Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2003–2004

29 440 Wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 mei 2003 en het nader rapport d.d. 4 februari 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 februari 2003, no.03.000708, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen).

Het wetsvoorstel bevat regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen ter handhaving van de openbare orde. Het biedt een wettelijke grondslag voor de mogelijkheid om van gemeentewege camera's te plaatsen: de raad kan bij verordening bepalen dat de burgemeester bevoegd is te beslissen tot het doen plaatsen van camera's. Het geeft regels die de zorgvuldigheid bij het nemen van het besluit van de burgemeester en bij de uitvoering van het cameratoezicht moeten waarborgen; het bepaalt welk regime betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van toepassing is op het gebruik van de vastgelegde beelden en het geeft voorwaarden waaronder deze beelden kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Verder bevat het voorstel een delegatiegrondslag voor een aantal uitvoeringsregelingen.
De Raad van State stemt in met de keuze voor een regeling bij wet van het cameratoezicht in openbare ruimten, maar maakt opmerkingen over het doel van cameratoezicht, de exclusiviteit van de regeling, de «openbare plaatsen», de verhouding tot bestaande regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het niveau van regelgeving, de gevolgen van het aanmerken van de vastgelegde beelden als register in de zin van de Wet politieregisters (Wp), de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester en gaat ten slotte in op enkele financiële aspecten. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 februari 2003, nr. 03.000708, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 mei 2003, nr. W04.03.0058/I, bied ik U hierbij aan.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST74636
0304tkkst29440-4
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

De Raad van State acht het op zichzelf wenselijk dat er een wettelijke regeling komt van cameratoezicht in het publieke domein, maar is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband met de opmerkingen die de Raad daarbij maakt, nader dient te worden overwogen. De opmerkingen van de Raad hebben aanleiding gegeven het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te wijzigen en de toelichting te verduidelijken.

1. Wettelijke regeling en doel van cameratoezicht
Een algemene wettelijke regeling van gemeentelijk cameratoezicht bestaat nog niet. De Notitie cameratoezicht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (uit 1997) bevat standpunten over wenselijke randvoorwaarden voor de besluitvorming om tot cameratoezicht over te gaan en de uitvoering ervan. Cameratoezicht wordt, zo stelt de memorie van toelichting, nu gebruikt in ongeveer 80 gemeenten.[1] De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft haar instemming betuigd met het voornemen te komen tot een wettelijke regeling die kan leiden tot meer rechtszekerheid voor de burger en uniformering van de toepassingswijze van cameratoezicht en die een einde kan maken aan misverstanden over de toelaatbaarheid van cameratoezicht in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[2] Nu gemeenten cameratoezicht steeds vaker en onder verschillende plaatselijke regelingen gebruiken, is het naar het oordeel van de Raad op zichzelf wenselijk dat er een wettelijke regeling komt van cameratoezicht in het publieke domein.

Het wetsvoorstel regelt cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde en maakt verstrekking van vastgelegde beelden voor de opsporing van strafbare feiten onder voorwaarden mogelijk. Het verbiedt cameratoezicht voor andere doeleinden niet. Het wetsvoorstel roept een aantal vragen op.

a. Het wetsvoorstel ziet volgens artikel 151c, eerste lid, alleen op camera-toezicht met het oog op de handhaving van de openbare orde. Het bepaalt tevens (artikel 151c, zevende lid) dat de met camera's vastgelegde beelden een register vormen in de zin van de Wp. Doordat de beelden als register zijn aangemerkt, geldt dat zij gedurende een zekere termijn mogen worden bewaard. De Raad vraagt zich af of handhaving van de openbare orde wordt gediend met het bekijken van beelden op een later tijdstip dan ze zijn gemaakt. De handhaving van de openbare orde wordt naar het oordeel van de Raad vooral gediend met de extra waarneming die cameratoezicht biedt. Daardoor kan de politie efficiënter worden ingezet. Dat roept de vraag op waarom- als handhaving van de openbare orde inderdaad het enige oogmerk van het hier geregelde cameratoezicht is – beelden niet onmiddellijk zouden moeten worden vernietigd. Als het wetsvoorstel slechts bedoelt cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde te regelen, dan dienen wetsvoorstel en memorie van toelichting duidelijker op dit enige doel te worden toegespitst. Tevens dient daarbij in de memorie van toelichting te worden uiteengezet hoe kan worden voorkomen dat tot plaatsing van camera's wordt overgegaan niet in verband met handhaving van de openbare orde, maar vanwege het doel van opsporing en vervolging.

b. Als het wetsvoorstel tevens het doel van opsporing en vervolging dient, is het bezwaarlijk dat de gemeenteraad en de burgemeester in plaats van de officier van justitie beslissen over cameratoezicht. De beslissing tot het plaatsen van camera's met het oog op opsporing en vervolging van een strafbaar feit dient niet in de Gemeentewet (Gemw) te worden geregeld. De Raad wijst erop dat op grond van dit wetsvoorstel niet is uitgesloten dat stelselmatige observatie plaatsvindt van personen die regelmatig op een in beeld gebrachte openbare plaats komen (bijvoorbeeld omdat ze daar wonen of werken), ook al is er geen sprake van verdenking of van een strafbaar feit. Hiermee zou ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in het geding zijn. Naar het oordeel van de Raad dient in het wetsvoorstel onderscheid gemaakt te worden tussen het doel van de beslissing tot het plaatsen van camera's en het doel van het eventuele vastleggen van de beelden. De bevoegdheidstoedeling als hier voorgesteld verzet zich tegen de plaatsing van camera's met een strafvorderlijk doel.

[1] Paragraaf 4.
[2] Kamerstukken II 1999/2000, 25 760, nr. 6.

c. De Raad wijst in dit verband nog op het volgende. In de memorie van toelichting wordt in het geheel niet gesproken over strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De vraag is gerechtvaardigd of met het criterium «ter handhaving van de openbare orde» niet bedoeld wordt: ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten. Daarmee zou dan veeleer sprake zijn van rechtshandhaving dan van handhaving van de openbare orde. De vraag is ook hoe de doelstelling van cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde zich verhoudt tot de doelstelling van cameratoezicht ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de mogelijke onduidelijkheid daardoor met betrekking tot de gezagstoedeling.
Naar het oordeel van de Raad dient in het wetsvoorstel onderscheid gemaakt te worden tussen het doel van de beslissing tot het plaatsen van camera's en het doel van het vastleggen en verstrekken van de beelden. Daarbij dient duidelijker te worden ingegaan op de verhouding tussen beide doelen in verband met de toedeling van gezag aan burgemeester en raad dan wel aan de officier van justitie. De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel op dit punt nadere toelichting behoeft en mogelijk aanpassing van de tekst zelf.

1. Wettelijke regeling en doel van cameratoezicht

a. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, ziet het wetsvoorstel alleen op cameratoezicht met het oog op de handhaving van de openbare orde. De met de camera's gemaakte beelden mogen gedurende een zekere periode worden bewaard. De Raad vraagt zich af of handhaving van de openbare orde wordt gediend met het bekijken van beelden op een later tijdstip dan ze zijn gemaakt. Anders dan de Raad oordeelt, heeft cameratoezicht met het oog op de handhaving van de openbare orde niet alleen tot doel de politie efficiënter in te kunnen zetten met behulp van de extra waarneming die cameratoezicht biedt. Van het cameratoezicht zal met name ook een preventieve uitwerking moeten uitgaan. Deze preventieve werking wordt versterkt als potentiële ordeverstoorders zich ervan bewust zijn dat hun daden niet alleen onmiddellijk worden waargenomen, maar ook worden vastgelegd en gedurende een bepaalde periode worden bewaard. Bovendien kan in een later stadium dan het moment waarop de opnames zijn gemaakt, aan de hand van de beelden de ordehandhaving worden geëvalueerd, waarna zo nodig het handhavingsbeleid kan worden aangepast. Door de verkregen informatie zal het onder meer mogelijk zijn om een volgende keer proportioneler, effectiever en efficiënter op te treden. Ik ben dan ook van mening dat de handhaving van de openbare orde zeker wordt gediend met de mogelijkheid de beelden te bekijken op een later tijdstip dan ze zijn gemaakt.
Overeenkomstig het advies van de Raad van State zijn wetsvoorstel en memorie van toelichting duidelijker toegespitst op het enige doel: cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde. De formele betrokkenheid van de officier van justitie bij het besluit tot plaatsing van toezichtcamera's is geschrapt (artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet). Bovendien wordt in artikel 151c, zesde lid, van de Gemeentewet bepaald dat het vastleggen en bewaren van de met de camera's gemaakte beelden geschiedt in het belang van de handhaving van de openbare orde. In de memorie van toelichting wordt duidelijker naar voren gebracht dat de plaatsing van camera's alleen kan plaatsvinden met het oog op de handhaving van de openbare orde, en nimmer vanwege het doel van opsporing en vervolging.

b. De plaatsing van camera's dient uitsluitend het doel van handhaving van de openbare orde, en niet het doel van opsporing en vervolging. Het is derhalve terecht dat het gemeentebestuur besluit over plaatsing en gebruik van de camera's en dat de plaatsing en het gebruik in de Gemeentewet worden geregeld.
De Raad wijst erop dat het – naar zijn oordeel – op grond van dit wetsvoorstel niet is uitgesloten dat stelselmatige observatie plaatsvindt van personen die regelmatig op een in beeld gebrachte openbare plaats komen, ook al is er geen sprake van verdenking of van een strafbaar feit. Ik deel deze opvatting niet. Er is uitsluitend sprake van stelselmatige observatie indien er een verdenking is van een strafbaar feit en de officier van justitie een bevel heeft gegeven om een nader aangewezen persoon stelselmatig te observeren, dat wil zeggen een bepaald aspect van het leven van die persoon in kaart te brengen. Met de camera's die krachtens dit wetsvoorstel zullen worden geplaatst in het belang

van de handhaving van de openbare orde, kan en zal niet stelselmatig worden geobserveerd, omdat er niet vooraf een verdenking van een strafbaar feit is en niet een bepaald aspect van het leven van een nader aangewezen persoon in kaart wordt gebracht.
In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is een duidelijker onderscheid aangebracht tussen enerzijds het doel van de beslissing tot het plaatsen van camera's en het doel van het vastleggen en bewaren van de beelden (artikel 151c, eerste, tweede en zesde lid, van de Gemeentewet) en anderzijds de mogelijkheid om de vastgelegde beelden voor opsporingsdoelen te verstrekken (artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet en artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters). Het plaatsen van camera's kan slechts geschieden met één doel: handhaving van de openbare orde. Ook het vastleggen en bewaren van de beelden mag slechts plaatsvinden in het belang van de handhaving van de openbare orde. Uitsluitend indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de vastgelegde beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, kunnen die gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit.

c. Naar aanleiding van het advies van de Raad en State – en zoals hiervoor ook reeds uiteen is gezet – is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verduidelijkt dat het wetsvoorstel slechts bedoelt cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde te regelen. Zo is in artikel 151c van de Gemeentewet een nieuw zesde lid opgenomen waarin expliciet wordt aangegeven dat de met de camera's gemaakte beelden in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd en gedurende ten hoogste zeven dagen worden bewaard. Voorts is in het eerste lid van dat artikel de verplichting voor de burgemeester om overleg te plegen met de officier van justitie alvorens hij tot plaatsing van camera's overgaat, vervallen. Het voorafgaande overleg met de officier van justitie blijft ingevolge artikel 151c, tweede lid, echter wel vereist wanneer de burgemeester de periode vaststelt waarin daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken. Dit voorafgaande overleg met de officier van justitie is gewenst vanwege de strafrechtelijke aspecten die mede aan cameratoezicht kunnen zijn verbonden, met name in verband met het strafrechtelijke traject dat volgt indien door middel van cameratoezicht strafbare feiten worden geconstateerd.
De camera's kunnen en zullen alleen maar geplaatst worden in het belang van de handhaving van de openbare orde. Onder handhaving van de openbare orde valt ook de algemeen bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving, zoals vermeld in paragraaf 6 van de memorie van toelichting. Het kan dus niet worden uitgesloten dat de politie bij het cameratoezicht stuit op strafbare feiten. Het kan dan niet zo zijn dat de ogen daarvoor moeten worden gesloten, maar het wetsvoorstel dient niet primair het doel van opsporing en vervolging van strafbare feiten.
Teneinde buiten twijfel te stellen dat het wetsvoorstel ziet op cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde, wordt daar in artikel 151c, tweede lid, ook nog eens naar verwezen.

2. Exclusiviteit van de regeling
Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het nodig is wettelijke normen te stellen voor cameratoezicht in verband met mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De regeling heeft alleen zin als zij exclusief is, dat wil zeggen dat van gemeentewege slechts op de hier geregelde wijze camera's mogen worden geplaatst. Deze exclusiviteit dient naar het oordeel van de Raad uitdrukkelijk in het wetsvoorstel te zijn opgenomen.
De exclusiviteit kan echter een wassen neus worden als andere autoriteiten onbelemmerd (en «ongeregeld») tot het plaatsen van camera's mogen overgaan. De Raad vraagt zich af hoe de regering ook dit aspect van de exclusiviteit wil vastleggen. Hij adviseert dit vraagstuk in de toelichting te bespreken en het voorstel zo nodig aan te vullen.

2. Exclusiviteit van de regeling
Ik deel het standpunt van de Raad van State dat de regeling alleen zin heeft als van gemeentewege slechts op de hier geregelde wijze camera's mogen worden geplaatst. Deze exclusiviteit is ook steeds het uitgangspunt van de

regeling geweest en vloeit voort uit de systematiek van de Gemeentewet. In de toelichting is dit verduidelijkt.
De zorg voor de handhaving van de openbare orde in de gemeente is opgedragen aan de burgemeester, terwijl de raad op dit terrein een verordenende bevoegdheid heeft. Andere gemeentelijke of niet-gemeentelijke autoriteiten zijn derhalve per definitie niet bevoegd tot het plaatsen van (vaste) camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Plaatsing van camera's voor andere doeleinden (bijvoorbeeld beveiliging van eigendommen) en het gebruik van mobiele camera's door de politie vallen niet onder het wetsvoorstel. Op het gebruik van camera's voor andere doeleinden is de normale privacywetgeving van toepassing, terwijl het (kortdurende) gebruik door de politie van mobiele camera's bij concrete ordeverstoringen onder omstandigheden zijn grondslag kan vinden in artikel 2 van de Politiewet 1993.

3. Openbare plaatsen

a. Het wetsvoorstel normeert het gemeentelijk cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen slechts ten dele. Een definitie van «openbare plaats» bevat de Gemw niet. De memorie van toelichting stelt wel dat hieronder, in aansluiting op artikel 1 van de Wet openbare manifestaties, moet worden verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek;[1] stadions, discotheken en parkeergarages vallen er bijvoorbeeld niet onder.[2] In artikel 239 van het Wetboek van Strafvordering wordt onder openbare plaats echter verstaan een plaats voor het openbare verkeer bestemd. De Raad adviseert duidelijkheid te scheppen door «openbare plaats» in de wettekst scherper te omschrijven.

b. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting maken niet duidelijk of het wetsvoorstel ook toelaat dat de burgemeester voor het toezicht op de openbare plaats beelden mag gebruiken van door particulieren geplaatste camera's. Er zijn particulieren die camera's gebruiken ter beveiliging van hun eigendommen of van klanten (winkelcentra, pinautomaten). In hoeverre is dit wetsvoorstel dan van toepassing? Mag de burgemeester beslissen dat van deze camera's of daarmee opgenomen beelden gebruikgemaakt wordt? Als dit de bedoeling is, dan moet de wet dat uitdrukkelijk bepalen. Ook is niet uitgesloten dat de burgemeester samen met particulieren cameratoezicht wil uitvoeren. De Raad adviseert deze punten in de toelichting te bespreken en ze zo nodig te regelen.

3. Openbare plaatsen

a. Naar mijn mening ligt het niet echt voor de hand dat bij het begrip openbare plaats wordt gedoeld op een openbare plaats als bedoeld in het door de Raad van State genoemde artikel 239 van het Wetboek van Strafvordering (bedoeld zal zijn: Wetboek van Strafrecht), dat betrekking heeft op schennis van de eerbaarheid op of aan een plaats voor het openbaar verkeer bestemd. Niettemin is, om iedere onduidelijkheid hierover weg te nemen, in artikel 151c, eerste lid, van het wetsvoorstel aangegeven dat de regeling betrekking heeft op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties, dat wil zeggen een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek, met uitzonderingen van kerken, moskeeën, synagogen e.d.

b. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, behelst het wetsvoorstel een exclusieve regeling voor gemeentelijk cameratoezicht op openbare plaatsen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester zal bij het toezicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde dus niet zonder meer gebruik mogen maken van particuliere camera's, of het cameratoezicht samen met particulieren mogen uitvoeren. Het cameratoezicht van gemeentewege zal te allen tijde moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 151c van de Gemeentewet. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.
Overigens kan de situatie zich voordoen dat openbare plaatsen in particulier eigendom zijn, bijvoorbeeld vrijelijk voor het publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. Indien een gemeente op dergelijke plekken camera's wil plaatsen in het belang van de openbare orde, is de voorgestelde regeling wél van toepassing. In dat geval

[1] De memorie van toelichting doelt kennelijk alleen op artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties. Artikel 1 van de Wet openbare manifestaties luidt:
1. In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.
2. Onder openbare plaats wordt niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 8.

dient het gemeentebestuur over het daadwerkelijk aanbrengen van de camera's en de wijze van uitvoering in overleg treden met de eigenaar. Echter ook in die gevallen zal het toezicht door de burgemeester worden uitgevoerd.

4. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer
Het gebruik van door gemeentelijk cameratoezicht verkregen materiaal kan een beperking opleveren van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

a. Artikel 8 EVRM
Niet alle cameratoezicht op openbare plaatsen vormt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Als er wel een inbreuk is, is die beperking niet in strijd met artikel 8 EVRM als deze is voorzien bij wet (in casu het wetsvoorstel), ten behoeve van een van de in artikel 8 genoemde doelcriteria (in casu de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden) en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het wetsvoorstel voorziet in de gestelde eisen, voorzover het het cameratoezicht zelf betreft. De regeling is echter onvoldoende ten aanzien van het opslaan van het waargenomene.[1] Ook is de «noodzaak in een democratische samenleving» voor de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, die het vastleggen en bewaren van de beelden vormt, in de toelichting onvoldoende aangetoond. De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op deze punten opnieuw te bezien.

b. Verdrag van de Raad van Europa nr.108/1981
Het Verdrag van de Raad van Europa nr.108/1981 tot bescherming van personen terzake van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna: het Verdrag) ziet ook op videobewakingsactiviteiten waarbij persoonsgegevens worden bewerkt (artikel 2).[2] Het raadgevend comité dat bij dit verdrag in het leven is geroepen, heeft verklaard dat stemmen en beelden als persoonsgegevens moeten worden beschouwd indien zij informatie over een persoon verstrekken die hem of haar zelfs indirect identificeerbaar maakt.[3] Digitale verwerking van stemmen en geluiden vallen altijd onder «geautomatiseerde verwerking».[4] Het Verdrag komt in de toelichting alleen ter sprake in de paragraaf over de beelden als politieregister. Het Verdrag bevat – naast de uit het EVRM bekende eisen van proportionaliteit en doelgerichtheid ook andere vereisten, zoals het kunnen kennisnemen van het bestaan van een geautomatiseerd bestand van gegevens, de voornaamste doeleinden hiervan, de identiteit en hoofdvestiging van de houder van het bestand (artikel 8).
Het voorgestelde artikel 151c, derde lid, bepaalt wel dat de aanwezigheid van camera's op duidelijke wijze kenbaar moet zijn voor eenieder die zich op de openbare plaats begeeft. Daarmee is nog niet volledig voldaan aan de vereisten van artikel 8. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan het Verdrag aan te passen.

4. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

a. Ingevolge artikel 8 EVRM is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer niet in strijd met dat artikel als deze is voorzien bij de wet, ten behoeve van een van de in artikel 8 genoemde doelcriteria (openbare veiligheid, voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten) en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het opslaan van het per camera waargenomene is bij wet voorzien door het van toepassing verklaren van de Wet politieregisters. Die wet biedt voldoende waarborgen ten aanzien van personen die zijn vastgelegd met de beelden en maakt voldoende duidelijk wat er met de beelden mag en kan gebeuren. Voorts dient het opslaan van de beelden de in artikel 8 genoemde doelcriteria, in het bijzonder de openbare veiligheid en de voorkoming van wanordelijkheden. Het opslaan van de beelden is een noodzakelijk instrument om een effectief veiligheidsbeleid te realiseren, en is derhalve nodig in een democratische samenleving in het belang van de voorkoming van wanordelijkheden.
Op verzoek van de Raad van State is dit in paragraaf 7 van de memorie van toelichting nader gemotiveerd.

b. De opvatting van de Raad van State dat nog niet volledig is voldaan aan de vereisten van artikel 8 van het Verdrag van de Raad van Europa nr. 108/1981 tot

[1] EHRM 28 januari 2003, appl. no.44 647/98, NJB rechtspraak, 2003, bladzijden 625–626, Peck vs Verenigd Koninkrijk.
[2] Trb.1988, 7.
[3] Groep gegevensbescherming artikel 29, Werkdocument over de verwerking van persoonsgegevens met videobewaking, goedgekeurd op 25 november 2002, 11 750/)2/NL WP 67. (De Groep is een onafhankelijk Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer. Zij is opgericht op grond van artikel 29 van richtlijn nr.95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281).
[4] Rapport by Giovanni Buttarelli, Protection of personal data with regard to surveillance, noot 12.

bescherming van personen terzake van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, deel ik niet. Ingevolge artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet worden de vastgelegde beelden aangemerkt als een tijdelijk register als bedoeld in de Wet politieregisters. Dat wil zeggen dat die wet en de daarop gebaseerde regelgeving exclusief van toepassing zijn op de beelden, hetgeen onder andere betekent dat het korpsbeheerder van het regionale politiekorps de beheerder van het register is (artikel 1 van de Wet politieregisters), dat het doel van het register vooraf schriftelijk moet worden vastgelegd (artikel 8 van het Besluit politieregisters) en dat een belanghebbende recht heeft op kennisneming en verbetering van hem betreffende persoonsgegevens (artikelen 20 tot en met 25 van de Wet politieregisters). Daarmee is voldaan aan de vereisten van artikel 8 van voornoemd verdrag en is aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt niet nodig.

5. Niveau van de regeling
De Raad maakt een aantal opmerkingen over het voorgestelde niveau van regeling. Het voorgestelde artikel 151c, achtste lid, biedt een vrijwel onbeperkte delegatiegrondslag. De memorie van toelichting bevat een aantal normen, waarvan verondersteld wordt dat de gemeenteraad en of de burgemeester die in acht zullen nemen. Op een enkel onderwerp wordt regeling ten onrechte aan een lager centraal niveau dan dat van de formele wet overgelaten. Op een centraal niveau worden zaken geregeld die ook op gemeentelijk niveau kunnen worden geregeld.

a. De aanhef van het achtste lid van artikel 151c bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met het oog op de goede uitvoering van het toezicht in ieder geval regels worden gesteld omtrent de onder a tot en met c genoemde onderwerpen. Dit betekent dat ook over andere onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld, voorzover deze gericht zijn op een goede uitvoering van het cameratoezicht. Delegatie van regelgevende bevoegdheden dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.[1] De woorden «in ieder geval» dienen daarom naar het oordeel van de Raad te vervallen, tenzij de overige aan de algemene maatregel van bestuur over te laten onderwerpen limitatief worden omschreven.

b. Ook het voorgestelde artikel 13, zevende lid, Wp biedt een te onbepaalde delegatiegrondslag. Daarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot het register waarin gegevens als bedoeld in artikel 151c, zevende lid, Gemw zijn opgenomen. De Raad adviseert deze bepaling te specificeren, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur de bewaartermijn wordt geregeld.

c. De toelichting dient niet te worden gebruikt voor het stellen van nadere regels.[2] De tekst van de wet dient zelf de normen te stellen.
Het wetsvoorstel respecteert deze regel niet overal. De Raad noemt enkele voorbeelden.
- *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de technische hulpmiddelen en de wijze waarop deze worden aangebracht. In de memorie van toelichting wordt gemeld dat het wetsvoorstel slechts ziet op statische vormen van toezicht; de camera's zijn nagelvast bevestigd.[3]*
- *Incidenteel gebruik valt volgens de memorie van toelichting buiten het wetsvoorstel.[4] Dat volgt echter niet uit de tekst.*

De Raad adviseert het wetsvoorstel te preciseren.

d. Het wetsvoorstel wekt de indruk dat met camera's alleen beelden worden vastgelegd. Camera's kunnen echter ook andere aspecten (zoals geluiden) vastleggen. Het is niet duidelijk of het wetsvoorstel slechts regels geeft voor toezicht met behulp van camera's van wat normaliter alleen met het oog is waar te nemen. Daarmee is evenmin duidelijk of regels met betrekking tot die andere technische mogelijkheden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld. De Raad adviseert in de wettekst zelf duidelijkheid te verschaffen op dit punt.

[1] Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[2] Aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 5, De onderhavige regeling, onder De reikwijdte van de regeling.
[4] Memorie van toelichting, paragraaf 5, De onderhavige regeling, onder De reikwijdte van de regeling.

e. Regels over het beheer van de technische hulpmiddelen, de personen betrokken bij de uitvoering van het toezicht en de ruimten waarin waarneming of verwerking van de beelden plaatsvindt worden ingevolge het voorgestelde artikel 151c, achtste lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven. Het wetsvoorstel legt – terecht – de uitvoering van het camera-toezicht in handen van de burgemeester. Het is dan ook niet duidelijk waarom genoemde uitvoeringsaspecten toch op centraal niveau worden geregeld. De Raad adviseert de noodzakelijke garanties voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de wet zelf op te nemen en de uitvoeringsaspecten aan de burgemeester over te laten.

5. Niveau van de regeling

a. Overeenkomstig het advies van de Raad van State zijn in de aanhef van artikel 151c, achtste lid, van de Gemeentewet de woorden «in ieder geval» geschrapt, zodat de delegatie van de regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd.

b. De delegatiegrondslag die was opgenomen in artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters, is geschrapt. Deze delegatiebepaling was bedoeld om bij algemene maatregel van bestuur de termijn vast te leggen waarbinnen de vastgelegde beelden ten hoogste mochten worden bewaard. Deze bewaartermijn is nu is het wetsvoorstel zelf opgenomen en vastgesteld op ten hoogste zeven dagen (artikel 151c, zesde lid, van de Gemeentewet).

c. In het wetsvoorstel wordt thans uitdrukkelijk vastgelegd dat het slechts ziet op de plaatsing van vaste camera's, dat wil zeggen camera's die nagelvast zijn bevestigd. Hieruit vloeit tevens voort dat incidenteel gebruik van camera's buiten het wetsvoorstel valt.

d. Toezichtcamera's zijn in de praktijk veelal niet toegerust om geluid vast te leggen. Het vastleggen van beelden is voldoende. Mocht in de toekomst toch een ontwikkeling op gang komen waarbij met toezichtcamera's ook geluid kan en zal worden vastgelegd, dan biedt artikel 151c, achtste lid, van de Gemeentewet een voldoende grondslag om daaromtrent nadere regels te stellen. Ik acht het niet nodig het wetsvoorstel daartoe aan te passen.

e. In artikel 151c, achtste lid, Gemeentewet is de mogelijkheid geschrapt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het beheer van de technische hulpmiddelen. Terecht merkt de Raad van State op dat het wetsvoorstel de uitvoering van het cameratoezicht bij de burgemeester legt, en dat behoort dus ook te gelden voor het beheer van de technische hulpmiddelen.
In tegenstelling tot hetgeen de Raad voorstelt, acht ik het met het oog op de uniformiteit wel noodzakelijk dat op centraal niveau regels worden gesteld omtrent de personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het toezicht en aangaande de ruimten waarin waarneming of verwerking van de beelden plaatsvindt. Deze onderwerpen reiken verder dan de uitvoering.

6. Politieregister
Door het aanmerken van de vastgelegde beelden als een register (artikel 151c, zevende lid) wordt duidelijk welk regime van toepassing is op de vastgelegde beelden. Verwarring of de Wet bescherming persoonsgegevens of de Wp van toepassing is, wordt hiermee weggenomen. Het is echter niet duidelijk wat precies de gevolgen zullen zijn van artikel 151c, zevende lid, en het gewijzigde artikel 13 Wp. Hierna worden vragen besproken met betrekking tot het toepasselijke rechtsregime, het doel waarvoor het register is aangelegd, het beheer en het recht op inzage en correctie

a. Tijdelijk politieregister
De met de camera's vastgelegde beelden vormen een register in de zin van de Wp (artikel 151c, zevende lid). Volgens de memorie van toelichting betreft het een tijdelijk register in de zin van die wet. De Raad meent dat de wetstekst onvoldoende duidelijk maakt dat voor de vastgelegde beelden het regime voor tijdelijke registers gelden moet. Daarom verdient het zijns inziens aanbeveling

in artikel 151c, zevende lid, uitdrukkelijk te bepalen dat de beelden een tijdelijk register in de zin van de Wp vormen.

b. Het doel waarvoor het register is aangelegd
Gegevens uit een tijdelijk register mogen in beginsel slechts worden verstrekt voor het doel waarvoor het register is aangelegd (artikel 13, tweede lid, Wp).[1] De bepaling is op dit punt niet gewijzigd, maar dient in de toelichting bij het wetsvoorstel wel te worden besproken. Camera's mogen alleen worden geplaatst met het oog op de openbare orde. Dus mogen de gegevens ook alleen voor dat doel worden bewaard, tenzij de wet het anders regelt. Als het de bedoeling is dat de gegevens ook kunnen worden gebruikt voor opsporing, moet dit ook in artikel 151c Gemw uitdrukkelijk worden geregeld.

c. Beheerder
Als beheerder van de vastgelegde beelden wijst de Wp de korpsbeheerder aan. Dit kan de burgemeester van een andere gemeente zijn dan die waar de beelden gemaakt zijn. De memorie van toelichting bespreekt dit aspect niet. Systematisch en organisatorisch is het logisch het beheer bij de korpsbeheerder te leggen. Als het doel van het vastleggen van de beelden de handhaving van de openbare orde is, zoals de memorie van toelichting stelt, ligt het naar het oordeel van de Raad meer voor de hand dit register te plaatsen onder beheer van de burgemeester die tot het cameratoezicht heeft besloten.[2] De Raad adviseert in de memorie van toelichting op dit punt in te gaan, en het voorstel eventueel aan te passen.

d. Recht op inzage en correctie
Bij een register dat bestaat uit beelden kan de uitvoering door de beheerder van zijn verplichtingen uit de artikelen 20 tot en met 24 Wp moeilijkheden opleveren. Zo zou de beheerder eenieder op diens verzoek binnen vier weken moeten mededelen of en zo ja welke deze persoon betreffende persoonsgegevens in een register zijn opgenomen.[3] De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het voorgestelde artikel 151c, zevende lid, Gemw en de (te wijzigen) Wp.

6. Politieregister

a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in artikel 151c, zevende lid, Gemeentewet opgenomen dat de beelden een *tijdelijk* register vormen in de zin van de Wet politieregisters.

b. In overeenstemming met het advies van de Raad van State is in artikel 151c, zevende lid, Gemeentewet opgenomen dat, met inachtneming van artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters de gegevens uit het tijdelijke register ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd stafbaar feit.

c. Ingevolge de Wet politieregisters is de korpsbeheerder de beheerder van het tijdelijke register met de vastgelegde beelden. Dit kan een andere burgemeester zijn dan die van de gemeente waar de beelden zijn gemaakt. Indien het doel van het vastleggen van de beelden de handhaving van de openbare orde is, acht de Raad het meer voor de hand liggen het register te plaatsen onder het beheer van de burgemeester die tot het cameratoezicht heeft besloten. Ik deel dit standpunt niet, omdat het indruist tegen de systematiek van de Wet politieregisters. In die wet is vastgelegd dat de ingevolge de Politiewet 1993 als korpsbeheerder aangewezen burgemeester de beheerder is van een politieregister bij een regionaal politiekorps. Dit is ingegeven door het feit dat een politieregister is aangelegd ten dienste van de uitvoering van de politietaak, waarvan de handhaving van de openbare orde een onderdeel is. Het zou bevreemding wekken indien een ander dan de korpsbeheerder als beheerder van een politieregister zou functioneren.
De Wet politieregisters biedt overigens voldoende waarborgen dat de burgemeester die tot het cameratoezicht heeft besloten en die geen korpsbeheerder is, uit het register de gegevens kan ontvangen die hij nodig heeft voor zijn gezag en zeggenschap over de politie (artikel 15, eerste lid).

[1] Artikel 13, tweede lid, Wp luidt: Onverminderd artikel 13d, tweede lid, worden uit een tijdelijk register slechts gegevens verstrekt voor het doel waarvoor het register is aangelegd, tenzij verstrekking plaatsvindt ten behoeve van de opneming in een register zware criminaliteit of een voorlopig register.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 5, De onderhavige regeling, onder Politieregister.
[3] Artikel 20, eerste lid, Wp.

d. Op voorstel van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting nader uiteengezet op welke wijze de beheerder van een politieregister dat uit beelden bestaat, kan voldoen de verplichtingen die voor hem voort kunnen vloeien uit de artikelen 20 tot en met 24 van de Wet politieregisters.

7. De bevoegdheidsverdeling raad–burgemeester

a. De gemeenteraad kan bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot het beslissen over de plaatsing van camera's. Daarmee wordt een democratische legitimatie aan zo'n plaatsingsbesluit gegeven. Als de gemeenteraad eenmalig een algemene bepaling in de verordening opneemt, is de democratische legitimatie van een besluit tot plaatsing slechts beperkt. De raad hoeft immers niet in zijn verordening te bepalen voor welke gebieden hij cameratoezicht toelaatbaar acht. Over de duur mag de gemeenteraad, naar de Raad aanneemt, niets bepalen, want die bevoegdheid kent het wetsvoorstel toe aan de burgemeester. Ook is het de burgemeester die bepaalt op welke tijdstippen de camera's draaien en op welke tijdstippen de beelden recht-streeks (wordt bedoeld: gelijktijdig?) worden bekeken (zesde lid). In het belang van een toereikende democratische legitimatie van een besluit tot plaatsing is de Raad van mening dat de gemeenteraad de mogelijkheid moet hebben de bevoegdheid van de burgemeester te binden aan bepaalde plaatsen en voor een bepaalde periode. De Raad adviseert artikel 151c, eerste lid, in die zin aan te passen.

b. De burgemeester dient overleg te plegen met de officier van justitie voordat hij besluit tot plaatsing van camera's (artikel 151c, eerste lid) en voordat hij de periode vaststelt waarin daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de beelden rechtstreeks worden bekeken (zesde lid). De Raad adviseert toe te lichten waarom in beide stadia overleg met de officier van justitie met het oog op de openbare orde nodig is. Bovendien vraagt de Raad aandacht voor het onderscheid dat tussen het overleg in het eerste lid («bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993») en het zesde lid wordt gemaakt.

7. De bevoegdheidsverdeling raad–burgemeester

a. Naar aanleiding van de opmerkingen die de Raad van State maakt met betrekking tot de democratische legitimatie van een besluit tot plaatsing van camera's, is de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester nogmaals bezien. Dit heeft ertoe geleid dat in artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet is opgenomen dat de raad bij verordening voorschriften kan geven omtrent de openbare plaatsen waar cameratoezicht krachtens het besluit van de burgemeester zal zijn toegestaan, en omtrent de maximale duur van de plaatsing.

b. De verplichting voor de burgemeester om overleg te plegen met de officier van justitie alvorens hij tot plaatsing van de camera's overgaat, is vervallen. Het voorafgaande overleg met de officier van justitie ingevolge artikel 151c, tweede lid, blijft echter noodzakelijk wanneer de burgemeester de periode vaststelt waarin daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken. Dit voorafgaande overleg met de officier van justitie is gewenst vanwege het strafrechtelijke traject dat volgt indien door middel van cameratoezicht strafbare feiten worden geconstateerd. Hiervoor kan mede worden verwezen naar hetgeen is opgemerkt onder 1c.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De door de Raad van State bedoelde redactionele wijziging van artikel 178 van de Gemeentewet is inmiddels opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 25 augustus 2003 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal wettelijke bepalingen op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en enige aanverwante terreinen, teneinde enkele wetstechnische gebreken te herstellen alsmede andere wijzigingen van

ondergeschikte aard aan te brengen (reparatie BZK-wetgeving 2003) (Kamerstukken II 2002/03, 29 008, nrs. 1–3).
De redactionele kanttekening met betrekking tot de Wet politieregisters is overgenomen, met dien verstande dat de Raad met «artikel 12, zevende lid, Wet politieregisters» zal hebben bedoeld: artikel 13, zevende lid, Wet politieregisters.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes