

## Donner

de strafvordering om maatregelen bij delicten te zoeken teneinde het ophelderingspercentage te verbeteren. Hierbij komen principiële vragen aan de orde.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik kan mij toch voorstellen dat DNA-onderzoek geleidelijk aan op allerlei manieren het strafrecht binnenkomt. De minister moet dit serieus meenemen, zeker omdat de straftoemeting steeds integraler wordt. De systematiek en de strafmaat zijn aan verandering onderhevig. In de afgelopen jaren zijn er nieuwe strafcategorieën in het strafrecht gekomen en er zijn allerlei nieuwe technieken geïntroduceerd voor specifieke situaties. Bij de vraag waarop moet worden ingezet bij het gebruik van DNA als methode van onderzoek in het strafrecht, moet dit punt worden meegenomen. Dit moet los worden gezien van de discussies over de voorlopige hechtenis en de koppeling aan de mogelijkheid van vingerafdrukken die deze Kamer vaak heeft gevoerd met de vorige minister.

Minister **Donner**: Ik bekijk voortdurend of ons systeem van strafvordering en de mogelijkheden van opsporing nog zijn afgemeten aan deze tijd en de behoefte die wij op dit moment hebben. Hierbij worden de mogelijkheden van DNA ook meegenomen. Ik wijs er alleen op dat de bruikbaarheid van DNA niet de enige invalshoek moet zijn. Met het DNA-onderzoek gaan wij weer een stap verder. Het is niet zomaar een middel. Het verlengde ervan is dat de bruikbaarheid van DNA-onderzoek alleen maar beter wordt als de bestanden van DNA-profielen steeds verder worden uitgebreid. Men moet zich afvragen welke grenzen men hierbij in acht wil nemen. Ik ben huiverig om het specifiek vanuit de invalshoek van DNA te onderzoeken. Ik wil dit vanuit een algemeen kader doen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

### - het wetsvoorstel Wijziging van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht

### (uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht) (27732).

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Mijnheer de voorzitter. Ook met betrekking tot dit wetsontwerp dank ik de leden voor de gemaakte opmerkingen en voor de gelegenheid die daarmee wordt geboden om nog eens in te gaan op een aantal aspecten. Indirect ga ik al in op een vraag die de heer Rosenthal heeft gesteld als ik zeg dat ik enerzijds zal betogen dat het wetsvoorstel op een aantal terreinen niet een grote verandering is. Dat geldt zeker voor artikel 139f. Anderzijds vindt toch een gewenste en logische verandering plaats.

Het wetsvoorstel moet worden gezien in het kader van de steeds verder om zich heen grijpende praktijk van het cameratoezicht in allerlei situaties. Wij lossen er problemen mee op die samenhangen met de beperktheid van onze zintuigen. Je kunt meer zaken en plaatsen tegelijkertijd in de gaten houden als je een persoon achter een aantal beeldschermen zet. Het is ook een maatregel om kosten te verminderen. Ergens een camera ophangen is goedkoper dan permanent iemand op die plaats stationeren. Het is een teken des tijds dat wij dit steeds meer nodig hebben en dat wij dat ook normaal vinden.

Helemaal normaal, in die zin dat het maar op de koop toe moet worden genomen, is het toch niet. De praktijk vergt normering. Met het wetsontwerp wordt niet zozeer getracht de norm in te voeren als wel om de norm iets duidelijker te maken. Dat geldt voor de openbare ruimte, artikel 441b. De vreemde beperking die daarin tot nu toe was opgenomen, namelijk over de ruimte waar spijzen, drank of andere waren aan particulieren worden geleverd, wordt weggenomen. Het artikel geldt voor alle openbare ruimten. De norm die wordt ingevoerd is dat het cameratoezicht kenbaar moet zijn.

In beginsel wordt met beide artikelen het beginsel geïntroduceerd dat heimelijk cameratoezicht kenbaar moet zijn voor de betrokkenen. Waar precies de camera hangt behoeft niet te worden aangegeven. Alleen dat er eventueel heimelijk toezicht plaatsvindt moet kenbaar zijn. De

wetgever moet zich de vraag stellen of die norm nu zo vreemd is. Moeten wij in de wetgeving situaties accepteren waarin heimelijk cameratoezicht mag? Dat is het alternatief, namelijk dat de mensen het niet weten. Het criterium dat het toezicht kenbaar moet zijn wordt in beide situaties, in artikel 441b voor de publieke ruimte en in artikel 139f voor afgesloten plaatsen, geïntroduceerd.

Een heel andere kwestie is dat waar deze artikelen zo breed van toepassing worden het nodig is geacht het criterium van de wederrechtelijkheid in te voeren. Situaties waarin overheidsdiensten uitdrukkelijk de bevoegdheid hebben om heimelijk opnames te maken worden uitgezonderd. Het kan bepaalde journalistieke praktijken betreffen, maar die samenhang met de journalistiek is niet normaal. Het kan ook andere situaties betreffen. Het kan zijn dat wij op een goed moment een wet krijgen die uitdrukkelijk bepaalde particuliere diensten of een beveiligingsorganisatie toestaat om heimelijk opnames te maken en dan is het wederrechtelijke niet meer aan de orde. Nogmaals, de wederrechtelijkheid geldt hier alleen als tegenhanger van het gegeven dat het kenbaar moet zijn. Als het niet wederrechtelijk is, hoeft het niet kenbaar te zijn en als het wederrechtelijk is, moet het kenbaar zijn en dan is het niet strafbaar. Het is derhalve niet zo dat ik hier een heel nieuwe categorie invoer.

Het voorgaande is nodig omdat in wezen aan het toenemend gebruik van camera's ook risico's kleven. Het kan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn als men waargenomen wordt – en als die beelden eventueel ook vastgelegd kunnen worden – op plaatsen waar men dat niet verwacht en waar men ook geen reden heeft om dat te moeten verwachten. Dat geldt zowel voor de publieke ruimte, als voor besloten ruimten. In de discussie is nog een heel andere situatie aangegeven, maar die wordt door het nog nadere wetsontwerp geregeld, namelijk het cameratoezicht in de openbare ruimte, op de openbare weg en op straat.

Het is duidelijk dat wij met dit onderwerp op een terrein komen dat mede gevoelig is uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens en in dat verband zijn door

## Donner

meerdere woordvoerders vragen gesteld naar mijn opvatting over de boutade van het College bescherming persoonsgegevens hierover. Mijn eerste reactie is dat ik in eerlijkheid moet zeggen dat als het college nu zou kunnen aangeven dat er inderdaad maatregelen zijn die wat dat betreft gewraakt zouden moeten worden, zij een punt zou hebben. Nu gaat het echter alleen maar over opmerkingen die gemaakt zijn in een publiek debat. In die zin ben ik het niet eens met de houding dat wij zelfs in het publiek er niet meer over zouden mogen spreken of de balans niet is doorgeslagen. Dat is wat er hier gebeurde. In die zin denk ik dat het een overreactie is en dat er een karikatuur wordt gemaakt van de bescherming van de persoonsgegevens. Maar in eerlijkheid moet ik zeggen dat het ook een reactie is op een karikatuur die daarvan gemaakt werd, namelijk dat het heilig was en dat wij er nergens aan mochten komen. Ik denk dan ook dat wij er inderdaad, zoals mevrouw Ladders heeft aangegeven, serieus naar zullen moeten kijken waar nu het evenwicht zit. Op dit punt en bij dit wetsontwerp is dat, in alle eerlijkheid, niet aan de orde, want het criterium is dat het kenbaar moet zijn. Derhalve kan ik ook daardoor voorkomen dat ik mij in situaties begeef waarin ik heimelijk kan worden opgenomen, als dat het geval is. Tegelijkertijd blijft het natuurlijk zo dat ook ik van mening ben dat wij hier te maken hebben met belangen die wij in evenwicht moeten houden, maar die wij dan ook in het juiste perspectief moeten zien.

Dan kom ik op een specifiek punt dat ook door velen is aangeraakt, namelijk de vraag die met name in de brief van VNO-NCW is opgeworpen betreffende de specifieke situatie van de werkgever die heimelijk zijn werknemers wil waarnemen. Dat mag hij nu echter ook al niet. Het is nu al verboden om door een list of kunstgreep daartoe de gelegenheid te bieden en het rechtmatig belang van de betreffende persoon te schaden. In iedere situatie zal dat moeten worden aangegeven. Dan heb je het probleem dat bij iedere zaak dit voor de rechter zal moeten worden uitgevochten. Bij het heimelijk opnemen van beelden, neem je beelden van personen op. Die situatie valt onder 139f. Het gaat dan om personen die niet met hun

vingers in de kas zitten en het is vervolgens de vraag of hun rechtmatig belang niet wordt geschaad. Daarom is het aantrekkelijk en uit oogpunt van wetgeving verstandig om het criterium eenvoudiger te maken en wel door te zeggen: het moet kenbaar worden gemaakt. Men maakt cameratoezicht niet kenbaar met een pijltje dat aangeeft: daar zit de verborgen camera, waar u even in kunt kijken. Nee, het is voldoende aan te geven dat er cameratoezicht is. Dat kan al gebeuren met een mededeling van het bedrijf. Het kan een punt zijn dat in de vergadering van de ondernemingsraad aan de orde is wanneer wordt aangegeven dat er voortaan in het bedrijf heimelijk cameratoezicht zal zijn. Daarmee is voldaan aan de eisen in het kader van deze strafbepaling.

Er kan ook iets anders aan de orde zijn en dan denk ik aan datgene wat met deze strafbepaling niet wordt vermeden. Dat is de vraag: is het toezicht proportioneel en noodzakelijk. Dat aspect wordt geregeld met de Wet bescherming persoonsgegevens. Het gaat hierbij namelijk bij het maken van afbeeldingen van personen ook om het registreren van persoonsgegevens. Derhalve wordt dat aspect daar geregeld en niet in deze wet. Hier wordt alleen geregeld dat cameratoezicht mag, maar dan moet men kunnen weten dat er dat toezicht is. Men hoeft helemaal niet te weten in welke situatie en waar of wanneer er cameratoezicht is, maar men moet het wel kunnen weten. In die zin is sprake van een fundamentele keuze. Het gaat daarbij om de vraag: achten wij het gerechtvaardigd, achten wij het normaal dat werkgevers onder alle omstandigheden hun werknemers bespieden.

Bij het toezicht op e-mail hebben wij ook al geregeld dat er de kennisgeving moet zijn dat dit toezicht er is. Er wordt niet vereist dat het in ieder individueel geval bekend is. Er moet wel het algemene beeld zijn dat aangeeft: het gebeurt.

Mevrouw **Ladders-Efferich** (CDA): Voorzitter. Mogen wij er dus van uitgaan dat voor cameratoezicht op de werkvloer van ondernemingen en instellingen, zoals ziekenhuizen en scholen, het voldoende is dat ergens op de een of andere manier in algemene zin is aangegeven dat het mogelijk is dat camera's worden ingezet teneinde de veiligheid en de

bescherming te waarborgen, zonder dat men daarbij op een specifieke situatie doelt?

Minister **Donner**: Het moet kenbaar zijn dat er heimelijk toezicht is en dat heimelijk cameraopnamen worden gemaakt.

Mevrouw **Ladders-Efferich** (CDA): Maar er hoeft niet de specifieke situatie te worden aangegeven?

Minister **Donner**: Er hoeft niet te worden gezegd: vanaf deze plaats en gedurende die uren is er camera-toezicht. Dat is niet de bedoeling. Dat dit gebeurt kan evenwel het gevolg zijn van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ik verwacht dat niet, maar dit is wel de uitleg die gegeven moet worden aan de termen noodzakelijk en proportioneel. Met deze bepaling stellen wij alleen de eis dat het cameratoezicht kenbaar moet worden gemaakt. In artikel 441b staat: op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Hetzelfde criterium willen wij ook in artikel 139f introduceren, zodat er geen verschil is. In die zin is het logisch dat het criterium hetzelfde is. Het punt van de wederrechtelijkheid is er bijgehaald. Als het kenbaar is gemaakt, speelt het wederrechtelijk geen rol meer. Alleen in situaties waarin het niet kenbaar wordt gemaakt, is het aan de rechter om te beoordelen of er al dan niet sprake is van wederrechtelijkheid. Juist door genoemde twee bepalingen gelijk te trekken, leidt dat tot winst in de eenduidigheid van het criterium en de norm.

Vervolgens is gevraagd in hoeverre de beelden die eventueel wederrechtelijk zijn vastgelegd gebruikt kunnen worden. In de stukken is aangegeven dat het cruciaal verschil maakt of overheidsinstanties het bewijsmateriaal verzamelen. De doctrine over het onrechtmatig verkregen bewijs ziet er met name op om overheidsinstanties te houden aan hun bevoegdheden. De praktijk is – zeer recentelijk is dat nog door de Hoge Raad aanvaard – dat wanneer particulieren afbeeldingen maken in strijd met bepalingen, dit niets behoeft af te doen aan de bewijskracht van die informatie in het strafprocesrecht. Hetzelfde geldt voor de bewijskracht van eventueel verkregen beelden in een civiel proces over ontslag of schadever-

## Donner

goeding. De regeling zoals wij die nu voorstellen en die in wezen niet veel anders is dan de regeling zoals wij die al hadden, doet daar dus niet aan af. In reactie op de brief van VNO-NCW wil ik wel opmerken dat het bedrijfsleven geen vrijbrief zonder norm voor heimelijk toezicht kan krijgen, althans dat wordt hier niet voorgesteld. Dat zou ook te vergaand zijn.

Mevrouw Tan heeft gevraagd of het doorgeven van beelden alleen op heterdaad betrapte personen betreft. Welnu, dat ligt in de aard der zaak, want anders heb je alleen maar beelden van mensen die niets doen. Het is zeker niet zo dat politiebureaus als veiligheidsdienst gaan functioneren en men daar achter camera's moet gaan zitten om te kijken of er gestolen wordt in bijvoorbeeld winkels.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik kan mij de situatie voorstellen dat een beeld zo helder is dat het geen misverstand oproept. Echter, een camera gericht op een bepaalde ruimte laat toch wel degelijk ook de mogelijkheid open dat helder is dat er iets ontoelaatbaars gebeurt, terwijl niet helemaal duidelijk is wie van de opgenomen personen zich in welke mate schuldig maken aan strafbare feiten. Ik noem als een voorbeeld een situatie waarin een groep mensen zich in een winkel bevindt waar zich tegelijkertijd onoirbare zaken voordoen. Dan kan het voorkomen dat niet 100% duidelijk is wie wel of niet deelgenomen heeft aan de overtreding.

Minister **Donner**: Er zijn natuurlijk altijd situaties denkbaar waarin één arm uit zo'n groep iets pakt. Wij spreken nu echter over visuele middelen, waarbij de regel zal zijn dat men mét het misdrijf ook ziet wie het pleegt. Als dat niet 100% zeker waarneembaar is, zal het een kwestie van praktijk zijn wat men dan in die situatie gaat doen. Dat is echter meer een zaak van de bewijskracht van bepaalde beelden dan dat je op voorhand bepaalt in welke situaties geen beelden doorgegeven mogen worden. Voor het overige is het zuiver een kwestie die de rechter moet beoordelen bij een veroordeling.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mijn vraag hing samen met de vraag die ik later in mijn betoeg heb gesteld. Als het een categorie personen betreft

waarvan afbeeldingen zijn gemaakt, terwijl niet klip en klaar is dat er sprake is van heterdaad, maar het zijn verdachten, dan is de vraag wat er met dat materiaal gebeurt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat materiaal wordt doorgestuurd naar de politie. De politie is daarvoor verantwoordelijk, ook voor wat er gebeurt met het beheer van de geregistreerde gegevens. In het verlengde daarvan komt dan weer de vraag of de politie in staat is om dat verzamelde materiaal op een zorgvuldige manier te gebruiken en te beheren.

Minister **Donner**: Dan komen wij bij een vraag die helemaal bezijden deze vraag staat, namelijk wat de politie met dit soort materiaal doet. In beginsel is daarop de Wet politie-registers van toepassing. Daarin zit de vraag in hoeverre beelden een beeld geven van een verdachte en in hoeverre je deze mag opslaan. Daarop is ook de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, althans als het niet om politie-registers gaat. Dat zijn heel andere vragen, die los staan van deze kwestie en die uiteraard opgelost moeten worden, als wij bij het convenant dat wij besproken hebben, tot de conclusie komen dat er onder bepaalde omstandigheden rechtstreeks materiaal uit een winkel aan een politiebureau gegeven kan worden. Dan krijg je de vraag welk materiaal dat is en wat daarmee gebeurt. Daar zijn wij op dit moment nog niet aan toe en dat is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde.

### Voorzitter: Jurgens

Minister **Donner**: Mevrouw Tan heeft gevraagd naar het verplicht ophangen van camera's in supermarkten. Het gaat dan om afspraken tussen particulieren. Als dat is ter bescherming van personeel, moet ik in eerlijkheid zeggen dat ik het alleen maar kan toejuichen als dat op deze manier gebeurt. Nogmaals, in al die gevallen wil je preventie en niet repressie en dat effect wordt alleen bereikt door ze niet heimelijk op te hangen. Dan is deze bepaling niet van toepassing. Doordat de camera zichtbaar is, is het niet meer heimelijk en is voldaan aan de voorwaarde dat het kenbaar was.

De heer Holdijk vroeg naar een situatie die in de krant werd gemeld. Er was een persoon die een camera

aan zijn huis had, waarvan hij stelde dat deze alleen op zijn erf gericht was. Dat is bepalend. Als het niet alleen op het erf is, is artikel 441b van toepassing, maar als het alleen het erf is, is artikel 139f van toepassing. In dezen ben ik gesteund door de uitspraak van de rechter, die bij descende heeft vastgesteld dat de camera inderdaad uitsluitend op het erf gericht was. Omdat deze aan de buitenkant van de woning was aangebracht, was deze zichtbaar en was er geen probleem. Vervolgens is het kort geding ingetrokken.

Als iemand heimelijk zijn voortuin in de gaten houdt, is de vraag of hij op het hek moet zetten dat iemand die binnenkomt, wordt opgenomen. Die situatie is heel onwaarschijnlijk. Als ik het doe, doe ik het vooral vanwege het preventieve effect en voor het preventieve effect is nu net vereist dat ik het openlijk doe.

Mevrouw Tan en mevrouw Ladders hebben gevraagd of er bij de introductie van deze maatregelen speciale aandacht wordt besteed aan de voorlichting. Dat is zeker de bedoeling, met name bij winkelbedrijven. De bepaling die alleen gold voor de detailhandel, zal op veel bredere schaal gelden voor de ruimten die voor het publiek toegankelijk zijn. Ik hoop daarmee ook de onduidelijkheid die eventueel is geslopen in het materiaal van het College bescherming persoonsgegevens weg te nemen. Maar strikt genomen valt de voorlichting hierover niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De heer Rosenthal heeft een kritische beschouwing gehouden naar aanleiding van de vraag of er met dit wetsvoorstel nu materieel veel verandert ten aanzien van de normstelling. In deze voorlichting wordt aangegeven dat dit inderdaad het geval is. De meerwaarde van dit wetsvoorstel is naar mijn mening vooral gelegen in het duidelijk verankeren van het kenbaarheidvereiste in de wet. De norm dat het kenbaar moet zijn, wordt ondubbelzinnig vastgelegd. De vraag of eventueel onrechtmatig verkregen beelden wel als bewijs kunnen dienen, staat daar los van. Dat zijn twee vragen. Zoals aangegeven, geeft de jurisprudentie nu al aan dat die twee vragen los van elkaar staan en alleen relevant zijn als de beelden opgenomen zijn door een overheidsinstantie.

## Donner

De heer Rosenthal heeft gevraagd of het gebruik van cameratoezicht toch niet wordt bemoeilijkt. Nogmaals, het enige wat hierdoor kan worden bemoeilijkt is het heimelijke cameratoezicht. Het enige wat op dat punt de eis zal zijn, ook binnen bedrijven, is dat het kenbaar is. Zoals ook in de stukken is aangegeven, kan dat ook door een mededeling aan de ondernemingsraad.

Mag de burger zijn medeburgers heimelijk opnemen en wordt die vrijheid nu beperkt? Ja, die vrijheid wordt met dit wetsvoorstel beperkt. En dat acht ik een wenselijke beperking. Je neemt in wezen mensen waar met een camera. Als dat het alleen is, dan doe je niet veel anders dan wat je met je ogen zou kunnen doen. Alleen kun je het dan meestal niet heimelijk doen. Maar wat er nu gebeurt, is het vastleggen van beelden. Daarom bestonden in de Tweede Kamer ook vragen over programma's zoals Bananasplit. In een dergelijk programma vindt in wezen een overtreding plaats, zij het dat er doorgaans geen sprake is van een opsporingsbelang omdat onmiddellijk na afloop van de opname aan betrokkenen wordt meegedeeld dat zij met een verborgen camera werden opgenomen en de uitzending vervolgens met hun toestemming plaatsvindt. Tegelijkertijd zouden in dit soort programma's echter beelden van burgers worden uitgezonden zonder dat zij daarvoor toestemming hebben verleend. Ik zou er derhalve geen spijt van hebben als dit met het onderliggende wetsvoorstel onmogelijk wordt gemaakt. In wezen is het: mensen heimelijk opnemen en je vervolgens ten koste van hen vermaken. Dat is in het gewone burgerlijke verkeer niet nodig en al helemaal niet als een omroeporganisatie daar geld aan verdient.

De heer Holdijk heeft een vraag gesteld over het verschil tussen de voor publiek toegankelijke plaatsen en particuliere plaatsen. Een besloten ruimte impliceert dat niet iedereen er kan komen. Iemand die een dergelijke ruimte betreedt, kan er op zichzelf van uitgaan dat zijn persoonlijke levenssfeer beter is gewaarborgd. Natuurlijk kun je zeggen dat iemand zich daarmee overgeeft aan degene van wie de woning is, maar het kan ook iemands eigen woning of eigen bedrijf zijn. Dit is weliswaar een

besloten ruimte, maar deze ruimte is ook voor het publiek toegankelijk. In deze ruimte is er dan ook een andere situatie als het gaat om de bescherming van mijn persoonlijke levenssfeer dan in een echt afgesloten ruimte. Ik heb al aangegeven dat het criterium van dit wetsvoorstel niet is dat de heimelijkheid incidenteel moet zijn. Dat is het gevolg van de Wet bescherming persoonsgegevens. In dit wetsvoorstel wordt alleen maar bepaald dat het kenbaar moet zijn.

Ten slotte ga ik in op de vraag over de wederrechtelijkheid en dan specifiek voor particulieren. Nogmaals, het is mogelijk dat de wetgever zo'n bevoegdheid zal regelen. Ik denk daarbij aan Schiphol waar bepaalde particuliere diensten belast zijn met de persoonscontrole bij het betreden van vliegtuigen. Daarnaast wijs ik erop dat het criterium "wederrechtelijk" niet per se uitsluit dat het nooit particulieren kunnen zijn. Journalisten zijn dat ook.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. In de discussie over de standpunten van het College bescherming persoonsgegevens heeft de minister het over karikatuur op karikatuur. Je zou je bijna afvragen wat de kip en wat het ei is. Dan gaat het om de vraag hoe het zit met het publieke debat over de balans. Het is niet aan ons om het CBP te verdedigen, maar de PvdA-fractie ziet dit debat als een van de gelegenheden om de balans tussen de verschillende belangen in de gaten te houden. Mijn fractie vindt niet dat de privacy in alle gevallen de overhand moet hebben. Wij zien heel goed dat de burgers tegenwoordig als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen heel sterk behoefte hebben aan meer toezicht. Het CBP maakt ook gewag van de wat naïeve reactie van de argeloze man of vrouw in de straat die opmerkt dat hij of zij niets te verbergen heeft. Volgens het CBP stemt dat optimistisch. Wij hebben dat jaarverslag aangehaald omdat wij daarin de bevestiging zagen van het belang van het publieke debat.

De minister heeft in zijn nadere memorie van antwoord aangegeven dat er een onderzoek komt naar de mogelijkheden voor uitwisseling van digitale beelden. Hij heeft zojuist aangegeven dat de reikwijdte van de

wet zich beperkt tot de kenbaarheid en de wederrechtelijkheid en dat het nadere onderzoek verdere informatie moet opleveren over de vraag hoe het zit met het verzamelde materiaal en de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Ons rest alleen nog de vraag wanneer de minister denkt dat hij daarover nadere mededelingen kan doen aan deze Kamer.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Allereerst bedank ik de minister voor de beantwoording van de vragen in eerste termijn. Mijn fractie vond het betoog van de minister in de eerste fase daarvan duidelijk. Daarna kwamen er echter elementen naar voren die de indruk van mijn fractie bevestigden dat de minister zelf voortdurend aan het balanceren is en er daardoor eigenlijk niet goed uitkomt. En als hij uiteindelijk zijn standpunt bepaalt, blijkt zijn afweging anders dan die van de Eerste-Kamerfractie van de VVD. Ik herhaal graag wat ik in de eerste termijn aan de orde heb gesteld, namelijk dat de VVD een ander beeld heeft dan de minister van de preventieve werking van verschillende vormen van camera- en videotoezicht. Ik hoef op dit punt mijn vragen niet te herhalen. Ook hoef ik niet te herhalen dat wij aan de orde hebben gesteld dat het kenbaarheidsvereiste op een aantal punten nu juist kwaadwillenden op het spoor kan zetten van in deze samenleving ongewenste activiteiten. Het gaat dus vooral om de afweging tussen privacybescherming en veiligheid. Hierover heeft de fractie van de VVD van meet af aan gesproken. Wij hebben het over de gewone burgers en deze vragen vandaag de dag vooral om veiligheid. Het lijkt mij dus ook niet juist om in de discussie over de verborgen camera de vraag in het geding te brengen of burgers al dan niet elkaar tot lering en vermaak onder de loep nemen. Dat is een heel ander verhaal.

Wij blijven zitten met de systematiek waarmee de minister zijn redenering opbouwt. Die betreft dus ook de thematiek van de wederrechtelijkheid, etc. Hij was er duidelijker over dan in de schriftelijke behandeling. Hij had het over een aantal categorieën die wij een streepje vóór geven, zoals overheidsfunctionarissen, inlichtingen- en opsporings-

## Rosenthal

diensten en journalisten in het kader van de vrije nieuwsgaring. Het in zekere zin toevoegen van ondernemers stemt VNO-NCW ongetwijfeld tevreden. Verder wil hij andere categorieën absoluut niet uitsluiten, mits dit in specifieke wetgeving tot uitdrukking komt. Wij draaien de zaak in feite om en vragen ons af waarom sommige categorieën burgers op voorhand anders zouden moeten worden bejegend dan andere, zoals journalisten en ondernemers.

Over de strafvorderlijke status van beelden die wederrechtelijk zijn verkregen het volgende. Ik moet de minister herinneren aan het feit dat hij in antwoord op vragen van het CDA zei dat wederrechtelijkheid in de wet moet worden opgenomen, omdat anders het gebruik van verborgen camera's door de overheid en door journalisten, in het kader van de vrije nieuwsgaring, in het gedrang komt. Hij voegde daaraan toe dat in bijzondere omstandigheden het tijdelijk gebruik van verborgen camera's is toegestaan, na instemming van de ondernemingsraad of na opname daarvan in het arbeidscontract. De minister lijkt hier nu weer een andere kant op te gaan, weliswaar voor een deel in de richting die wij graag zien, maar toch, in het kader van de totale systematiek van dit wetsvoorstel, in onvoldoende mate. Eigenlijk komt het erop neer dat de VVD-fractie de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel nog steeds niet helder vindt. Bij de afweging tussen privacy en niet zozeer lering en vermaak voor burgers als wel maatschappelijke veiligheid, gaat het wetsvoorstel de verkeerde kant op. Als het wetsvoorstel wat betreft de strafvorderlijke aspecten op een aantal punten zo wordt uitgekleeft als nu het geval is, dan vragen wij ons af wat de feitelijke relevantie ervan is. Alles overziend kan de VVD-fractie het wetsvoorstel op deze basis niet steunen.

Mevrouw **Lodders-Efferich** (CDA): Voorzitter. Vandaag is veel gesproken over evenwicht tussen de waarden veiligheid en privacy. De minister heeft nog eens nadrukkelijk gezegd dat daarop heel goed moet worden gelet. Volgens hem is de normstelling belangrijk, omdat het niet geheel normaal is dat cameratoezicht nodig

is. Ik deel dat gevoel met hem. Uit de bijdragen die wij tot dusverre hebben geleverd is duidelijk geworden dat er enige mist is ontstaan over de vraag hoe het zit met de kenbaarheidsvereiste. Aan welke voorwaarde moet zijn voldaan, voordat sprake is van kenbaarheid? Ik ben er met mijn fractie verheugd over dat er, gezien de formulering van de minister deze middag, toch aanzienlijk meer ruimte bij blijkt te bestaan dan aanvankelijk werd gevreesd. Zojuist is gezegd dat aan algemene vereisten van kenbaarheid wordt voldaan als wordt gemeld dat er binnen ondernemingen of andere instellingen heimelijk cameratoezicht kan zijn, zonder dat wordt gespecificeerd op welke situatie en welke tijd dat slaat. Die duidelijkheid werd tot dusverre ontbeerd.

Er is geen limitatieve opsomming inzake het begrip "wederrechtelijkheid", gebonden aan de groepen journalisten en veiligheids- en opsporingsbeambten. De rechter bepaalt of onder bepaalde omstandigheden sprake is van wederrechtelijkheid of niet. Dat betekent dat jurisprudentie een belangrijke rol krijgt. Ik kan mij wel enigszins thuis voelen bij de cri du coeur van de heer Rosenthal aan het eind van zijn bijdrage. Hij zei dat je je wel moet afvragen of het wetsvoorstel met deze uitleg erbij systematisch gezien wel zo helder is als wij wetgeving graag zien. Misschien kan het echter niet anders. Ik ben het in ieder geval zeer eens met de opvatting van de minister dat het natuurlijk ook niet aangaat om een vrijbrief zonder norm te geven, als het om zoiets ingrijpends als cameratoezicht gaat.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ook namens de fracties van SGP en ChristenUnie dank ik de minister graag voor zijn poging om te reageren op al onze vragen en opmerkingen. Hij is daarin goed geslaagd. In deze tweede termijn noem ik nog slechts twee zaken. Mijn eerste punt betreft de meer algemene vraag of het nu wel zo logisch is om via het kenbaarheidsvereiste een verschil te maken tussen voor publiek toegankelijke ruimten en niet voor publiek toegankelijke ruimten. In eerste instantie heb ik de gedachte opgeworpen en verdedigd dat juist aan de kenbaarheid in de publieke sfeer hogere eisen moeten

worden gesteld dan in de private sfeer, oftewel de niet voor publiek toegankelijke, besloten erven en plaatsen. Ik vind dat nog steeds een logischer gedachte en vanuit die gedachte zie ik geen categorische tegenstelling tussen privacy en de bevordering veiligheid. Op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen kunnen privacy en veiligheid belangen zijn, die toezicht met camera's kunnen legitimeren.

Mijn tweede punt betreft bedrijven die vermoeden dat binnen het bedrijf onbetamelijke of zelfs strafbare zaken voorvallen, maar niet weten wie daarvoor verantwoordelijk kan zijn. Er zijn inmiddels heel wat argumenten gewisseld, maar uiteindelijk blijft het de vraag waarom het de minister niet is gelukt om bijvoorbeeld VNO-NCW te overtuigen. En waarvan? Na de eerste termijn van de minister concludeer ik namelijk dat er door het wetsvoorstel eigenlijk weinig verandert. De organisatie VNO-NCW schrijft in haar brief dat mededeling van de inzet van camera's in een bedrijf bij een vermoeden van ontoelaatbare situaties zinloos is. Als iedereen gewaarschuwd is, zal de inzet van camera's geen effect sorteren.

Bovendien is het volgens VNO-NCW juridisch – zowel civielrechtelijk, arbeidsrechtelijk als strafrechtelijk – thans ook niet nodig om de betrokkenen op de hoogte te stellen. De vraag is of die stelling wel juist is. Als ik de minister goed heb begrepen, heeft hij gezegd dat heimelijk cameratoezicht in de huidige situatie ook niet toelaatbaar is. Wat verandert er door dit wetsvoorstel voor het incidentele gebruik van heimelijk cameratoezicht binnen bedrijven? Enigszins in lijn met wat mevrouw Lodders in tweede termijn betoogde, heb ik het gevoel dat de veranderingen niet zo dramatisch zijn dat particuliere bedrijven door het instellen van incidenteel heimelijk cameratoezicht, gesteld dat dit in algemene zin kenbaar is, in problemen raken. Daarmee lijkt heel de controverse tussen de minister en VNO-NCW tot haar ware proporties te zijn teruggebracht. Ik wacht evenwel graag de reactie van de minister af.

Minister **Donner**: Voorzitter. Als eerste wil ik ingaan op de opmerkingen van de heer Rosenthal, want ik

## Donner

zou gaarne de fractie van de VVD willen overtuigen ten aanzien van dit wetsontwerp. Ik verschil met hem van mening over de preventieve werking, want slechts kenbare maatregelen hebben preventieve werking. Door repressie en bestrafing van het individuele geval is er misschien sprake van preventie. Heimelijk toezicht moet echter kenbaar zijn geweest, anders kan het nooit preventieve werking hebben; dit ligt besloten in de term "preventief".

De heer **Rosenthal** (VVD): Wat u niet verdisconteert, is het feit dat u met dit wetsvoorstel burgers duidelijk maakt dat hun mogelijkheid wordt ingeperkt om, op het moment dat zij zich in hun veiligheid voelen aangetast, iets te doen op het gebied van heimelijk camera- of video-toezicht. Voor burgers geldt hetzelfde als voor ondernemingen. De heer Holdijk was daar heel duidelijk over in tweede termijn.

Minister **Donner**: Nogmaals, in een dergelijke situatie zal kenbaar moeten worden gemaakt dat er heimelijk preventief toezicht is. Anders wordt er niets mee voorkomen, en kun je net zo goed niets doen. Wel kan het zo zijn dat de bewijsvoering-achteraf iets eenvoudiger is. Het is echter volstrekt onmogelijk dat heimelijk toezicht dat niet bekend is, preventief werkt.

De heer **Rosenthal** (VVD): hebt u de maatschappelijke werking van dit wetsvoorstel doordacht, of daarop geanticipeerd?

Minister **Donner**: Ja. Wij hebben wetgeving die grenzen stelt. Daarmee kom ik op de tweede vooronderstelling die aan uw betoog ten grondslag ligt, namelijk dat het om een tegenstelling tussen veiligheid en privacy gaat. De bepalingen zijn echter niet tot veiligheid beperkt. In een concrete situatie kan ik mij ten aanzien van de veiligheid een bewijsvoering voorstellen waarbij geen sprake is van wederrechtelijkheid, terwijl daarvan in alle andere situaties die door deze bepalingen worden gedekt, wel sprake zou zijn. Deze bepalingen bevatten een algemene norm voor het gedrag van burgers onderling. Bananasplit heeft niets met veiligheid te maken, evenmin als meeste situaties waarin van

cameratoezicht sprake. Het gaat erom dat wij elkaar niet heimelijk met camera's bespieden en dat wij het materiaal – zeker als het gaat om situaties binnen een afgesloten ruimte – niet vastleggen dan nadat dit kenbaar is gemaakt. Ik zou het betreuren als de fractie van de VVD het wetsvoorstel op dat punt niet steunt, want het gaat om een wezenlijke norm voor de wijze waarop burgers met elkaar dienen om te gaan. Misschien zijn er aparte situaties van veiligheid, waarin de afweging anders gemaakt kan worden. Ik sluit niet uit dat ook in de rechtspraak die situatie kan ontstaan op basis van het begrip wederrechtelijkheid, maar deze normen gelden in het algemeen. Ik heb de wederrechtelijkheid niet tot ondernemingen uitgebreid, want vrije nieuwsgaring is een grondrecht. Wat de bedrijven betreft, denk ik dat het zonder meer heimelijk bespieden van het personeel, zonder waarschuwing en met het oog op het tegengaan van bepaalde misdrijven, gevoelig kan worden uitgesloten, zeker als je zegt: op dat punt is het voldoende om een waarschuwing te geven. U gaat daarbij echter uit van een casus waarin het gaat om de specifieke situatie om iemand te betrappen. De bepaling is echter ook op tal van andere situaties van toepassing. Het mag niet zonder voorafgaande kennisgeving. Dat is ook de reden waarom je op een gegeven moment kunt zeggen dat het een kwestie is van het kenbaar maken. Het voorbeeld van de OR is genoemd, maar het kan ook gewoon bij algemene mededeling. De OR hoeft het er niet mee eens te zijn, maar kan het wel aan de orde stellen. Pas op er een tegenstelling van te maken tussen veiligheid en privacy. De veiligheid is maar één denkbare mogelijkheid, maar de bepaling geldt voor het hele terrein, ook los van de veiligheid. Privacy en veiligheid kunnen heel wel samengaan. Als de mededeling dat er heimelijk cameratoezicht plaatsvindt in het bedrijf ertoe leidt dat er niet meer uit de kas gestolen wordt of dat er geen andere dingen meer gestolen worden, dan heb je vanaf dat moment als ondernemer niets te klagen. Je hebt de diefstal immers voorkomen. Als je specifieke verdeningen hebt, kan de politie erbij worden gehaald. Dan komt er een opsporingsonderzoek. Dan speelt het criterium van de wederrechtelijk-

heid weer wel, maar wij hebben de burgers in Nederland niet als opsporingsinstanties over elkaar gezet. In deze situatie kan de loutere mededeling dat er toezicht is, diefstal voorkomen. Daarmee is het opgelost. Beperk het echter niet tot deze situatie, want het geldt over de hele linie. Waarom moet heimelijk toezicht in bedrijven toegestaan zijn? Daar zie ik geen reden toe.

Wat de strafvorderlijke status betreft, worden twee dingen door elkaar gehaald. Wederrechtelijk en dus onrechtmatig verkregen beelden kunnen niet gebruikt worden als er sprake is van overheidsinstanties die onrechtmatig hebben gehandeld. Juist daarom moet ik "wederrechtelijk" hier opnemen, om te voorkomen dat politiediensten of opsporingsdiensten die heimelijk iemand volgen, niet onder de strafbepaling komen te vallen en derhalve hun materiaal niet meer kunnen gebruiken als bewijs. Er moet worden voorkomen dat het bewijsmateriaal onrechtmatig verkregen wordt.

Als het om particulieren gaat, speelt dat blijkens de jurisprudentie die er al is, niet. Daarvoor geldt immers niet de redenering die aan de doctrine van het onrechtmatig verkregen bewijs ten grondslag ligt. In de praktijk kan bewijs eventueel ook gebruikt worden, als het onrechtmatig verkregen is.

Mevrouw Ladders vroeg naar de toegevoegde waarde. Deze ligt in het feit – dat was ook het punt van de heer Holdijk – dat met dit voorstel de tegenstelling tussen voor het publiek toegankelijke ruimte en afgesloten ruimte voor een belangrijk deel wordt weggenomen. Het onderscheid bestond alleen al. Nu kunt u wel vragen waarom wij het niet in een klap hebben opgeheven, maar de criteria komen naast elkaar te liggen. In de artikelen 139f en 441b is er sprake van technische middelen waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze is kenbaar gemaakt. In beide artikelen is wederrechtelijkheid aan de orde. In artikel 139f wordt daarmee vervangen het criterium "waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad". Dat is de keerzijde van wederrechtelijk. Als er een rechtmatig belang wordt geschaad, is er ook wederrechtelijkheid. Het is de twee kanten van dezelfde scheidslijn bekijken, maar het is ook in beide situaties de bepaling gelijktrekken.

## Donner

Er werd gevraagd waarom het niet is gelukt om VNO-NCW te overtuigen. In de twee elementen, namelijk het criterium "een door een lijst of een kunstgreep geschapen gelegenheid" en het criterium "diens rechtmatig belang kan worden geschaad", zit niet systematisch dat het kenbaar moet worden gemaakt. Dit wordt echter wel geïmpliceerd, al is de jurisprudentie op dit punt nog niet zo groot. Men moet zich immers niet alleen concentreren op degene die met zijn handen in de kas zit, maar ook op alle andere mensen die niet met hun handen in de kas zitten waarvan ook opnames worden gemaakt. Zij worden wel in hun rechtmatig belang, namelijk hun privacy, geschaad. Op dit punt wordt duidelijkheid geschapen door te stellen dat het kenbaar moet zijn gemaakt. In dat geval mogen wel camera's worden gebruikt. Het is dan immers in wezen niet meer wederrechtelijk. Het is dan althans niet strafbaar onder deze bepaling. Het kan onder een andere bepaling eventueel wel strafbaar zijn.

De vraag is wat kenbaar maken inhoudt. Uit de stukken tot dusver is duidelijk geworden dat niet hoeft te worden aangegeven dat in een bepaalde periode, gedurende een bepaalde tijd op een bepaalde plek opnames worden gemaakt. Dit kan veel breder worden geformuleerd, bijvoorbeeld dat is geconstateerd dat er dingen verdwijnen en dat het daarom noodzakelijk wordt geacht om gedurende een zekere tijd heimelijk camera's op te stellen om te kijken wie dat doet. Als dat tot gevolg heeft dat er niet meer wordt gestolen, mag de ondernemer zijn vingers aflikken. Het ophangen van camera's heeft dan preventieve werking. Er is in dat geval geen reden om te zeggen dat het jammer is dat de schuldige niet is betrapt.

Het wordt verwacht dat het onderzoek naar wat er met het materiaal gebeurt dat wordt doorgegeven door winkeliers, voor het einde van het jaar kan worden afgerond.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de VVD wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening

verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Sluiting 17.40 uur

### Lijst van besluiten en ingekomen stukken

#### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 6 mei 2003:

Aanpassing van Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Telecommunicatiewet en de Wet op de economische delicten inzake elektronische handtekeningen ter uitvoering van richtlijn nr. 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEG L 13) (Wet elektronische handtekeningen) (27743);

Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (aanpassing ontnemingswetgeving) (28079);

Wijziging van de rijkswet van 20 december 1989, houdende regeling van pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba (Stb. 1990, 15) (28121, R1707);

Regels over de documentatie van vennootschappen (Wet documentatie vennootschappen) (28217);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met afschaffing van de bestedingsverplichting ten aanzien van de formatie ten behoeve van het onderwijs aan leerlingen van 4 tot en met 7 jaar (28729); 20 mei 2003:

Regels ter bespoediging en vereenvoudiging van procedures met het oog op het zo spoedig mogelijk vergroten van de capaciteit van een aantal hoofdwegen door middel van een betere benutting en verbreding van die wegen (Spoedwet wegverbreding) (28679);

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering

van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (28665);

Wijziging van de Overgangswet elektriciteitsproductiesector in verband met de financiering van de tegemoetkoming aan de elektriciteitsproductiesector uit de algemene middelen en van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet omwille van de correctie van enkele tariefbepalingen alsmede in verband met een tijdelijk verbod van privatisering van netwerkbedrijven (28174).

#### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Nieuwe regelen inzake tuchtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Wet tuchtspraak bedrijfsorganisatie 2000) (27025);

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (27731);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met een verhoging van de strafmaat bij structurele vormen van discriminatie (27792);

Goedkeuring van de op 25 juni 2001 te Luxemburg tot stand gekomen Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Arabische Republiek Egypte, anderzijds, met protocollen en bijlagen (Trb. 2001, 118) (27918);

Wijziging van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen met betrekking tot scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden (28193);

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot het inwinnen van het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (28267);

Goedkeuring van de op 29 mei 2000 te Brussel tot stand gekomen overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel