

Vergaderjaar 2001–2002

27 732

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 12 maart 2002

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag. De opmerkingen die de leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gemaakt en de vragen die daarover zijn gesteld, geven de gelegenheid de voorgestelde strafbaarstelling op bepaalde punten verder te verduidelijken. In het bijzonder zal een nadere toelichting worden gegeven op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven. Een groot aantal van de in het nader verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen heeft hierop betrekking. Hierop zal eerst worden ingegaan. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de afzonderlijke vragen die de leden van de verschillende fractie hebben gesteld.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA, D66 en SGP vroegen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor het gebruik van camera's door het bedrijfsleven en in het bijzonder door werkgevers teneinde toezicht op werknemers te houden. Hierover wil ik graag het volgende naar voren brengen.

Door VNO-NCW, het Verbond van Verzekeraars, de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties en de Raad Nederlandse Detailhandel is aangegeven dat de vrees bestaat dat het wetsvoorstel bedrijven in de weg staat aan de zorg voor hun eigen veiligheid en de bescherming van hun eigendommen. Deze vrees is naar het oordeel van de regering niet gegrond. Het wetsvoorstel verbiedt immers niet het gebruik van camera's als zodanig, doch stelt de voorwaarde dat het gebruik ervan op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Dit kenbaarheidsvereiste vormt de kern van het onderhavige wetsvoorstel.

In de discussie over het gebruik van camera's door het bedrijfsleven kunnen twee vormen van cameratoezicht worden onderscheiden. Ten eerste het gebruik van camera's door een ondernemer onder andere in winkels, bij pinautomaten, in banken of op bedrijfsterreinen om bijvoorbeeld diefstal of overvallen te voorkomen. Het gaat hier meestal om toezicht op klanten. Het wetsvoorstel staat hieraan op geen enkele wijze in de weg. Op dergelijke plaatsen blijft de mogelijkheid van cameratoezicht bestaan, onder de voorwaarde dat dit op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. In winkels en horecagelegenheden geldt deze eis overigens nu

al. Voorgesteld wordt deze eis ook voor andere voor het publiek toegankelijke plaatsen in de wet neer te leggen. Het kenbaar maken van dergelijke vormen van cameratoezicht kan bezwaarlijk als problematisch worden aangemerkt aangezien dit logischerwijs voortvloeit uit het doel, namelijk het voorkomen van criminaliteit en andere onregelmatigheden. Van het kenbare karakter van cameratoezicht zal immers een preventieve werking uitgaan.

Over de wijze waarop de aanwezigheid van camera's kenbaar moet worden gemaakt kan het volgende worden opgemerkt. Aangezien het in de hierboven bedoelde gevallen gaat om cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen, waarbij de groep van personen die deze plaatsen kunnen betreden in beginsel onbepaald is, dient steeds ter plaatse de aanwezigheid van de camera's kenbaar te zijn gemaakt. Bijvoorbeeld door het zichtbaar ophangen van de camera's of door het plaatsen van een bord waarop de aanwezigheid van cameratoezicht is aangegeven. Op deze wijze kunnen bedrijven, net zoals thans reeds het geval is, blijven zorgdragen voor hun eigen veiligheid en voor de bescherming van hun goederen. Voorzover bedrijven de aanwezigheid van camera's op dit moment nog niet op duidelijke wijze kenbaar hebben gemaakt, is het enige gevolg van dit wetsvoorstel voor deze bedrijven dat zij dit, bijvoorbeeld door middel het eerdergenoemde bord, alsnog moeten doen.

Een tweede vorm van het gebruik van camera's die door het bedrijfsleven wordt toegepast en die moet worden onderscheiden van de hierboven omschreven toepassing, is het gebruik van camera's door de werkgever teneinde onregelmatigheden van werknemers te constateren. Het gaat hier om toezicht op de werkvloer. Werkgevers kunnen een gerechtvaardigd belang hebben om hun werknemers te controleren. Bijvoorbeeld ten behoeve van de beveiliging van het bedrijfsproces of om schade-toebrengend handelen te stoppen.

Onder omstandigheden kan de werkgever onwenselijk gedrag van werknemers met behulp van camera's vastleggen. Vanzelfsprekend dient hierbij terughoudendheid te worden betracht. De werkgever mag alleen camera's inzetten indien daartoe een noodzaak bestaat en het doel daarvan vooraf concreet is bepaald. Ook dient vast te staan dat er geen minder ingrijpende maatregelen bestaan om het beoogde doel te bereiken. Wanneer de inzet van camera's is aan te merken als «een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen» geldt dat de ondernemingsraad vooraf met een dergelijke regeling moet hebben ingestemd. Deze verplichting is neergelegd in artikel 27, eerste lid, onderdeel I, van de Wet op de ondernemingsraden.

Het onderhavige wetsvoorstel laat dergelijk gebruik van camera's door werkgevers toe, doch voorzover de aanwezigheid van de camera's aan de werknemers op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Hij kan, zoals hiervoor aangegeven, de camera's zichtbaar ophangen of met een mededeling op een bord aangeven dat op de werkplek cameratoezicht wordt toegepast. Wanneer het echter de bedoeling is niet alleen schade-toebrengend handelen te stoppen, maar ook maatregelen te treffen tegen de nog onbekende persoon die daarvoor verantwoordelijk is, is het ter plaatse aangeven van de aanwezigheid van een camera wellicht minder effectief. In dat geval kan de werkgever ook een verborgen camera inzetten, doch onder de voorwaarde dat de werknemers vooraf van deze mogelijkheid op duidelijke wijze in kennis zijn gesteld. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door middel van een circulaire aan het personeel waarin is omschreven onder welke omstandigheden de werkgever zich de mogelijkheid voorbehoudt om een (verborgen) camera in te zetten. Op deze wijze wordt aan het in artikel 139f Sr neergelegde kenbaarheidsvereiste voldaan

en is geen sprake van een strafbaar feit door de werkgever bij de inzet van een camera op de werkvloer.

De laatstgenoemde manier van kenbaar maken is, anders dan op voor het publiek toegankelijke plaatsen, in het geval van de werkvloer mogelijk, omdat de werkvloer in bovengenoemde zin een niet voor het publiek toegankelijke plaats is. Dit betekent dat de groep van personen die deze plaats kunnen betreden in beginsel beperkt is tot de werknemers van het desbetreffende bedrijf of de desbetreffende instelling. De (mogelijke) aanwezigheid van camera's kan aan deze groep dus vooraf ook op andere wijze duidelijk kenbaar worden gemaakt dan het zichtbaar ophangen van de camera of het plaatsen van een bord.

Concluderend kan uit het bovenstaande worden afgeleid dat het onderhavige wetsvoorstel niet in de weg staat aan het met een (verborgen) camera controleren van werknemers door de werkgever. De enige voorwaarde die het onderhavige wetsvoorstel hieraan stelt is dat de werkgever de (mogelijke) aanwezigheid van camera's vooraf op duidelijke wijze aan zijn werknemers kenbaar heeft gemaakt. Zoals gezegd kan dit door het zichtbaar plaatsen van de camera's of het doen van een mededeling op een bord ter plaatse, maar ook kan dit kenbaar gemaakt worden via bijvoorbeeld een circulaire aan het personeel waarin de omstandigheden van de mogelijke inzet van verborgen camera's zijn geschetst. Dit vereiste van kenbaarheid sluit aan bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) ten aanzien van artikel 8 EVRM. Uit deze jurisprudentie en in het bijzonder uit de zaak Halford (EHRM 25 juni 1997, NJ 1998, 506) kan worden afgeleid dat een (mogelijke) inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door de werkgever – in de aan het Hof voorgelegde casus ging het om het aftappen van een telefoonlijn van een werknemer – vooraf kenbaar moet zijn voor de betrokkene.

Door de leden van de fracties van de VVD en D66 werd een reactie gevraagd op de punten die VNO-NCW in de brief van 1 oktober 2001 naar voren heeft gebracht. Hierover merk ik het volgende op.

Ten aanzien van de opmerkingen over de gang van zaken bij de totstandkoming van het concept-wetsvoorstel en de betrokkenheid van VNO-NCW hierbij – ook de leden van de PvdA-fractie vroegen hiernaar – kan het volgende naar voren worden gebracht.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is in de eerste fase met name aandacht besteed aan de aanpassing van artikel 441b Sr (cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen). Dit is logisch omdat het wetsvoorstel voortvloeit uit de notitie Cameratoezicht waarin de nadruk lag op cameratoezicht in het publieke domein. Het concept-wetsvoorstel is voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het openbaar ministerie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Registratiekamer, VNO-NCW en MKB Nederland. Met uitzondering van VNO-NCW waren de adviezen over het concept-wetsvoorstel positief. Het advies van VNO-NCW hield in het voorstel om in artikel 441b Sr niet het bestanddeel «wederrechtelijk», maar de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» op te nemen. Hiermee zou echter de rechtsbescherming van de burger op voor het publiek toegankelijke plaatsen eerder afnemen, dan toenemen. Dit voorstel was dus niet verenigbaar met het uitgangspunt dat de regering voor ogen stond en dat in de diverse Algemene Overleggen door de Tweede Kamer werd gedeeld, namelijk dat cameratoezicht voor de burger kenbaar moet zijn. Als gevolg van voortschrijdend inzicht is tenslotte na de consultatieronde nog een wijziging van artikel 139f Sr voorgesteld. Deze wijziging behelst het voorstel de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» in artikel 139f Sr te vervangen door «wederrechtelijk». Voor de inhoudelijke argumentatie van deze wijziging zij verwezen naar de memorie van

toelichting (blz. 12) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 2). Deze wijziging werd slechts ingegeven door de wens tot consistente en logische wetgeving te komen. VNO-NCW meende in de brief van 1 oktober 2001 dat met deze voorgestelde wijziging voorbij wordt gegaan aan het door het College bescherming persoonsgegevens meermalen geuite adagium dat in de tijd van de werkgever en op de werkplek andere normen gelden dan daarbuiten. Zoals in het voorgaande is aangegeven wordt geenszins aan dit adagium voorbij gegaan. De werkgever behoudt mogelijkheden om werknemers met behulp van camera's te controleren.

De leden van de fracties van de VVD, CDA en D66 vroegen een nadere toelichting op de betekenis van het bestanddeel «wederrechtelijk» in artikel 139f Sr. Ook VNO-NCW vroeg hiervoor aandacht in de brief van 1 oktober 2001. Aan het bestanddeel wederrechtelijk in artikel 139f Sr moet dezelfde betekenis worden toegekend als aan het bestanddeel wederrechtelijk in artikel 441b Sr. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (blz. 5-6 en 12) heeft de regering hier primair de volgende twee situaties op het oog: het rechtmatig gebruik van camera's waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt door de opsporingsinstanties of inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van hun taakuitoefening en het onder omstandigheden rechtmatig gebruik van camera's waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt door journalisten ter uitoefening van het recht op vrije nieuwsgaring.

De leden van de VVD-fractie vroegen of, teneinde het huidige gebruik van verborgen camera's te continueren, sprake is van een ruimere uitleg van het bestanddeel wederrechtelijk. Zoals ik hierboven uiteen gezet heb, laat het wetsvoorstel volop ruimte voor bedrijven om het huidige gebruik van camera's te continueren. Voorwaarde is dat werknemers hiervan vooraf duidelijk op de hoogte zijn gesteld. Een ruimere uitleg van het bestanddeel wederrechtelijk is dan ook niet nodig en niet wenselijk. Dit laat echter onverlet dat de rechterlijke vrijheid met zich mee kan brengen dat ook andere omstandigheden tot het rechterlijk oordeel kunnen leiden dat in een concreet geval de wederrechtelijkheid ontbreekt. Dit geldt zowel voor de betekenis van wederrechtelijk in artikel 441b Sr als voor de betekenis van wederrechtelijk in artikel 139f Sr. De regering kan hier uiteraard niet op vooruitlopen, zodat voorbeelden hiervan niet zijn te geven.

VNO-NCW vroeg in de brief van 1 oktober 2001 voorts aandacht voor de stelling uit de memorie van toelichting dat het «heimelijk gebruik van camera's ter opsporing van strafbare feiten in beginsel is voorbehouden aan de politie». Met de opsporing van strafbare feiten wordt hier bedoeld op het begrip opsporing in de zin van artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel geeft een definitie van het begrip opsporingsonderzoek, namelijk het onderzoek onder leiding van een officier van justitie naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar is begaan [...] met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Wanneer in het kader van een dergelijk opsporingsonderzoek camera's moeten worden ingezet teneinde informatie te vergaren, is de inzet van dergelijke camera's een exclusieve taak van de overheid. Concreet betekent dit voor de werkgever dat wanneer aangifte wordt gedaan bij de politie van een strafbaar feit en naar aanleiding hiervan onderzoek wordt verricht, de eventuele inzet van een (verborgen) camera in het kader van het opsporingsonderzoek een taak van de overheid is. Dit laat onverlet dat de werkgever voorafgaand aan een eventuele aangifte zelf al enig onderzoek kan hebben verricht. Dit onderzoek zou ik echter niet als «opsporing van strafbare feiten» willen aanduiden.

Zoals gezegd behoudt de werkgever de mogelijkheid om zelf onderzoek te doen naar eventuele onregelmatigheden die binnen de werkorganisatie

plaatsvinden. In dit verband wordt de opmerking van VNO-NCW dat ook andere omstandigheden dan de verdenking van een strafbaar feit binnen een bedrijf of instelling denkbaar zijn die de inzet van een camera kunnen rechtvaardigen door de regering onderschreven. Zoals gezegd staat het wetsvoorstel aan deze mogelijkheden niet in de weg. Aanpassing van het wetsvoorstel, zoals door VNO-NCW in de brief van 1 oktober 2001 wordt voorgesteld, is dan ook niet aan de orde. Ook een nader bezinning van het wetsvoorstel tegen de achtergrond van de terroristische aanslagen van 11 september 2001, zoals door VNO-NCW voorgesteld, acht ik niet nodig. Het wetsvoorstel biedt alle nodige mogelijkheden in dat kader voor regelmatig cameratoezicht door de overheid en de private sector.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een reactie op de brief van het Verbond van Verzekeraars van 8 oktober 2001. Het Verbond van Verzekeraars vraagt daarin of het wetsvoorstel ruimte biedt voor het gebruik door verzekeraars van een verborgen camera bij een concreet vermoeden van een strafbaar feit.

De verzekeraars hebben een Gedragscode persoonlijk onderzoek opgesteld waaruit blijkt dat zij een persoonlijk onderzoek kunnen instellen wanneer er bijvoorbeeld gerede twijfel is gerezen over de juistheid of volledigheid van bepaalde feiten die relevant zijn voor de vraag of een verzekerde aanspraak op uitkering heeft. Het observeren van betrokkene kan blijkens de Gedragscode onderdeel van het persoonlijk onderzoek uitmaken. Daarbij is overigens niet aangegeven dat voor de observatie gebruik kan worden gemaakt van technische hulpmiddelen.

De vraag of het wetsvoorstel hiertoe ruimte biedt is afhankelijk van de wijze waarop met technische hulpmiddelen afbeeldingen van personen worden gemaakt en de plaats waar dit gebeurt.

Indien afbeeldingen worden vervaardigd van personen die zich op een voor het publiek toegankelijke plaats bevinden, is alleen sprake van een strafbaar feit in de zin van artikel 441b Sr indien dit gebeurt met een «daartoe aangebracht» technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Dit betekent dat wanneer bijvoorbeeld van een afstand met een camera uit de hand foto's of filmopnamen worden gemaakt, geen sprake is van een strafbaar feit in de zin van artikel 441b Sr. Wanneer een camera wel is aan te merken als «daartoe aangebracht» zal de aanwezigheid daarvan in beginsel kenbaar moeten zijn gemaakt. Datzelfde geldt wanneer door of in opdracht van de verzekeraar met een camera afbeeldingen worden vervaardigd van een persoon die zich op een niet voor het publiek toegankelijke plaats of in een woning bevindt (artikel 139f Sr). In dat geval is immers niet relevant of het technische hulpmiddel «daartoe is aangebracht» doch dient steeds de aanwezigheid van de camera voor betrokkene kenbaar te zijn gemaakt. Ook de verzekeraar zal dus het gebruik van verborgen camera's aan de verzekerde op duidelijke wijze kenbaar moeten maken.

Over de in de brief van het Verbond van Verzekeraars aangehaalde jurisprudentie kan het volgende worden vermeld. De uitspraken van de Hoge Raad van 16 januari 2001 (NJ 2001, 207) en van 11 november 1994 (NJ 1995, 400) hebben beide betrekking op observaties uitgevoerd door opsporingsambtenaren. Ook de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 20 februari 1996 (RSV 1996, 254 en NJB 14 juni 1996, blz. 940) heeft betrekking op observatie door opsporingsambtenaren. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 5–6) aangegeven laat het wetsvoorstel de inzet van verborgen camera's door opsporingsambtenaren toe. Hiertoe strekt het bestanddeel «wederrechtelijk». Gelet op het feit dat de genoemde uitspraken betrekking hebben op observaties door opsporingsambtenaren, zijn deze niet van toepassing op de situatie dat verzekeraars zelfstandig personen al dan niet met behulp van camera's observeren. De aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad van 27 april 2001 (NJ 2001, 421),

die ook in de hierna te noemen brief van de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties wordt aangehaald, heeft betrekking op het gebruik van een verborgen camera door een werkgever op de werkvloer. Het betreft een civielrechtelijke ontslagprocedure waarin de met de verborgen camera gemaakte beelden door de Hoge Raad als bewijs in de ontslagprocedure zijn toegelaten. De Hoge Raad heeft uitdrukkelijk geen uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van het gebruik van verborgen camera's, noch over de vraag of in casu een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer was gemaakt.

De leden van de fracties van de PvdA en VVD vroegen een reactie op de brief van de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties (Vpb) van 6 november 2001. De Vpb stelt dat de mogelijkheden om anders dan door inschakeling van politie en justitie door de werkgever binnen werkorganisaties bijvoorbeeld sabotage, fraude en diefstal te (laten) onderzoeken door het wetsvoorstel «zeer aanzienlijk worden ingeperkt». Voor de goede orde zij eerst opgemerkt dat de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus geen zelfstandig belang bij de inzet van camera's hebben. De mogelijkheden die deze organisaties hebben om camera's in te zetten worden bepaald door de mogelijkheden die hun opdrachtgevers, bijvoorbeeld werkgevers, hiertoe hebben. Gelet op hetgeen ik hierboven naar voren heb gebracht over de mogelijkheden voor werkorganisaties om gebruik te maken van camera's, onderschrijf ik de stelling van de Vpb niet. Alle in de bijlage bij de brief genoemde voorbeelden van de inzet van camera's zullen ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk blijven. Voorwaarde is dat de werknemers vooraf over de mogelijkheid van cameratoezicht op duidelijke wijze zijn geïnformeerd.

Ook de Raad Nederlandse Detailhandel gaat er in zijn brief van 20 november 2001 ten onrechte van uit dat het wetsvoorstel de inzet van camera's ter bestrijding van interne fraude niet meer mogelijk maakt. Zoals aangegeven is dit niet het geval. Zolang de werkgever de werknemers maar op duidelijke wijze kenbaar heeft gemaakt onder welke omstandigheden hij een verborgen camera kan inzetten, is in beginsel geen sprake van een strafbaar feit in de zin van artikel 139f Sr.

Tenslotte geef ik op verzoek van de leden van de fracties van de PvdA en VVD graag ook een reactie op de kritiekpunten die in het septembernummer van het Vakblad Beveiliging door mr. F. B. M. Olijslager naar voren zijn gebracht.

In de eerste plaats meent de schrijver dat voorbij gegaan wordt aan de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van het huidige artikel 139f van het Wetboek van Strafrecht. Zoals in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag reeds is aangegeven is de gedateerde uitleg van de artikelen 139f en 441b Sr die voortvloeit uit de parlementaire geschiedenis nu juist aanleiding voor de aanpassing van deze artikelen. De huidige artikelen 139f en 441b Sr, tot stand gekomen eind jaren 60, begin jaren 70, sluiten niet goed meer aan bij de hedendaagse technische mogelijkheden en de opvattingen over het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook de Tweede Kamer heeft diverse malen gevraagd om actualisering en dus wijziging van de artikelen 139f en 441b Wetboek van Strafrecht. De vraag van de schrijver of het wijzigen van de wet wel noodzakelijk is wordt door mij dus bevestigend beantwoord.

Voorts meent de schrijver dat het wetsvoorstel de klok terug zou zetten ten aanzien van de mogelijkheden voor werkgevers om zelf maatregelen te treffen binnen de werkorganisatie om laakbaar gedrag van werknemers vast te leggen. In het voorgaande is reeds uitgebreid ingegaan op de

mogelijkheden tot cameragebruik die ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijven bestaan.

Vervolgens meent de schrijver dat er sprake lijkt te zijn van «een stille revolutie om de private opsporing de nek om te draaien». Hij doelt hier op het feit dat na consultatie nog een wijziging in het wetsvoorstel is aangebracht. Zoals hierboven in antwoord op de de vraag van de leden van de PvdA-fractie en in reactie op de brief van VNO-NCW is aangegeven, heeft wijziging van het wetsvoorstel plaatsgevonden met geen andere reden dan consistente en logische wetgeving tot stand te brengen. De stelling van de schrijver moet hier dus worden weerlegd.

In reactie op de opmerking van de schrijver over onduidelijkheden van het wetsvoorstel voor de verzekeraars zij verwezen naar hetgeen daarover in het voorgaande is opgemerkt naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de brief van het Verbond van Verzekeraars. Ook is in het voorgaande naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, CDA en D66 reeds ingegaan op de betekenis van het bestanddeel «wederrechtelijk».

De opmerking dat het wetsvoorstel ervan uit zou gaan dat per definitie sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wanneer iemand heimelijk met een videocamera wordt geobserveerd is onjuist. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (blz. 1) is «het niet-kenbaar gebruik van camera's [...] onwenselijk omdat het een reëel risico in zich draagt dat daarmee een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Hoewel niet is gezegd dat iedere vorm van heimelijk camera-toezicht ook daadwerkelijk een concrete inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot gevolg zal hebben, wordt in zijn algemeenheid het gebruik van verborgen camera's waarmee beelden van personen worden vervaardigd, mede in het licht van de daaraan verbonden risico's voor de persoonlijke levenssfeer, zodanig onwenselijk geacht dat dergelijke niet-kenbare toepassingsvormen van cameratoezicht in beginsel strafbaar moeten worden gesteld.» Voorts een reactie op het voorstel om de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» in artikel 139f Sr te handhaven en niet zoals door de regering wordt voorgesteld te vervangen door het bestanddeel «wederrechtelijk». Ook de leden van de fractie van de SGP vroegen naar een reactie op dit voorstel. Dit voorstel acht ik onwenselijk. De achterliggende gedachte om de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» te vervangen door «wederrechtelijk» is gedaan teneinde te voorkomen dat de burger ingevolge het voorgestelde artikel 441b Sr een verdergaande bescherming zou genieten tegen heimelijk gebruik van camera's op voor het publiek toegankelijke plaatsen dan in woningen of andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen. De woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» brengen immers ingevolge de wetsgeschiedenis met zich mee dat het heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon in een woning of op een andere niet voor het publiek toegankelijke plaats alleen dan een strafbaar feit oplevert wanneer de afgebeelde persoon schade zou kunnen ondervinden door de afbeelding. Of daarvan sprake is hangt onder andere af van de aard van de afbeelding. Dit strookt niet meer met de huidige opvattingen omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Immers ongeacht de aard van de afbeelding moet het met een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon op een voor het publiek toegankelijke plaats als strafwaardig worden aangemerkt. Datzelfde dient ook, of misschien wel in versterkte mate, te gelden voor woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen.

Het voorstel van de schrijver om in algemene zin ook afspraken te maken met de ondernemingsraad over de incidentele inzet van verborgen camera's (met de meer structurele inzet dient de ondernemingsraad ingevolge artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraad nu reeds in te stemmen) wordt door mij onderschreven. Dat past ook binnen de lijn dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn voor de werknemers.

Ten aanzien van het af luisteren van telefoonverkeer door de werkgever, zij korthedshalve verwezen naar de hierboven aangehaalde uitspraak van het EHRM in de zaak Halford. Daaruit valt af te leiden dat de werkgever het af luisteren van telefoongespreken voor de werknemer kenbaar moet zijn.

Op de checklist van de Registratiekamer over toezichtscamera's op de werkplek wordt, naar aanleiding van een vraag van de leden van de SGP-fractie, in het navolgende ingegaan.

De schrijver sluit af met de woorden dat een goede wetgeving rekening houdt met de belangen van het personeel en met de belangen van de werkgevers. Dat is exact waartoe het onderhavige wetsvoorstel strekt. Gezocht is naar een juist evenwicht tussen het belang van de werknemers geïnformeerd te zijn over de mogelijke inzet van verborgen camera's bij de bestrijding van onregelmatigheden binnen de werkorganisatie en het belang van werkgevers om in een concreet geval een verborgen camera op zodanige wijze in te kunnen zetten dat dit effectief is.

Naar aanleiding van de bovengenoemde brieven heeft inmiddels een gesprek plaatsgevonden met VNO-NCW, het Verbond van Verzekeraars en de Raad Nederlandse Detailhandel waarin het bovenstaande is uiteengezet. Het VNO-NCW en de Raad Nederlandse Detailhandel meenden dat het in kennis stellen van de werknemers voor de grotere bedrijven geen probleem zou opleveren, doch voor de kleinere bedrijven een aanzienlijke administratieve last met zich zou brengen. Het is evenwel niet goed in te zien waarom dit het geval zou zijn. Ten eerste zijn tal van wettelijke regelingen bekend, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, die kennisgevingen aan het personeel vereisen. Voorzover bekend is bij dergelijke regelgeving het argument van een aanzienlijke administratieve last niet naar voren gebracht. Ten tweede kunnen binnen de verschillende bedrijfssectoren modellen worden opgesteld voor het aan werknemers kenbaar maken van de mogelijke inzet van verborgen camera's op de werkvloer. Het verspreiden van een dergelijk model onder de werknemers acht ik eenvoudig te verwezenlijken zonder een administratieve last van betekenis. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bestaande verplichting het controleren van e-mail en internetgebruik op de werkplek – indien dit aan de orde is – aan de werknemer kenbaar te maken.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel gevallen van fraude, sabotage, diefstal enzovoorts binnen werkorganisaties met behulp van camera's thans worden opgelost. Op deze vraag kan geen antwoord worden gegeven. Dergelijke cijfers zijn niet bekend. Wel is door VNO-NCW in zijn algemeenheid aangegeven dat het gebruik van verborgen camera's, voorzover bij VNO-NCW bekend, met terughoudendheid wordt toegepast. Binnen grotere bedrijven zou sprake zijn van enkele gevallen per jaar.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of politie en justitie over voldoende capaciteit beschikken, zij korthedshalve verwezen naar hetgeen hierover in reactie op de brief van de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties is opgemerkt. Gelet op het feit dat het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden laat voor werkgevers om zelf onderzoek te verrichten naar laakbaar gedrag op de werkvloer, voor-

ziet de regering dat het onderhavige wetsvoorstel niet zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de inzet van politie en justitie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) mogelijkheden biedt om gebruik van camera's binnen werkorganisaties toe te blijven staan. Inderdaad biedt de WBP daartoe mogelijkheden, evenals onderhavig wetsvoorstel. De WBP is van toepassing op het gebruik van camera's voorzover deze als een verwerking van persoonsgegevens is aan te merken. Dit zal in de meeste gevallen zo zijn.

Door de leden van de CDA-fractie werd gevraagd of de regering van plan is nadere regels te stellen over de wijze waarop cameratoezicht kenbaar moet worden gemaakt. Ook de leden van de D66-fractie vroegen hiernaar. De regering is van mening dat het wenselijk is bedrijven, instellingen en burgers enige ruimte te laten bij het bepalen van de beste wijze waarop cameratoezicht kenbaar kan worden gemaakt. Zoals gezegd is het uitgangspunt dat op voor het publiek toegankelijke plaatsen het gebruik van een daartoe aangebrachte camera ter plaatse kenbaar moet zijn gemaakt. Voor de werkvloer kan ook gebruik worden gemaakt van een onder alle werknemers verspreide circulaire.

Gelet op het algemene belang ervan is het wel de bedoeling nadere regels te stellen over de wijze waarop de aanwezigheid van camera's kenbaar moet worden gemaakt door gemeenten die cameratoezicht toepassen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. De grondslag hiervoor zal worden geschapen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voorbereid en thans voor advies bij de Raad van State aanhangig is.

Van de zijde van de leden van de CDA-fractie werd gevraagd naar de achtergrond van het voorstel om in artikel 139f Sr het woord «lokaal» te vervangen door «plaats». Wanneer artikel 139f Sr niet in de door de regering voorgestelde zin zou worden aangepast (het vervangen van lokaal door plaats) zou een lacune in de rechtsbescherming ontstaan ten aanzien van personen die heimelijk worden gefilmd op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen die niet als lokaal zijn aan te merken. Hier moet bijvoorbeeld worden gedacht aan tuinen, besloten erven of besloten parkeer- of bedrijfsterreinen. Immers, artikel 441b Sr ziet niet op deze besloten plaatsen. Dit zal alleen zien op alle voor het publiek toegankelijke plaatsen (zowel gebouwen als bijvoorbeeld de openbare weg). Het huidige artikel 139f Sr ziet alleen op alle niet voor het publiek toegankelijke lokalen (waaronder woningen). Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen niet zijnde lokalen zijn derhalve, zonder aanpassing van artikel 139f Sr niet bestreken. Dit zou een onlogische en onwenselijke situatie opleveren.

De leden van de CDA vroegen naar de situatie dat een werkgever merkt dat een aantal goederen, eigendom van de werkgever, vervoerd wordt en hij hangt vervolgens stiekem een camera op om deze vervoerders een halt toe te roepen, maar vooral om erachter te komen wie de goederen vervoerd. Is de werkgever in een dergelijk geval strafbaar op grond van artikel 139f Sr? De werkgever is in het geschetste geval niet strafbaar indien hij de werknemers vooraf op duidelijke wijze kenbaar heeft gemaakt dat de mogelijkheid bestaat dat wanneer sprake is van bepaalde, nader omschreven onregelmatigheden een verborgen camera wordt ingezet teneinde die onregelmatigheden te doen stoppen en vast te stellen wie de veroorzaker was. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel er dus niet toe leidt dat onwenselijk gedrag van werknemers niet langer waarneembaar is. Zoals hierboven reeds omschreven is met deze situatie rekening gehouden. Echter, wanneer de werkgever de werkne-

mers op geen enkele wijze kenbaar heeft gemaakt dat hij gebruik maakt of kan maken van het middel cameratoezicht zal de werkgever in beginsel strafbaar zijn.

De leden van de CDA-fractie maakten nog een opmerking ten aanzien van het civiele bewijsrecht. Deze leden vroegen of een werkgever, indien deze tijdens een civiele procedure om een werknemer te ontslaan via een video aantoont dat de werknemer goederen behorende aan de werkgever heeft vervaardigd, strafbaar is op grond van het Wetboek van Strafrecht, terwijl de video wel toegelaten wordt in een civiel proces. Dit is inderdaad mogelijk, zo blijkt uit het arrest van de Hoge Raad van 27 april 2001 en zal ook in de toekomst niet zijn uitgesloten. In de casus van het arrest van de Hoge Raad van 27 april 2001 had de werkgever van een caissière in een winkel heimelijk beelden gemaakt, zonder zijn werknemers tevoren te waarschuwen. Deze handeling levert op grond van het huidige artikel 441b Sr reeds een strafbaar feit op. Het betrof immers «een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin [...] waren aan particulieren worden geleverd». Niet is uitgesloten dat dit de reden is dat de Hoge Raad in deze uitspraak uitsluitend bepaalt dat de gemaakte beelden in de voorliggende casus mogen worden gebruikt voor het bewijs, zonder zich expliciet uit te laten over de rechtmatigheid van de wijze waarop de beelden zijn verkregen of de vraag of in casu een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is gemaakt. Niettemin heeft de Hoge Raad het gebruik van de beelden als bewijs toegelaten in de ontslagprocedure. Gelet op hetgeen hiervoor naar voren is gebracht zal in een dergelijk geval geen sprake zijn van een strafbaar feit, wanneer de werkgever zijn werknemers vooraf op duidelijke wijze kenbaar maakt wanneer van hen mogelijk afbeeldingen met een camera kunnen worden vervaardigd.

Ook vroegen de leden van de D66-fractie naar de toepasselijkheid van artikel 441b Sr op afbeeldingen die met een losse handcamera worden gemaakt. Er zijn, zo merkten deze leden op, gevallen die wel onder de bedoelingen van deze wet vallen en dus eigenlijk strafbaar zijn, maar niet onder de letter van de wet vallen omdat de camera niet «daartoe is aangebracht». Hoe moet met deze gevallen worden omgegaan, zo vragen deze leden. Bestaat er de mogelijkheid het «daartoe aangebracht» zo te interpreteren dat ook losse handcamera's hier onder vallen? In beginsel valt een losse handcamera niet onder de reikwijdte van artikel 441b Sr. Dit artikel richt zich immers primair op de meer structurele vormen van cameratoezicht. Onder «aangebracht» wordt echter niet alleen verstaan een camera die met schroeven aan een muur, plafond of lantaarnpaal is vastgemaakt. Onder omstandigheden kan onder «aangebracht» ook worden verstaan een losse handcamera die bijvoorbeeld is verstopt in een voorwerp, zoals een koffer. In dat geval is een extra activiteit verricht teneinde de aanwezigheid van de camera te verhullen. Bij gebruik van een op dergelijke wijze verstopte camera wordt de indruk gewekt dat er geen sprake is van een camera, terwijl dit wel het geval is. Voor die gevallen waarin een losse handcamera niet kan worden aangebracht als «daartoe aangebracht», staan desgewenst andere mogelijkheden dan het strafrecht open om op te kunnen treden. Wanneer door het heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon met een losse handcamera een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de afgebeelde persoon is gemaakt bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid ingevolge artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een actie wegens onrechtmatige daad in te stellen. Ook kan worden gewezen op artikel 35 van de Auteurswet 1912. Dit artikel beschermt de (met een losse handcamera) afgebeelde persoon tegen onrechtmatige openbaarmaking van zijn portret.

De leden van de D66-fractie vroegen tenslotte nog naar een nadere beschouwing over camera's in pashokjes.

Met de leden van de D66-fractie is de regering van oordeel dat het toepassen van cameratoezicht in pashokjes of kleedhokjes in bijvoorbeeld zwembaden ongepast en onwenselijk is. De inbreuk die met een dergelijke inzet van camera's op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt is disproportioneel en daarom onrechtmatig. Een zelfstandige strafbaarstelling hiervan acht de regering echter niet nodig. De onrechtmatigheid van een dergelijk gebruik van camera's kan reeds uit de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens worden afgeleid.

Of een webcam onder de reikwijdte van artikel 441b Sr valt, zoals de leden van de D66-fractie vroegen, hangt af van de omstandigheden van het geval. De ratio van het wetsvoorstel is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit brengt met zich mee dat onder een afbeelding van een persoon moet worden verstaan een afbeelding waarop een persoon in beginsel herkenbaar is afgebeeld. Wanneer met een webcam alleen sfeerbeelden van bepaalde festiviteiten op een afstand worden gemaakt en personen niet individueel zijn te herkennen, is artikel 441b Sr in beginsel niet van toepassing. Wanneer een webcam echter zodanig is aangebracht dat personen herkenbaar in beeld worden gebracht, dan zal de aanwezigheid van die webcam op duidelijke wijze kenbaar moeten zijn gemaakt teneinde te voorkomen dat op grond van artikel 441b Sr een strafbaar feit wordt begaan. Aangezien de plaatsing van de webcam, dus de wijze waarop deze wordt gebruikt, mede bepalend is voor de vraag of artikel 441b Sr al dan niet van toepassing is, kunnen niet op voorhand bepaalde webcams worden aangewezen waarvan de aanwezigheid in ieder geval op duidelijke wijze kenbaar moet worden gemaakt.

Wanneer een webcam niet als «daartoe aangebracht» kan worden aangemerkt, maar niettemin heimelijk afbeeldingen van een persoon zijn vervaardigd, dan kunnen de hierboven omschreven (civielrechtelijke) mogelijkheden ook hier van toepassing zijn.

Een verbod op voorhand van een bepaald type webcam is niet mogelijk omdat het antwoord op de vraag of het filmen met een webcam een strafbaar feit oplevert niet alleen is gelegen in de technisch mogelijkheden van het apparaat, maar ook de wijze waarop het gebruikt wordt. Zo is geen sprake van strafbaar gedrag indien met de webcam geen afbeeldingen van personen worden vervaardigd of, wanneer dat wel het geval is, de aanwezigheid van de webcam op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt.

Ook de leden van de D66-fractie stelden nog enkele specifieke vragen over het toezicht op de werkvloer. Zoals al eerder in deze nota naar aanleiding van het nader verslag is aangegeven, mogen bedrijven gebruik blijven maken van (structureel) cameratoezicht of (incidentele) inzet van camera's voorzover de aanwezigheid daarvan op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. In het ene geval aan de klanten, in het andere geval aan de werknemers. Er blijven dus voldoende mogelijkheden bestaan voor bedrijven om met behulp van camera's zorg te dragen voor de eigen veiligheid en de bescherming van hun goederen.

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie naar de rol van het College bescherming persoonsgegevens bij toezicht op de werkvloer. Het College bescherming persoonsgegevens is enerzijds de instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens. In dat kader heeft het College bescherming persoonsgegevens (toen nog onder de naam Registratiekamer) richtlijnen voor werkgevers uitgebracht over de toepassing van cameratoezicht. Ook kan het College in een concrete gevallen bedrijven adviseren over de toepassing van cameratoezicht.

Inderdaad zien de leden van de D66-fractie het goed dat de mogelijkheid van camera's bij bijvoorbeeld banken en pinautomaten blijft bestaan

onder voorwaarde dat het kenbaar moet worden gemaakt. Ook blijft de mogelijkheid bestaan onder omstandigheden beelden uit te zenden in bijvoorbeeld het televisieprogramma «Opsporing verzocht».

Op de vragen van de leden van de D66-fractie ten aanzien van de betekenis van het bestanddeel «wederrechtelijk» in de artikelen 441b en 139f Sr en de punten uit de brief van VNO-NCW van 1 oktober 2001 is hierboven reeds ingegaan.

Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie nog naar de betekenis van het woord «vooralnog» in de passage in de nota naar aanleiding van het verslag over regelgeving betreffende het bewaren van beelden. Zoals deze leden zelf al aangaven is met deze woorden inderdaad niets anders bedoeld dan voor de (verre) toekomst niets te willen uitsluiten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de gevolgen indien de politie wederrechtelijk een afbeelding van een persoon vervaardigt. Indien de politie in strijd met haar toegekende bevoegdheden afbeeldingen van personen vervaardigt, kan de rechter, zoals deze leden suggereren, besluiten dat de vervaardigde beelden niet voor het bewijs mogen worden gebruikt. Ook is het niet uitgesloten dat de individuele politiefunctionaris, wanneer deze in strijd met artikel 441b of 139f Sr handelt, onder de werkingssfeer van deze artikelen komt te vallen en dus strafrechtelijk aansprakelijk is.

Voorts vroegen de leden van de GroenLinks-fractie wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor burgers die met journalisten samenwerken. Zoals door de regering is aangegeven kan onder omstandigheden bij het heimelijk vervaardigen van een afbeelding van een persoon sprake zijn van de rechtmatige uitoefening van het recht op vrije nieuwsgaring. Hiervoor is door de regering een drietal criteria genoemd die als richtsnoer kunnen worden gebruikt (memorie van toelichting blz. 6 en nota naar aanleiding van het verslag blz. 7). Het recht op vrije nieuwsgaring is geen recht dat uitsluitend professionele journalisten toekomt. Dit betekent dat onder de geschetste omstandigheden ook burgers die niet het vak van journalist beoefenen een beroep hierop kunnen doen. Ook zij kunnen immers een misstand op het spoor komen waarvan het algemeen belang openbaring vereist.

Met de leden van de SGP-fractie is de regering van mening dat de werkgever de mogelijkheid moet behouden om onder omstandigheden gedragingen van de werknemer vast te leggen. Zoals hierboven uiteen is gezet deelt de regering deze mening en blijft de werkgever de mogelijkheid behouden gedragingen van werknemers met een verborgen camera vast te leggen. Voorwaarde die het onderhavige wetsvoorstel hieraan verbindt is dat de werknemer van de mogelijkheid tot de inzet van camera's vooraf op duidelijke wijze op de hoogte zijn gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen nog een reactie op de suggestie om aan de inzet van verborgen camera's door de werkgever de voorwaarde te verbinden van een melding aan de politie. Dit acht ik niet wenselijk. De vraag rijst welk gevolg de politie aan een dergelijke melding zou moeten verbinden. Het enkele in ontvangst nemen van een dergelijke melding door de politie lijkt geen meerwaarde te hebben. Bovendien kan de inzet van een camera door de werkgever plaats vinden in geval van ongeregelde heden op de werkvloer die echter niet een strafbaar feit opleveren. Ook daarom lijkt betrokkenheid van de politie in de voorgestelde zin niet wenselijk.

Voorts werd door de leden van de SGP-fractie gevraagd naar de betekenis die de regering toekent aan de checklist van de Registratiekamer over cameratoezicht door de werkgever. De genoemde checklist is een nuttig instrument voor werkgevers om na te gaan hoe zij op een verantwoorde en rechtmatige wijze met camera's binnen hun organisatie kunnen omgaan. De checklist gaat echter – vanzelfsprekend – uit van het huidige wettelijke kader, dat wil zeggen de bestaande artikelen 441b en 139f van het Wetboek van Strafrecht. Nu de regering, in lijn met de aanbevelingen van de toenmalige Registratiekamer (thans College bescherming persoonsgegevens), voorstelt deze artikelen te actualiseren en de werkingssfeer uit te breiden, zal ook de checklist op onderdelen aangepast moeten worden. Ten aanzien van het onderdeel betreffende het opsporen van werknemersfraude en -diefstal betekent dit dat, naast de genoemde voorwaarden, als voorwaarde moet worden opgenomen dat het gebruik van verborgen camera's voor de werknemer vooraf kenbaar moet zijn gemaakt. De werknemer moet dus in zijn algemeenheid zijn geïnformeerd over de mogelijke inzet van verborgen camera's.

De leden van de SGP-fractie vroegen tenslotte om een reactie op het voorstel om de woorden «waardoor diens rechtmatig belang kan worden geschaad» in artikel 139f Sr te handhaven en niet zoals door de regering wordt voorgesteld te vervangen door het bestanddeel «wederrechtelijk». Hierop is in het bovengaande naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en VVD over het artikel van de heer Olijslager reeds uitgebreid ingegaan. Korteheidshalve zij hiernaar verwezen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals