke wijze* kenbaar moet worden gemaakt, dat er cameratoezicht aanwezig is. Is dit niet het geval, dan is diegene die de camera's gebruikt strafbaar op grond van dit artikel. Wat «op duidelijke wijze» betekent wordt echter niet geheel duidelijk. Volgens de nota naar aanleiding van het nader verslag gelden hier geen «vastomlijnde criteria». Is de regering nog van

plan om hiervoor nadere regels te stellen of laat zij dit over aan de organisaties die zich bedienen van heimelijk cameratoezicht?

Een artikel dat gewijzigd wordt is artikel 139f Sr. Het artikel ziet op de strafbaarstelling van het vervaardigen van een afbeelding in een woning of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal. Voorgesteld wordt om ook deze bepaling uit te breiden. Het woord lokaal wordt vervangen door het woord plaats. Dit betekent dat ook die plaatsen die niet als lokaal kunnen worden aangemerkt voortaan onder de bepaling vallen. De persoonlijke levenssfeer van de burger is een groot goed waarop slechts bij zwaarwegende gronden, zoals openbare orde en veiligheid, een inbreuk mag worden gemaakt. Het gaat hier echter niet om het publieke domein maar om een privaat domein. Waarom kiest de regering voor een dergelijke verbreding?

Het wetsvoorstel gaat er vanuit, dat er zich situaties kunnen voordoen, waarin heimelijk cameratoezicht weliswaar een inbreuk levert op de persoonlijke levenssfeer, maar tevens een middel vormt om bepaalde doelen te verwezenlijken. In deze situaties kan heimelijk cameratoezicht natuurlijk niet strafbaar zijn. Het wetsvoorstel noemt operaties in het kader van de opsporing en de nationale veiligheid, maar ook bijvoorbeeld het grondrecht op een vrije nieuwsgaring. Er is bij organisaties ophef ontstaan over de in hun ogen te strikte interpretatie van het begrip wederrechtelijkheid. Zo kan gedacht worden aan het feit dat werknemers en verzekeraars het middel gebruiken als een middel om hun werknemers, c.q. klanten te controleren. Als bijvoorbeeld een werkgever merkt, dat een aantal goederen, eigendom van de werkgever, vervoerd wordt en hij hangt vervolgens stiekem een camera op om deze vervoerding een halt toe te roepen, maar vooral om erachter te komen wie de goederen ontvreemdt; is hij dan strafbaar op grond van artikel 139f Sr of is er geen sprake van wederrechtelijkheid en kan dus een eventuele telastelegging niet bewezen worden? Deze vraag zouden deze leden nog graag beantwoord zien, temeer daar in de nota naar aanleiding van het verslag gesteld wordt, dat er niet bedoeld is in de memorie van toelichting bij artikel 441b Sr een limitatieve opsomming te geven van gevallen waarin wederrechtelijkheid ontbreekt en dat, afhankelijk van de omstandigheden in een concreet geval, de rechter tot het oordeel kan komen dat de wederrechtelijkheid ontbreekt. Een volgende vraag is of dit ook geldt bij het bestanddeel wederrechtelijk van de voorgestelde bepaling bij artikel 139f Sr. Hier bestaat nogal wat onduidelijk over, daar in de memorie van toelichting bij dit artikel over de uitleg van het bestanddeel «wederrechtelijk» niet wordt gesproken. De leden van de CDA-fractie willen zich ervan vergewissen dat de wet er niet toe leidt dat onwenselijk gedrag van werknemers niet langer waarneembaar is. Kan de regering aangeven in hoeverre met deze situatie in het wetsvoorstel rekening is gehouden? Is de regering bekend met de jurisprudentie omtrent privacy op de werkplek, zoals het adagium dat met het betreden van de werkplek de werknemer een deel van zijn privacy inlevert? Is het de bedoeling van de regering met deze lijn te breken?

Een ander probleem dat hiermee verband houdt is het civiele bewijsrecht. In dit systeem geldt het adagium: wie stelt moet bewijzen. Het leveren van bewijsmiddelen is vrij. Wat betreft de rechtmatigheid van het verkregen bewijs worden lichte eisen gesteld. Indien een werkgever, tijdens een civiele procedure om een werknemer te ontslaan, via een video aantoont dat een werknemer goederen, behorende aan de werkgever, vervoerd is de werkgever dan strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht, terwijl de video wel toegelaten wordt in een civiel proces?

De leden van de CDA-fractie vinden dat het gebruik van de camera door ondernemers als bestrijding van interne fraude mogelijk moet blijven. Mag het vastleggen van gedragingen, die een inbreuk maken op de belangen van de werkgever met een camera worden vastgelegd?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van verslag bij het wetsvoorstel inzake uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht. Deze leden voelen toch de behoefte nog enige opmerkingen te wijden aan dit voorstel en enkele vragen te stellen.

Het cameratoezicht moet op duidelijke wijze kenbaar worden gemaakt. Het op duidelijke wijze kenbaar maken van cameratoezicht kan door middel van een bord op te hangen waarop wordt vermeld dat er cameratoezicht is en soms kan het ook zo zijn dat de camera zo zichtbaar is dat het bord overbodig zou zijn. De leden van de D66-fractie zijn tegen overregulering en symboolwetgeving, maar kunnen zich voorstellen dat er bepaalde gevallen denkbaar zijn waarin dat bord toch verplicht moet zijn. Kan de regering hier nader op ingaan?

Uit de nota naar aanleiding van het verslag is gebleken dat het niet strafbaar is als er opnamen worden gemaakt met losse handcamera's die ook daadwerkelijk met de hand worden bediend (bijvoorbeeld hobbyvideocamera). Op zich begrijpen de leden van de D66-fractie dat de regering zich vooral wil beperken tot het strafbaarstellen van structurele vormen van cameratoezicht. Maar er zijn toch ook gevallen die wel onder de bedoelingen van deze wet vallen en dus eigenlijk strafbaar zijn, maar die niet onder de letter van de wet vallen omdat de camera niet «daartoe is aangebracht» (met het accent op aangebracht). Hoe moeten met deze gevallen worden omgaan? Bestaat er de mogelijkheid het «daartoe aangebracht» zo te interpreteren dat ook losse handcamera's hier onder vallen? De leden van de D66-fractie begrijpen nog steeds niet waarom camera's in kleedhokjes niet gewoon worden verboden. Er zijn toch genoeg andere methoden om kledingdiefstal te voorkomen die veel minder ver gaan en dus wel proportioneel zijn? Kledingzaken zullen het vereiste bordje toch een beetje wegmoffelen, omdat het toch klanten zal afschrikken. Niet te ontkennen valt dat in winkels waar duidelijk zichtbaar op de deur van de winkel zou staan «in dit pand wordt u in het kleedhokje gefilmd» weinig mensen zouden komen om kleding te passen. Graag zien deze leden een nadere beschouwing op dit punt van de kant van de regering tegemoet. Geldt dit onder voorwaarden toestaan van camera's trouwens ook voor kleedhokjes bij zwembaden, sporthallen, et cetera?

Bij de leden van de D66-fractie bestaat ook nog een onduidelijkheid over het gebruik van webcams. Volgens de regering is het gebruik van webcams in openbare ruimten niet strafbaar zolang er maar geen personen op te herkennen vallen, zolang de webcam dus niet «daartoe is aangebracht». Webcams worden vaak gebruikt voor het uitzenden van sfeerbeelden van concerten en andere festiviteiten. Of de webcam «daartoe is aangebracht» valt, zo is in de memorie van toelichting te lezen, te bepalen op basis van objectieve criteria zoals de manier (bijvoorbeeld hoek, afstand) waarop de webcam is bevestigd. Volgens de regering (zie nota naar aanleiding van het verslag bladzijde 11–12) zijn er echter geen mogelijkheden op voorhand bepaalde webcams aan te wijzen als «daartoe aangebracht». Deze leden betwijfelen of dat echt zo onmogelijk is als de regering stelt. Maar als er voorafgaand geen verbod geldt, hoe wordt het gebruik van webcams dan gecontroleerd? De leden van de D66-fractie stellen vast dat voor een webcam in feite hetzelfde geldt als wat zij elders in dit nader verslag constateren over het gebruik van een handcamera: hier kunnen ongestraft afbeeldingen mee worden gemaakt, want ze zijn niet «daartoe aangebracht».

Toezicht op de werkvloer: in het verslag is er nauwelijks aandacht besteed aan dit onderdeel van het wetsvoorstel. Maar vanuit VNO-NCW en de vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties hebben ook de leden van de D66-fractie berichten bereikt dat onderhavig wetsvoorstel bedrijven zou belemmeren voor (hun eigen) veiligheid te zorgen. Soms is het noodzakelijk om misdrijven als verduistering gepleegd door het eigen personeel op te lossen door middel van cameratoezicht. Bijvoorbeeld het

geval waar door middel van heimelijk cameratoezicht bij een bedrijf iemand is aangehouden die glas in smeerkaas stopte. De leden van de D66-fractie is niet helemaal duidelijk wat onderhavig voorstel nu feitelijk betekent voor bedrijven. Wat mogen zij nadat deze wet in de voorgestelde vorm in het staatsblad is verschenen - nu wel en niet meer of minder dan dat zij nu mogen? Zou de regering dit uiteen kunnen zetten? Verdwijnt de mogelijkheid volledig voor bedrijven om cameratoezicht te houden of blijft het bestaan onder voorwaarden? Welke rol kan het College Bescherming Persoonsgegevens spelen inzake nut en noodzaak van cameratoezicht binnen een bedrijf? Zien de leden van de D66-fractie het goed dat de mogelijkheid van cameratoezicht bij bijvoorbeeld banken en pinautomaten blijft bestaan, maar als één van de voorwaarden heeft dat het kenbaar moet worden gemaakt? Zo zijn de afbeeldingen van overvallen toch nog steeds bij het televisieprogramma «Opsporing verzocht» te zien? Vervolgens is natuurlijk de vraag of die voorwaarden waaronder bedrijven cameratoezicht kunnen toepassen reëel en toereikend zijn in alle gevallen om misdrijven op te sporen of te voorkomen. Deze leden begrijpen niet waarom er bezwaren zijn tegen een bordje «hier is cameratoezicht» in de smeerkaasfabriek, wanneer men vindt dat cameratoezicht noodzakelijk is. Zal iemand die kwaad in de zin heeft zich tegen laten houden door een bordje of een zichtbare camera? Ja, prima, dan vindt er geen criminaliteit plaats; zo nee: dan zijn er altijd alsnog de beelden.

Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reactie op de opmerkingen van VNO-NCW uit de brief van 1 oktober jl. aan de minister dat er onduidelijkheid is over de uitleg van het bestanddeel «wederrechtelijk» in onderhavig voorstel. Is de uitleg van het bestanddeel «wederrechtelijk» bij artikel 441b Sr en bij artikel 139f Sr hetzelfde? Kan de regering enkele (niet limitatieve) voorbeelden geven van situaties waarbij sprake is van conflicterende rechten, waarbij de verborgen camera niet «wederrechtelijk» wordt geacht? Ook ten aanzien van andere punten uit de hierboven aangehaalde brief van VNO-NCW zien de leden van de D66-fractie graag een reactie van de regering.

Het antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag op de vraag van de leden van de D66-fractie over het bewaren van beelden is helder. Eén ding valt op: de regering schrijft dat zij het strafbaarstellen van het bewaren van beelden die zijn gemaakt in strijd met artikel 441b Sr *vooral* alsnog niet nodig acht. Wat wordt er hier bedoeld met «vooral»? Is dit slechts het niets uitsluiten in de (verre) toekomst of is de regering aan het studeren op mogelijkheden om het toch strafbaar te stellen, omdat artikel 35 Auteurswet 1912 en de Wet bescherming persoonsgegevens onvoldoende dekking geven?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de minister van Justitie op de in het verslag opgeworpen vragen. Deze leden onderschrijven evenals de regering het belang van kenbaarheid.

Ten aanzien van artikel 441b Sr vragen deze leden welke consequenties er worden verbonden aan het door de politie wederrechtelijk vervaardigen van afbeeldingen door verborgen camera's. Duidelijk is dat dergelijke afbeeldingen niet kunnen worden gebruikt als bewijsmateriaal in strafzaken. Het is evident dat sommige afbeeldingen wel degelijk van nut zijn voor politiediensten en daarom opgeslagen worden. Mocht dit naar verloop van tijd uitkomen, houdt dat dan in dat politiefunctionarissen onder de werkingssfeer van dit artikel vallen?

Welke gevolgen worden er verbonden aan het vergaren van afbeeldingen door verborgen camera's door burgers die samenwerken met journalisten. Vallen deze burgers ook onder de journalistieke exceptie (de drie rechtmatigheidscriteria)?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag kennisgenomen. Mede gelet op diverse reacties van betrokken partijen hebben zij er behoefte aan enige nadere vragen aan de regering voor te leggen.

Deze leden kunnen zich verenigen met het uitgangspunt dat bij het toestaan, respectievelijk het gebruik maken van heimelijk cameratoezicht onderscheid wordt gemaakt tussen het publieke domein en de privé-omgeving, waarbij op het eerste terrein meer toelaatbaar/mogelijk is dan op laatstgenoemd terrein. Naar de opvatting van deze leden neemt echter de bedrijfsruimte en het bedrijfsterrein van ondernemingen een eigen plaats in. Zij stellen daarom de vraag of de regering niet, met hen, van oordeel is dat op genoemde plaatsen inzet van verborgen camera's mogelijk zou moeten zijn, bijvoorbeeld om gedragingen vast te kunnen leggen die een inbreuk maken op de belangen van de werkgever.

In dit verband geeft de opneming van de term «wederrechtelijk» in de voorgestelde artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht en de restrictieve toelichting deze leden reden tot zorg, aangezien inzet van verborgen camera's in de bedrijfssituatie niet alleen op (het opsporen van) strafbare feiten behoeft te zijn gericht, maar ook betrekking kan hebben op laakbare en schadelijke gedragingen van werknemers en anderen die de bedrijfsruimte en het bedrijfsterrein betreden en er aanwijzingen voor zulke gedragingen bestaan.

Deze leden kunnen zich voorstellen dat aan de inzet van genoemde doeleinden eventueel de voorwaarde wordt verbonden van melding aan de politie en stellen de vraag wat de reactie van de regering op deze suggestie is.

Ook stellen deze leden de vraag welke betekenis de regering toekent aan het toetsingskader met betrekking tot het gebruik van de (verborgen) camera als opsporingsmiddel bij werknemersfraude en -diefstal, zoals neergelegd in de checklist van de Registratiekamer van 23 juli 1998. Concreet stellen deze leden zich voor dat het voorgestelde artikel 441b ongewijzigd blijft, maar dat in het voorgestelde artikel 139f het woord «wederrechtelijk» wordt vervangen door de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad». Zij vragen om een reactie van de regering op dit voorstel.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
Bregman