

De Gemeentestem, Cameratoezicht in de Gemeentewet

De Gemeentestem, Gst. 2005, 190, Cameratoezicht in de Gemeentewet

De Gemeentestem, Cameratoezicht in de Gemeentewet

Vindplaats:Gst. 2005, 190 Bijgewerkt tot:17-12-2005

Auteur: Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann[1]

Cameratoezicht in de Gemeentewet

Sinds de wet van 30 juni 2005, *Stb.* 2005, 392 bevat de Gemeentewet een art. 151c inzake cameratoezicht door de overheid binnen de gemeenten. Hierna volgt een beschouwing van een aantal juridische en praktische aspecten van de bepaling.

1 Inleiding

Sinds de wet van 30 juni 2005, *Stb.* 2005, 392 bevat de Gemeentewet een art. 151c inzake cameratoezicht door de overheid binnen de gemeenten. De voorgeschiedenis van deze bepaling is betrekkelijk kort. Ongeveer zeven jaar geleden is op lokaal niveau begonnen met cameratoezicht op openbare plaatsen, dit in verband met de handhaving van de openbare orde. Waarneming van het gedrag van burgers door politieagenten van vlees en bloed werd en wordt kennelijk onvoldoende geacht. Aannemelijk is dat dit niet lag of ligt aan het waarnemingsvermogen van de agenten, maar aan een onvoldoende aantal van hen. Medio 1999 is besloten deze vorm van toezicht wettelijk te regelen. Een dergelijke regeling is volgens de regering onder meer geboden in verband met de beperking van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grondwet, art. 8 EVRM). Waarom met menselijke ogen waarnemen uit juridisch oogpunt anders behandeld moet worden dan met een camera, lijkt op het eerste gezicht niet duidelijk. Toch zijn er verschillen. Met een camera kunnen beelden worden vastgelegd op een herhaaldelijk opnieuw te bekijken film, wat met het menselijk geheugen tot op heden niet mogelijk is. Bovendien kan met camera's een groter 'blikveld' worden bestreken. Er zijn dus goede gronden voor een wettelijke regeling aan te voeren.

Het wetsvoorstel terzake is op 23 februari 2004 ingediend (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 440). De structuur van de bepaling lijkt sterk op die van art. 151b Gemeentewet inzake de zogeheten veiligheidsrisicogebieden en art. 154a Gemeentewet inzake de ophouding van groepen personen. Daarmee is de Gemeentewet intussen opgetuigd met drie bepalingen die gerangschikt zijn onder hoofdstuk IX. De bevoegdheid van de raad, terwijl zij een specifieke materie betreffen - de openbare orde - die haar hoofdregeling kent in hoofdstuk XI.

Opneming van de genoemde bepalingen in dat hoofdstuk zou naar mijn oordeel meer in de rede hebben gelegen. Van groot belang is dit echter niet, hoewel enige orde in de wetgeving wel aanbeveling verdient.

Hierna volgt een korte beschouwing van een aantal (mijns inziens) niet onbelangrijke juridische en praktische aspecten van de bepaling. Wij zullen onder meer zien dat de wetgever (wederom mijns inziens) enige steken heeft laten vallen.

Ten behoeve van de lezer volgt hier de tekst van art. 151c.

'1 De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met

- inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
- 2 De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
 - 3 De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
 - 4 De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreedt.
 - 5 Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
 - 6 De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd en gedurende ten hoogste vier weken worden bewaard.
 - 7 De vastgelegde beelden, bedoeld in het zesde lid, vormen een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters. Met inachtneming van artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters kunnen uit dat register gegevens worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.
 - 8 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:
 - a de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.'

2 De regeling

De kern van de regeling inzake het cameratoezicht is vervat in lid 1 t/m 6, waarbij lid 3 van relatief minder belang is. Op de eerste plaats is lid 1 te kwalificeren als een 'kan-bepaling'. De raad is bevoegd, niet verplicht, de burgemeester bij verordening de bevoegdheid te verlenen te besluiten tot het plaatsen van camera's. Het begrip verordening omlijnt het artikel niet. Dit is evenmin het geval in art. 151b en art. 154a. De constructie houdt attributie van een bevoegdheid aan de burgemeester in. Er is geen sprake van delegatie. De raad zelf is immers niet bevoegd te besluiten tot de plaatsing van camera's. Afhankelijk van de vraag of een raadsverordening als hier bedoeld te zien is als een algemeen verbindend voorschrift, geldt daarvoor het regime van art. 139 e.v. Gemeentewet inzake de bekendmaking en inwerkingtreding. Ik ben geneigd dit type attribuerende verordeningen inderdaad als een algemeen verbindend voorschrift te beschouwen. Ook als art. 151c niet gesproken had van 'bij verordening', zou er mijns inziens sprake zijn geweest van een algemeen verbindend voorschrift. Delegatie van deze verordenende bevoegdheid op grond van art. 156 Gemeentewet is naar aan te nemen valt, niet geoorloofd, gezien de aard van de bevoegdheid. De memorie van toelichting (p. 3) merkt op dat er 'democratische legitimatie' voor het onderhavige toezicht vereist is.

Ook al verleent een verordening de burgemeester de bevoegdheid te besluiten tot plaatsing van camera's, hij hoeft daarvan geen gebruik te maken. De burgemeester mag de camera's slechts doen plaatsen, indien dat in het belang van de openbare orde noodzakelijk is. Daaronder valt volgens de memorie van toelichting (p. 9) ook 'de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten ... die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving'. Voor de opsporing van strafbare feiten mogen geen camera's worden geplaatst, maar daarmee gemaakte beelden kunnen wel een rol spelen bij de opsporing van strafbare

feiten (zie lid 7). Het eerste lid staat alleen plaatsing van vaste camera's toe. Volgens de memorie van toelichting moeten deze 'nagelvast' worden bevestigd. De camera's mogen worden geplaatst ten behoeve van toezicht op een openbare plaats als bedoeld in art. 1 Wet openbare manifestaties. Dat is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Daartoe zijn onder andere te rekenen: de straat, de weg, openbare plantsoenen en de voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages en winkelgalerijen. Niet als openbare plaatsen in de zin van de Wet openbare manifestaties gelden volgens de memorie van toelichting (p. 8) o.a. stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants en ziekenhuizen, ook al zijn deze de facto voor het publiek toegankelijk. Echter, de verordening kan ook andere plaatsen dan openbare plaatsen, die voor een ieder toegankelijk zijn aanwijzen. Daarmee is de verwijzing naar de openbare plaatsen van de Wet openbare manifestaties naar mijn oordeel zinloos. Het begrip 'voor een ieder toegankelijke plaats' is immers ruimer dan het begrip 'openbare plaats' in de zin van de Wet openbare manifestaties. Het oorspronkelijke wetsvoorstel sprak alleen van een openbare plaats in de voorgenoemde zin. De mogelijkheid van aanwijzing van andere plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn is voortgevloeid uit een - kennelijk onvoldoende doordacht - amendement (*Kamerstukken II 2004/05, 29 440, nr. 14*).

De burgemeester moet besluiten tot plaatsing van camera's voor 'een bepaalde duur' en hij moet de 'duur van de plaatsing' bepalen. De vraag is of dit niet dubbelop is, tenzij de 'bepaalde duur' uitsluit dat de burgemeester besluit tot 'eeuwig durende plaatsing'. Uit de redactie van de bepaling is niet duidelijk of (ook) de verordening zelf 'een bepaalde duur' mag vastleggen, binnen welke de burgemeester vervolgens de duur van de plaatsing mag bepalen. Volgens de memorie van toelichting (p. 9) is de raad daartoe inderdaad bevoegd. Het is overigens de vraag of de bepaling meebrengt dat de camera's, die volgens de memorie van toelichting (p. 6) nagelvast moeten zijn bevestigd, regelmatig moeten worden verwijderd, gezien de 'bepaalde duur' en de 'duur van de plaatsing'. Naar het voorkomt, is het gebruik van de camera's cruciaal, niet de plaatsing ervan. Het regelmatig loshalen en weer nagelvast bevestigen van camera's lijkt (mij) een zinloze exercitie.

Binnen de omschrijving van de verordening moet de burgemeester de 'openbare plaats of plaatsen' aanwijzen. Naar het voorkomt, heeft de wetgever hier over het hoofd gezien dat de raad bij verordening ook andere dan 'openbare plaatsen' kan aanwijzen. Dit type fouten ziet men meer, als er geamendeerd wordt. Ook deze misser is een gevolg van het reeds genoemde amendement. Onduidelijk is of een besluit van de burgemeester in het verband van het eerste lid een besluit is, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Te verdedigen is dat het enkel gericht is op feitelijk handelen.

Lid 2 handelt niet over de plaatsing van camera's, maar over de periode van het daadwerkelijke gebruik ervan alsook van het rechtstreeks bekijken van de beelden. De burgemeester moet daarover met de officier van justitie overleggen in het 'lokale driehoeksoverleg'. De memorie van toelichting (p. 16) voert voor deze overlegverplichting twee gronden aan. De eerste is dat de 'bestrijding van onveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur en het openbaar ministerie'. De vraag is of dit juist is. Het gemeentebestuur en met name de burgemeester is terzake wel bevoegd, maar het openbaar ministerie niet. De tweede aangevoerde grond snijdt meer hout, maar niet veel. Deze houdt in dat de met camera's gemaakte beelden onder voorwaarden kunnen worden gebruikt voor de opsporing en vervolging. Daaraan kunnen volgens de memorie consequenties verbonden zijn met betrekking tot de inzet en capaciteitsverdeling van het openbaar ministerie. Dat is juist, maar het openbaar ministerie is toch niet verplicht om van de vastgelegde beelden gebruik te maken?

Opgemerkt zij dat de overlegverplichting geen verplichting tot overeenstemming inhoudt. Ook al heeft de officier van justitie bezwaren, de burgemeester blijft vrij te besluiten.

Volgens de memorie van toelichting (p. 17) is 'kenbaarheid van de camera's een elementair vereiste voor de toelaatbaarheid van het gebruik'. Burgers moeten kunnen weten dat zij in een bepaald gebied door een camera waargenomen kunnen worden. Zij hoeven echter de camera zelf niet te kunnen zien. Ook hoeven zij niet ervan verwittigd te worden of de camera's in werking zijn of niet. Het regime inzake de camera's lijkt enigszins op dat van de bekende flitsapparatuur langs de weg. Ook daarvan weet men niet of deze al dan niet in werking is. Maar, afgezien van de vaste flitspalen, weet men niet waar zij staan en wordt men er van overheidswege niet verplicht op attent gemaakt. Bij de onderhavige camera's is dat laatste wel het geval.

Lid 5 beoogt volgens de tekst te voorkomen dat met camera's beelden worden vervaardigd van andere plaatsen dan die, welke bij verordening zijn aangewezen. Merkwaardigerwijs stelt de memorie van toelichting (p. 11, 12) dat het hier gaat om 'het gebied dat door de gemeenteraad, onderscheidenlijk de burgemeester, is aangewezen'. Dit maakt verschil met de tekst van de bepaling, daar de burgemeester het gebied, aangewezen bij verordening, kan beperken krachtens lid 1 van het onderhavige artikel. Het komt mij voor dat lid 5 qua intentie alleen doelt op de door de burgemeester aangewezen plaats of plaatsen. Zowel de tekst van lid 5 als de toelichting komen mij dan ook minder juist voor. Het lid is niet alleen in dit opzicht minder gelukkig geredigeerd. Het spreekt van 'beelden(...) gemaakt van een openbare plaats' (etc.). Het komt mij voor dat niet zozeer beelden gemaakt worden van een openbare plaats als wel van datgene wat op zo'n plaats voorvalt. Maar het is een kniesoor die daarover valt.

Een belangrijk element van de regeling is vervat in lid 6. De gemaakte beelden mogen alleen in het belang van de openbare orde worden vastgelegd en ten hoogste vier weken worden bewaard. Deze beperkende regeling houdt onder meer verband met verdragsverplichtingen, zoals art. 8 EVRM en het proportionaliteitsvereiste. Opvallend is dat het oorspronkelijke wetsvoorstel een maximumtermijn van zeven dagen van bewaring bevatte. Volgens de memorie van toelichting (p. 13) was een langere termijn dan zeven dagen niet nodig voor het doel van de regeling, te weten de handhaving van de openbare orde. Ook privacy- en proportionaliteitsoverwegingen lagen ten grondslag aan deze termijn. Zie terzake ook p. 18 van de memorie van toelichting, waar wordt opgemerkt dat de termijn van zeven dagen een belangrijke waarborg is dat de gegevens niet langer bewaard worden dan voor het doel noodzakelijk is. Een amendement dat een termijn van zes maanden (!) voorstelde, werd ten slotte vervangen door een nota van wijziging die een termijn van vier weken bevatte en die in de wet is terechtgekomen. Het is een sterk staaltje van flexibel omgaan met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het proportionaliteitsvereiste.

Volgens lid 7 valt gegevensverwerking van beelden onder het regime van de Wet politieregisters. Er is sprake van een tijdelijk register. Deze wet regelt de rechten van belanghebbende op kennisneming en verbetering. De gegevens kunnen onder omstandigheden worden gebruikt voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, hetgeen een afwijking is van de doelstelling van art. 151c Gemeentewet. Volgens de memorie van toelichting (p. 13) is deze regeling niet in strijd met het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, noch met art. 8 EVRM. Het wettelijke regime voor de opslag en verstrekking van de gegevens, verkregen door middel van het toezicht door camera's wordt uitgewerkt in het Besluit politieregisters, aldus de memorie van toelichting (p. 13).

Een staaltje van centralisatie is vervat in lid 8. De memorie van toelichting (p. 15) merkt terzake op dat de daarop gebaseerde voorschriften, die deels zullen worden vervat in een ministeriële regeling, dienen ter waarborging van 'de betrouwbaarheid van de apparatuur en daarna van de vastgelegde beelden, alsmede de deskundigheid en integriteit van de personen die betrokken zijn bij het maken en het vastleggen van de beelden'. Uit deze regelingen, die

een medebewindsconstructie (kunnen) inhouden, vloeien ongetwijfeld kosten voor de gemeente voort, evenals uit het cameratoezicht zelf overigens. De VNG was van mening dat de kosten van het cameratoezicht niet geheel voor rekening van de gemeenten moeten komen. De minister wijst dit in de memorie van toelichting (p. 10) af, omdat het gemeentebestuur 'eerstverantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en het toezicht in publieke ruimte' is. 'Indien van die zijde het initiatief genomen wordt tot plaatsing van camera's ... ligt het voor de hand dat de gemeente, die ook baat (sic, C.K.) heeft bij cameratoezicht, de kosten zal dragen'. Het is een moeilijk te aanvaarden standpunt. Het is van tweeën een: als men de gemeentebesturen vrijlaat, betaalt de gemeente zelf. Maar als de centrale overheid de gemeenten bij het cameratoezicht verplichtingen oplegt, dan betaalt zij mee. Dat vloeit voort uit art. 108 lid 2 Gemeentewet, een bepaling die het Rijk ook hier aan zijn laars lijkt te lappen.

3 Slot

De laatste tijd zijn of worden vele wettelijke regelingen vastgesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en de veiligheid van de burger. Meer en meer wordt gebruik gemaakt van moderne technieken. Het cameratoezicht behoort ook daartoe. Belanden wij zo in een Orwelliaanse samenleving? Het lijkt er soms op. Maar er is een - wat cynische - troost. Alle verkregen gegevens zullen door mensen van vlees en bloed moeten worden gebruikt en verwerkt. Wordt het aantal van die gegevens erg groot, dan komt de overheid er zelf in om.

Voetnoot

[1]

Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann is hoogleraar staatsrecht, bestuursrecht en algemene staatsleer aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 28-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.