

Veiligheid en privacy

Veiligheid en privacy

Een zoektocht naar een nieuwe balans

E.R. Muller

H.R.B.M. Kummeling

R.P. Bron

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Universiteit Utrecht

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2007

© 2007 COT / UU / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 924 6

NUR 600

www.bju.nl

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Leeswijzer	12
1.2	Dankzegging	12
2	Over mythes en pavlovs en de noodzaak van een balans	15
2.1	Het karakter van het debat over privacy en veiligheid	15
2.2	Privacy en veiligheid: voorkennis vereist	17
2.3	Veiligheid: maatschappelijke trends	20
2.3.1	Mediatisering	20
2.3.2	Politisering	21
2.3.3	Juridisering	22
2.4	Waardering voor privacy: verandering in de tijd	23
2.5	Het vinden van een balans voor nu en hier	24
2.6	Het vervolg van dit rapport	25
3	Het privacyperspectief	27
3.1	Stelling 1: Privacy is een basisvoorwaarde voor het functioneren van een democratische rechtsstaat	27
3.1.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	28
3.2	Stelling 2: Privacy en veiligheid zijn keerzijden van dezelfde medaille	28
3.2.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	30
3.3	Stelling 3: Privacy blijft, want privacybesef en -behoefte zijn diepgeworteld in de samenleving	30
3.3.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	32
3.4	Stelling 4: Bij discussies over privacy en veiligheid is nuancering noodzakelijk	32
3.4.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	35
3.5	Stelling 5: Uitgangspunt bij het denken over privacy in Nederland dient niet zozeer de Grondwet te zijn, als wel het EVRM.	35

3.5.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	36
3.6	Stelling 6: De nuchtere noodzakelijke afweging van belangen, i.h.b. de proportionaliteit, staat te zeer onder de invloed van de dreiging van terrorisme	36
3.6.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	38
3.7	Stelling 7: De huidige (informatie) privacybescherming staat niet in de weg aan een effectieve bestrijding van terrorisme	39
3.7.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	40
3.8	Stelling 8: Privacybeperkende maatregelen en technieken hebben onvermijdelijk ongewenste neveneffecten	40
3.8.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	42
3.9	Stelling 9: De extra complexiteit van de bescherming van de informatie privacy vereist dat er ruim baan wordt gegeven voor de onafhankelijke toezichthouder, het CBP	42
3.9.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	43
3.10	Stelling 10: Het probleem is niet de noodzaak tot extra informatie, maar de onmogelijkheid om de reeds beschikbare info op een zinvolle wijze te gebruiken	43
3.10.1	Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid	44
4	Het veiligheidsperspectief	45
4.1	Stelling 1: Veiligheid blijft	46
4.1.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	47
4.2	Stelling 2: Veiligheid wordt breder en integraler	47
4.2.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid:	49
4.3	Stelling 3: Veiligheid is informatie en technologie	49
4.3.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	50
4.4	Stelling 4: Veiligheidszorg is management van verwachtingen	51
4.4.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	52
4.5	Stelling 5: Veiligheidszorg is big business	52
4.5.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	53
4.6	Stelling 6: Veiligheidszorg betekent steeds meer en verdergaande bevoegdheden voor veiligheidsorganisaties	54
4.6.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	56
4.7	Stelling 7: Veiligheidszorg is een brede verantwoordelijkheid	56

4.7.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	57
4.8	Stelling 8: Veiligheidszorg is lokaal en internationaal	57
4.8.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	59
4.9	Stelling 9: Nederlands veiligheidsbestel is onvolkomen	59
4.9.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	60
4.10	Stelling 10: Veiligheid en veiligheidszorg zijn cruciale indicatoren voor de kwaliteit van een samenleving	60
4.10.1	Consequenties voor privacy en privacybeleid	61
5	Een 'Effectieve Democratische Rechtsstaat' als bindende factor	63
5.1	Management van verwachtingen	64
5.2	De rol van het CBP	65
5.3	Slotconclusie	66
6	Privacy en veiligheid in een evenwichtig debat	69
6.1	Veiligheid en privacy in balans	69
6.2	Tien handvatten voor de balans tussen veiligheid en privacy	70
6.3	Overige aanbevelingen	72
6.3.1	Algemeen	73
6.3.2	Kennis en voorlichting	75
6.3.3	Randvoorwaarden	76
6.3.4	College Bescherming Persoonsgegevens	77
6.3.5	Veiligheidsorganisaties	78
6.3.6	Politiek, media en burgers	79
Literatuur		81

1 Inleiding

Privacy en veiligheid zijn beide belangrijke waarden in onze samenleving. Het kan niet ontkend worden dat beide waarden onder druk staan: de veiligheid van onze samenleving wordt zowel van binnenuit (toenemende polarisatie en hoge criminaliteit) als van buitenaf (terrorisme) bedreigd, terwijl het aantasten van de privacy van individuele burgers door toenemende technologische mogelijkheden eenvoudiger is dan ooit. In het denken over een democratische samenleving past de constatering dat zij beide onmisbaar zijn voor de kwaliteit van onze rechtsstaat. In de afgelopen jaren lijken steeds meer debatten over ontwikkelingen in de samenleving echter een keuze tussen deze twee waarden te vereisen. Veiligheid en privacy worden langzamerhand als elkaar uitsluitende waarden beschouwd. De vraag dringt zich op of het niet zo is dat één van beide een remmende factor bij het streven naar een kwalitatief hoogstaande democratische rechtsstaat is, al is niet steeds duidelijk welke van de twee dit dan is. Het heeft er wel toe geleid dat personen en instanties die het privacybelang benadrukken het verwijt krijgen dat zij ruim baan geven aan allerlei bedreigers van onze rechtsstaat. Tegelijkertijd wordt aan hen die het veiligheidsbelang in het oog houden verweten dat zij aansturen op de door George Orwell angstaanjagend beschreven Big Brothersamenleving. Het over en weer ontkennen van deze aantijgingen heeft inmiddels een belangrijke plaats in zowel het privacy- als het veiligheidsdebat.

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie maken zich zorgen over deze ontwikkelingen. Niet alleen horen in het denken over onze democratische samenleving meer begrippen thuis dan alleen privacy en veiligheid, maar bovendien is het ongewenst dat deze begrippen als tegenpolen van elkaar worden beschouwd. Het verhogen van de kwaliteit van de samenleving kan niet worden bereikt wanneer de ene waarde de andere waarde 'eronder krijgt': de rechtsstaat kannibaliseert zichzelf dan en lijdt onherroepelijk schade.

Deze constatering heeft er toe geleid dat het CBP met ondersteuning van de ministeries van BZK en van Justitie een zoektocht is gestart naar het vinden van

een balans tussen veiligheid en privacy. Het heeft dit gedaan vanuit de overtuiging dat er tussen deze waarden een gezonde spanning zal moeten bestaan, maar dat beide een prominente plaats toekomt in onze rechtsstaat. Het vinden van een balans tussen deze twee begrippen kan helpen een dergelijk debat, dat meer en meer kenmerken vertoont van een loopgravenoorlog (veel wapengekletter maar weinig vooruitgang), een positieve impuls te geven. Het verhogen van de weerbaarheid van de samenleving en de bescherming van het individu op beide punten vereist een evenwichtig en doeltreffend debat. Dat debat zal meer kenmerken van een win-winsituatie moeten vertonen dan tot nu toe het geval is geweest.

De ministeries van BZK en Justitie en het CBP hebben het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en de Universiteit Utrecht de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor een balans tussen veiligheid en privacy. Daartoe hebben de onderzoekers relevante documenten en literatuur bestudeerd en verschillende groepsgesprekken gehouden waarin aan de hand van casus de balans tussen veiligheid en privacy verkend is. De deelnemers aan de groepsgesprekken waren parlementariërs, politiefunctionarissen, wetenschappers, justitievertegenwoordigers, privacydeskundigen, advocaten en andere experts.

1.1 Leeswijzer

In de voorliggende rapportage wordt de zoektocht naar de balans tussen veiligheid en privacy beschreven. Allereerst wordt beschreven welke kenmerken het debat op zichzelf vertoont en wordt beschreven waarom dit debat op momenten zo weinig productief is: er is meer sprake van een debat op basis van mythes en pavlovs dan op basis van gelijkwaardigheid en wederzijdse waardering (hoofdstuk 2). Vervolgens worden op hoofdlijnen de posities beschreven die beide kampen innemen, met tien stellingen voor elk en de consequenties van die stelling voor het debat (hoofdstuk 3 en 4). Deze hoofdlijnen zijn vastgesteld op basis van literatuurstudie en op basis van een aantal in het kader van dit onderzoek georganiseerde groepsgesprekken. Het vinden van een balans vereist echter een bindende factor die de mythes en pavlovs ontwijkt en de waardevolle elementen van de twintig stellingen kan verenigen. Die bindende factor is de wens voor een effectieve democratische rechtsstaat (hoofdstuk 5). Tot slot worden de elementen van de balans opgesomd, waarmee bereikt wordt

dat het vervolg van het debat over privacy en veiligheid zich geloofwaardig ontwikkelt en de huidige loopgraven kan vermijden (hoofdstuk 6).

1.2 Dankzegging

De onderzoekers danken de ministeries van BZK en Justitie en het CBP voor het faciliteren en ondersteunen van dit onderzoek. De onderzoekers zijn de deelnemers aan de groepsgesprekken dankbaar voor hun inbreng in het debat. In het bijzonder danken de onderzoekers de leden van de begeleidingscommissie voor hun immer constructieve en opbouwende commentaar tijdens het onderzoeksproces en op de eerste concepten van het rapport.

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit:

- De heer J. Kohnstamm (CBP, voorzitter)
- De heer E.J. Arkenhout (Ministerie van BZK)
- De heer H.P. Heida (Ministerie van Justitie)
- De heer N.W. Groenhart (CBP, secretaris)

2 Over mythes en pavlovs en de noodzaak van een balans

2.1 Het karakter van het debat over privacy en veiligheid

Het is opvallend dat – buiten de strikt wetenschappelijke literatuur om – een belangrijk deel van het huidige publieke debat over privacy en veiligheid wordt gevoerd aan de hand van vermeende of intuïtieve betekenissen van veiligheid en privacy. Men voert ofwel (de bedreiging van) veiligheid ofwel (de bedreiging van) privacy aan als argument om een bepaald standpunt te onderbouwen of een bepaald doel te bereiken, maar maakt daarbij niet duidelijk welk aspect van dat begrip nu precies problematisch wordt gevonden. Wel wordt veiligheid als een tamelijk concrete notie gezien, terwijl privacy voor een complexe waarde (of wellicht zelfs een complex agglomeraat van waarden) staat. Deze waarde is verder vooral een beperkende conditie bij door andere overwegingen (zoals veiligheid of algemeen belang) gemotiveerd beleid.¹ Of anders gezegd: privacy dient gezien te worden als een onderdeel van een ruimer moreel-politiek kader.²

Wanneer in debatten ‘bedreigde privacy’ wordt aangehaald, gaat het veelal om ‘de’ privacy, waarbij nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen fysieke, territoriale, relationele en informationele privacy. Verder wordt vaak niet aangegeven wie dan deze privacy schendt, het gaat vaak om ‘de’ overheid, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen specifieke overheidstaken en -organen. Tot slot is onduidelijk of men tegenstander is van schending van privacy *an sich* (ook als die binnen het kader van de huidige wetgeving valt, zodat privacy kennelijk als absoluut recht wordt gezien dat nergens door beperkt mag worden) of dat men huiverig is voor eventuele vermindering van de nu bestaande wettelijke bescherming van het recht op privacy. Daartegenover staat dat ook wordt gesproken over ‘de’ bedreigde veiligheid, terwijl niet duidelijk is of het

¹ Koops e.a. 2005, p. 7.

² In navolging van Rawls, zie Boutellier e.a. 2005, p. 28.

gaat om fysieke of sociale veiligheid, veiligheid in het kader van dreiging van terrorisme of veiligheid met betrekking tot bijvoorbeeld vermogensdelicten.

De causaliteit tussen eventuele blijvende onveiligheid en bestaande privacy-rechten wordt dan ook zelden of nooit geëxpliciteerd. Vaak gaat het er in discussies om dat bepaalde noodzakelijk geachte maatregelen niet toegestaan zouden zijn van 'de' privacywetgeving. Ook wordt gesuggereerd dat bestaande toepassing van bepaalde maatregelen wordt bedreigd door 'de' privacyregels of dat 'men' er wel weer tegen zal zijn. 'Men' kan het CBP zijn, maar ook de publieke opinie, een linkse partij, een gemeenteraad of een kamermeerderheid.

Een voorbeeld van een dergelijke wijze van discussiëren is het stadsdebat³ (maart 2005) dat door burgemeester Opstelten van Rotterdam is gestart met als onderwerp 'veiligheid gaat boven privacy'.⁴ Ter onderbouwing van deze stelling noemt Opstelten het koppelen van bestanden om malafide praktijken van huiseigenaren tegen te gaan, gegevensdeling om de 700 meest overlastgevende personen in de stad aan te pakken, preventief fouilleren en cameratoezicht. Vervolgens schrijft hij 'sommigen vinden dit alles een inbreuk op de privacy, maar ik vind dat het goed is, omdat het nodig is voor de veiligheid in de stad'. Het interessante is dat hij zegt dat 'sommigen' dit een inbreuk vinden op 'de' privacy, zonder uit te leggen wie die sommigen zijn en wat die privacy precies is. Dat sprake is van een inbreuk op 'de' privacy is evident, maar de crux is de vraag of deze inbreuk een wettelijke basis kent of niet en of deze proportioneel is in relatie tot het beoogde doel. De genoemde voorbeelden lijken op zichzelf legitiem en passend binnen de huidige wetgeving. Feitelijk is ook de vraag of Opstelten de inbreuk 'goed' vindt of niet, niet relevant: het is conform de wet, of niet. Pas als dat laatste het geval is komt de discussie aan de orde of een verdergaande inbreuk op privacy alsnog gewenst ('goed') is of niet. In de voor-

³ Het stadsdebat is 'een debatomgeving op internet voor Rotterdammers. Een virtuele ontmoetingsplaats waar bezoekers met elkaar kunnen discussiëren'. Dit is een initiatief van de gemeente Rotterdam om de communicatie tussen burgers onderling en tussen overheid en samenleving te versterken. Er wordt gediscussieerd aan de hand van stellingen – zoals van burgemeester Opstelten, maar ook van andere gemeentelijke vertegenwoordigers en van burgers. Zie <www.sharedfora.nl/js/?siteid=13&mode=html>.

⁴ Op de website <www.zestienmiljoenmensen.nl>, een door de Rijksvoorlichtingsdienst opgezette website over de waarden en normen in de samenleving, heeft in dezelfde periode de vraag 'ik wil wel privacy inleveren voor extra veiligheid' gestaan. Ruim 61% van de 807 respondenten was het eens met de stelling.

beelden van Opstelten speelt dat echter niet omdat de genoemde maatregelen allemaal op de wet zijn gebaseerd. Kennelijk stelt Opstelten zich met de kwalificatie 'goed' teweer tegen vermeende criticasters die vinden dat ook de nu al wettelijk toegestane privacybeperkingen veel te ver gaan en teruggeschroefd zouden moeten worden. Maar dat is iets anders dan het houden van een pleidooi voor méér bevoegdheden, iets wat Opstelten wel suggereert, maar niet stelt. Al met al blijkt dat deze discussie helemaal niet gaat over de wettelijke bepalingen rond privacy gerelateerd aan een concreet te behalen veiligheidsdoel, maar om een meer algemene discussie met onduidelijke gesprekspartners over de vraag of het belang van veiligheid inperkings van een aantal rechten rechtvaardigt op een manier die in dit land al lang is gesanctioneerd.

Ook een aantal hoofdcommissarissen heeft in dit verband van zich laten spreken. De hoofdcommissaris van de regio Amsterdam-Amstelland, Welten, noemde het recht op privacy 'de schuilplaats van het kwaad'⁵ en de Utrechtse korpschef Vogelzang vond dat veelplegers hun recht op privacy verspelen, 'omdat zij zelf op grote schaal de privacy van burgers schenden'.⁶ Wederom worden hier verschillende soorten privacy door elkaar gebruikt (de veelpleger schendt de territoriale privacy van anderen, en verliest daardoor het recht op fysieke en informatiele privacy?), met als algemeen kenmerk dat privacy op zichzelf als belemmerend wordt ervaren bij het bereiken van meer veiligheid. De afkeer van deze belemmeringen blijkt ook uit een interview met hoofdcommissaris Welten en AFM-voorzitter Docters van Leeuwen in het *Nederlands Dagblad*⁷ over de instelling van de Gonsalvesprijs: 'De knop moet om, vinden beiden. Nieuwe ideeën, nieuwe technieken die bijdragen aan meer veiligheid en minder criminaliteit moeten niet eerst afkeurend worden benaderd.' Volgens Docters van Leeuwen zien tegenstanders na verloop van tijd in dat ze het mis hebben: 'Maar als er eindelijk iets mag, vragen diezelfde mensen luidkeels waarom de techniek niet veel eerder werd gebruikt.'

Dergelijke uitingen vatten wij samen onder de noemer 'mythes en pavlovs' en zij bepalen in hoge mate de toon van het publieke debat. De mythes zijn de betekenissen waarvan deelnemers aan debatten over veiligheid en privacy denken

⁵ In zijn nieuwjaarsboodschap in januari 2004.

⁶ In zijn nieuwjaarsboodschap in januari 2004.

⁷ Tanis 2005.

dat zij aan hetzij privacy, hetzij veiligheid moeten worden gehecht (zoals: 'privacywetgeving werkt altijd belemmerend voor de opsporing'). De pavlovs zijn de standaardreacties daarop (zoals: 'wie niets te verbergen heeft, is ook niet bang voor aantasting van zijn of haar privacy'). Mythes en pavlovs leiden tot een tweedeling in het debat die er toe heeft geleid dat pleitbezorgers van het recht op privacy en hoeders van de veiligheid wel tegen, maar niet met elkaar praten en er maar zeer weinig initiatieven zijn om te zoeken naar het gemeenschappelijke belang en de verbinding tussen deze twee fundamentele concepten.⁸

2.2 Privacy en veiligheid: voorkennis vereist

Ondanks dat in deze studie geen onderzoek wordt gedaan naar hun precieze juridische betekenis, is enige kennis van wat enerzijds 'privacy' is en wat anderzijds 'veiligheid' is bij het vinden van een verantwoorde balans noodzakelijk.

Veiligheid is van oudsher een centrale opdracht van de staat: de staat is er om de burger te beschermen. Deze bescherming kan betrekking hebben op defensie: bescherming tegen krachten van buiten de staat. Maar het omvat ook de bescherming van het leven en de eigendom tegen medeburgers, de binnenlandse veiligheid. Naarmate de verhouding tussen burger en staat meer het karakter heeft gekregen van een sociaal contract, omvat de binnenlandse veiligheid een dubbele betekenis: ook de bescherming tegen de staat zelf is hier een onderdeel van.

Deze opvatting van veiligheid als sociaal contract houdt wel in dat de natuurlijke vrijheid van de burger wordt beperkt, maar met de verankering van veiligheid is ook de vrijheid van de burger verankerd. De burger moet beschermd worden tegen de macht van de staat en dient de mogelijkheden te krijgen om zich zo veel mogelijk te kunnen ontplooien en emanciperen en te kunnen participeren aan het sociale leven.⁹

Veiligheid is daarmee de overkoepelende term van alles wat ontwrichtend kan zijn. Onder veiligheid wordt datgene verstaan dat kennelijk zo belangrijk

⁸ Vedder e.a. concluderen ook dat er in het debat over toenemende opsporingsbevoegdheden 'niet of nauwelijks' sprake is van 'bredere beschouwingen, waarin wordt stilgestaan bij de gevolgen van de optelsom van maatregelen' (Vedder e.a. 2007, p. 58).

⁹ Zie uitgebreider hierover: Van Zuijlen 2004, p. 9-17.

wordt geacht dat bij een bedreiging daarvan desnoods met gebruikmaking van niet-normale middelen wordt opgetreden om die veiligheid te herstellen of te waarborgen.¹⁰ Een belangrijke notie daarbij is dat zodra veiligheid de basis vormt voor het gebruik van deze niet-normale middelen, dit gebeurt op grond van veronderstellingen, inschattingen en risicobeoordelingen. Feitelijke gebeurtenissen en daden zijn niet langer maatgevend. Dit is een gevolg van de wijze waarop het veiligheidsconcept zelf in elkaar zit. Veiligheid heeft te maken met het ontbreken van iets negatiefs en niet met de aanwezigheid van iets positiefs en het heeft ook betrekking op een toekomstige toestand: mogelijke maatregelen berusten op een inschatting van de kans dat negatieve gebeurtenissen zullen plaatsvinden. Voor de wijze waarop het huidige debat wordt gevoerd is dit van belang: men debatteert veelal aan de hand van inschattingen van mogelijke veiligheidsinbreuken.¹¹ Hoe zwaarder die inbreuk wordt ingeschat, hoe meer de vrijheid kennelijk beperkt mag worden. De afgelopen jaren kan een afname van het basisvertrouwen en de veronderstelling van onschuld van burgers worden geconstateerd en een toename van een – kernachtig maar gechargeerd gesteld – op geïnstitutionaliseerd wantrouwen gebaseerde omgangsvorm.¹² Daarbij horen aspecten als proactieve gegevensverzameling, toename van opsporingsbevoegdheden en optimale inzet van technologie.

De manier waarop veiligheid in de ethiek en in het recht geconceptualiseerd wordt, is dus sterk afhankelijk van maatschappelijke en culturele omstandigheden. In deze tijd wordt de discussie over veiligheid en de rol van de overheid in hoge mate gekleurd door de activiteiten op het gebied van terrorismebestrijding. Duidelijk is dat het argument van terrorismebestrijding wordt gebruikt om maatregelen te treffen die ook nuttig zijn om ingezet te worden tegen andere vormen van criminaliteit. We komen daar in de komende hoofdstukken op terug. Deze studie gaat echter niet over veiligheid met terrorisme als grootste vijand, maar over veiligheid als een breed begrip dat betrekking heeft op de adequate bescherming tegen onrechtmatige of disproportionele inbreuken op lijf, eerbaarheid en goed.¹³

Privacy is een dynamisch recht dat in de loop van tijd aan nogal wat inhoud-

¹⁰ Brainich von Brainich Felth 2004, p. 13.

¹¹ Hörnqvist 2004, p. 48.

¹² Kohnstamm 2006.

¹³ Koops e.a. 2005, p. 6.

lijke veranderingen onderhevig is geweest. 'De relationele en informationele privacy ontwikkelen zich in het voetspoor van de technische vooruitgang', aldus Dommering.¹⁴ Anderen zeggen dat de technische ontwikkelingen niet alleen grote invloed hebben op privacy, maar ook op veiligheid en (dus ook) op het spanningsveld daartussen. Het perspectief van techniek biedt dan ook een interessante en relevante blik waarmee de toekomst bekeken kan worden.¹⁵ In de volgende hoofdstukken komen we hierop terug.

Er is al gedurende langere tijd, sinds het geruchtmakende artikel van Warren en Brandeis in de *Harvard Law Review* in 1890,¹⁶ nagedacht en gepubliceerd over de inhoud en de omvang van het privacybegrip. Ook is veel aandacht besteed aan de verhouding tussen het recht op privacy en andere grondrechten en bestaat er tamelijk veel jurisprudentie over de vraag welke beperking van privacy al dan niet is toegestaan in specifieke situaties. Daarmee is van privacy een redelijk stabiele definitie te geven.

Privacy heeft betrekking op de persoonlijke levenssfeer. De vraag is vervolgens tot waar die persoonlijke levenssfeer zich uitstrekt en wat de beschermwaardigheid van dat bereik is. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan zich bijvoorbeeld uitstrekken tot de werkplek: de relaties die er worden aangegaan en de gesprekken die er worden gevoerd.¹⁷ Privacy is zo een deelaspect van het recht op vrijheid. Het is het recht om met rust gelaten te worden en het recht om zich te beschermen tegen handelingen of beslissingen die van invloed zijn op de levensomstandigheden en dus op de vrijheid van betrokkene.¹⁸

Maar omdat privacy geen absoluut recht is, zijn de reikwijdte en betekenis van het begrip contextueel bepaald. Vedder e.a. stellen: 'Zowel de precieze reikwijdte van de persoonlijke levenssfeer als de redenen om de privésfeer te beschermen hangen samen met een ingewikkeld samenspel van conventies, algemene waarheden en sociaaleconomische en technische factoren.'¹⁹

¹⁴ Dommering 2000, p. 493.

¹⁵ Koops e.a. 2005, p. 5.

¹⁶ *Harvard Law Review* 4(5), december 1890, p. 193-220. Artikel na te lezen via <www.lawrence.edu/last/board/maw/Privacy_brand_war2.html>.

¹⁷ Zie respectievelijk EHRM 16 december 1992 (Niemitz) *NJ* 1993, 400, EHRM 25 juni 1997 (Haford), *NJ* 1998, 506 en de uitwerking daarvan in Asscher en Steenbruggen 2001 en De Hert en Nehmelman 2006, p. 108-110

¹⁸ De Hert en Gutwirth 2004, p. 588-589.

¹⁹ Vedder e.a. 2007, p. 62.

2.3 Veiligheid: maatschappelijke trends

De belangrijkste maatschappelijke trends in relatie tot veiligheid zijn trends die zich al enige jaren voordoen. Zichtbaar is dat meer dan voorheen burgers willen dat er een 'just world' wordt gegarandeerd: geborgenheid, vertrouwen en rechtvaardigheid zijn belangrijk en inbreuken op de normale toestand die als 'veilig' wordt beschouwd, moeten bestraft worden.²⁰ Veiligheid heeft de laatste tien jaar vrijwel onaangetast boven aan de maatschappelijke en beleidsagenda gestaan. De toenemende aandacht voor veiligheid heeft zich met name voorgedaan in een periode dat de feitelijke onveiligheid uiteindelijk niet is gestegen: de geregistreerde criminaliteit in 2005 bevindt zich vrijwel op het niveau van 1997. Wel is er een accentverschuiving: de geregistreerde geweldsmisdrijven laten sinds 1997 een stijging zien en ook de categorie vernieling en openbare orde is toegenomen.²¹ Daarnaast is sinds ruim vijf jaar de dreiging van (catastrofaal) terrorisme dominant volgens de periodieke rapportages van de NCTb realistisch. Onveiligheid in diverse verschijningsvormen is daarmee een dagelijks probleem dat zich opdringt aan burgers. Een substantieel deel van de burgers voelt zich onveilig en (on)veiligheidsgevoelens laten zich lastig beïnvloeden, hoewel het percentage burgers dat zich onveilig voelt de laatste jaren licht daalt.²²

Een zekere mate van onveiligheid zal altijd aanwezig zijn in de samenleving, maar parallel aan de toename van onveiligheid is de tolerantie van de burgers ten aanzien van onveiligheid afgenomen. De effecten van deze verlaagde tolerantie kunnen worden weergegeven in een aantal trefwoorden: mediatisering, mobilisering en juridisering. Samen bepalen zij de huidige maatschappelijke visie op en debat over (on)veiligheid en de behoefte aan maatregelen.

2.3.1 Mediatisering

Mediatisering verwijst naar de toegenomen media-aandacht voor crises en onveiligheid. Voor de media zijn onveiligheid, risico's en rampen (en andere in-

²⁰ Boutellier e.a. 2005, p. 7.

²¹ Cijfers CBS, tabel 'Geregistreerde criminaliteit naar politieregio en type misdrijf' afkomstig van <www.cbs.nl>.

²² Het percentage burgers dat zich onveilig voelt schommelt al jarenlang rond de 22% (informatie van <www.cbs.nl>, tabel 'onveiligheidsgevoelens naar achtergrondkenmerken'). Zie ook CBS 2007, p. 27-29.

grijpende gebeurtenissen) aanleiding om publieke problemen te definiëren.²³ De behoefte aan informatie onder de bevolking is bijna onuitputtelijk. De media vormen vrijwel de enige schakel tussen de direct betrokkenen bij een onveilige situatie en al diegenen elders die meelevens en zich bovendien de vraag stellen of het ook bij hen had kunnen gebeuren. De media zijn niet alleen geïnteresseerd in objectieve feiten, maar juist ook in gevoelens van onveiligheid, risico-beleving en de emotionele kanten van calamiteiten en criminaliteit.

De media verbinden het microniveau van de kleine veiligheid met het macroniveau van de algemene veiligheid. Ze verschaffen losstaande gebeurtenissen structuur (zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij 'zinloos geweld'). Van groot belang is ook de bijdrage van de media aan de processen van publieke controle en verantwoording. De manier waarop de crisis bestreden wordt, kan persoonlijke carrières maken of breken, en datzelfde geldt voor het gezag en de autoriteit van de hele instelling.²⁴ De druk van de media op autoriteiten en ook, steeds vaker, op hulpverleners is alleen al daardoor aanzienlijk. Maar ook de druk op de (straf)rechtspleging neemt toe. Corstens stelt dat de onpartijdigheid van de rechter daardoor onder druk kan komen te staan. Maar de noodzaak van maatschappelijke legitimatie brengt met zich mee dat ook zichtbaar moet zijn dat de veiligheid van de burger de rechterlijke macht ter harte gaat. In onze samenleving spelen de media nu eenmaal een grote rol. Daaraan kan men zich op straffe van verlies van positie niet onttrekken.²⁵

Mediatisering leidt in hoge mate tot de politisering van onveiligheid. De nadruk van met name overheidsactoren komt te liggen op het 'verdienen' van het publiek vertrouwen en niet om het sturen ervan.²⁶

2.3.2 Politisering

Discussies over onveiligheid leiden al snel tot de vraagstelling of het betreffende systeem eigenlijk wel naar behoren functioneert en ook het functioneren van betrokkenen in dat systeem staat vrijwel direct ter discussie. Dat leidt vervolgens tot een roep om publieke verantwoording, onafhankelijk onderzoek en herziening van het systeem. Wanneer de veiligheidszorg en de bescherming aan de burgers te wensen overlaten, ligt de bewijslast vrijwel onmiddellijk bij

²³ Beunders en Muller 2005, p. 366.

²⁴ Beunders en Muller 2005, p. 367.

²⁵ Corstens 2007.

²⁶ Helsloot, Ruitenbergh en Jong 2004, p. 147 en Rosenthal 2000, p. 18.

de politieke gezagsdragers. Na een ernstig incident of een ramp dienen gezagsdragers zo spoedig mogelijk politieke verantwoording af te leggen voor het waarom en de gang van zaken na het treffen van het onheil, bij voorkeur in de vorm van maatregelen om toekomstig vergelijkbaar onheil af te wenden.²⁷

De ministers van BZK en Justitie moeten zich regelmatig tegenover de Tweede Kamer verantwoorden over de gang van zaken in individuele situaties en zaken. Veel kritiek betreft het verwijt dat er over het algemeen niet hard genoeg wordt opgetreden. Analyse wijst uit dat recente ingrijpende incidentele gebeurtenissen het overheidsbeleid hebben gewijzigd. Het gaat om zowel grotere als 'kleinere' incidenten: IRT, Hakkelaarproces, de moorden op Fortuyn en Van Gogh, de dood van Tjoelker, Vaatstra en Joos of de hardhandige aanhouding van een winkeldief door medewerkers van Albert Heijn.²⁸ Deze en andere gebeurtenissen hebben geleid tot de volgende recente justitiële beleidswijzigingen: verhoging van de strafmaxima, tot – voor sommige ernstige misdrijven – de afschaffing van de vervolgingsverjaring, de invoering van een nieuwe repressieve sanctie voor veelplegers, de vergemakkelijking van de verlenging van de voorlopige hechtenis, de enorme uitbreiding van het arsenaal aan dwangmiddelen met het oog op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, ook reeds in het stadium van vóór de verdenking van een concreet delict en de verruiming van de bevoegdheid van de alleen zittende rechters.²⁹

2.3.3 *Juridisering*

Juridisering is in de eerste plaats zichtbaar in het toenemend strafrechtelijk activisme na incidenten. Aan het strafrecht wordt een hoog waarheidsvindend en vergeldend vermogen toegekend. Bij rampenbestrijding is dit zichtbaar in een groeiende rol van het Openbaar Ministerie en het meer dan voorheen inzetten van strafrechtelijk vooronderzoek en strafrechtelijke vervolging. Het is het gevolg van, in de woorden van Buruma, 'afnemende tragische berusting'. De neiging bestaat mensen als schuldigen aan te wijzen voor de verschrikkelijke gevolgen van een ramp.³⁰

Deze neiging om niet zozeer te verdragen als wel om schuldigen te zoeken leidt ertoe dat ook kleinere individuele tegenslag minder gedragen wordt. In

²⁷ Helsloot, Ruitenbergh en Jong 2004, p. 146 en Rosenthal 2000, p. 17.

²⁸ Beunders en Muller 2005, p. 366.

²⁹ Corstens 2007.

³⁰ Buruma 2004, p. 25-26.

het optreden van de politie bij criminaliteitsbestrijding dreigt onder invloed van deze juridisering, wederom in de woorden van Buruma, ‘onoprechte handhaving’: het gaat dan niet om het uitdrukken van bepaalde waarden, het herstellen van een samenleving, maar om het produceren van straffen waar dat kan.³¹

De consequenties hiervan voor het strafrechtelijk stelsel zijn volgens Cleiren op materieel en processueel terrein de volgende: ‘ingrijpende aanpassingen die in sterke mate zijn geïnspireerd op de veronderstelde toename van maatschappelijke risico’s en het belang van veiligheid. De bedoelde nieuwe bevoegdheden zijn niet steeds gekoppeld aan een concrete verdenking van een strafbaar feit. De processuele bevoegdheden sluiten vaak nauw aan op de nieuw gecreëerde bevoegdheden binnen het bestuursrechtelijk stelsel. Daarbij wordt ter legitimatie van vergaande bevoegdheden die worden gecreëerd, afgeweken van het traditionele denken, waarbij het strafprocesrecht wordt ingezet om maatschappelijk erkende doelen te beschermen of te bewerkstelligen onder de strikte beperking en normering van bevoegdheden van de overheid ten opzichte van de burger. Aan het strafprocesrecht wordt dan niet (of niet steeds) de dienende en faciliterende functie ten behoeve van het realiseren van het materiële strafrecht toegekend, maar een “autonome” functie in het kader van preventie en het voorkomen van risico’s. [...] het denken in termen van schuld, schending van rechtsnormen en intentie wordt vervangen door een denken in termen van veiligheid, zorgplicht, risico en welbevinden van de burger.’³²

Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord lijkt er zich een kentering in de doorontwikkeling van juridisering voor te doen. Het belang van adequate rechtsbescherming heeft een nieuwe impuls gekregen. Naar aanleiding van de evaluatie van de gang van zaken bij de Schiedammer Parkmoord is sprake van een kwaliteitsimpuls bij onder meer het Openbaar Ministerie en de politie.

2.4 Waardering voor privacy: verandering in de tijd

Hoewel de inhoud van het privacybegrip inmiddels redelijk stabiel is, is de waardering voor het begrip permanent aan verandering onderhevig. Westin³³ heeft laten zien dat er meerdere periodes zijn te onderscheiden waartussen de (beleidsmatige) betekenis die aan privacy wordt gehecht varieert. In al deze

³¹ Buruma 2004, p. 32-33.

³² Cleiren 2006, p. 179, 183, 184.

³³ Westin 2003, p. 435.

periodes is bij die periode passend privacybeleid ontstaan als uitkomst van een conflict tussen drie belangengroepen met eigen ideologische oriëntaties. De eerste groep neemt een 'high-privacy position' in, waarin privacy fundamentele waarde wordt toebedeeld. Deze groep heeft groot wantrouwen tegen organisaties en zet in op regelgeving om inbreuken op privacy te weerstaan. Daartegenover staat de groep die een 'limited-privacy position' inneemt en die privacy over het algemeen lager waardeert dan commerciële belangen en maatschappelijke bescherming. Deze groep kenmerkt zich door vertrouwen in organisaties en is gekant tegen regelgeving omdat dit onnodig en kostbaar wordt gevonden. De derde groep, met een 'balanced privacy position', heeft hoge waardering voor privacy maar streeft naar maatwerk in wetgeving om misbruik tegen te gaan. In elke te onderscheiden periode van privacywaardering varieert de onderlinge verhouding tussen deze drie groepen. In de periode sinds de Tweede Wereldoorlog tot aan 2002 is het belang dat aan privacy wordt gehecht – in de publieke opinie en binnen het openbaar bestuur – steeds toegenomen. Naarmate technologische middelen het vereenvoudigen om een inbreuk op het recht op privacy te maken nam de roep om privacybescherming toe.³⁴ Sinds de aanslagen van 2001 is daarin voor het eerst verandering ontstaan.³⁵

Bennett en French onderkennen deze verandering in waardering voor privacy in de tijd, waarbij de uitkomst een resultante is van een aantal complexe maatschappelijke omstandigheden. Zij zien echter slechts twee posities in het privacydebat: een meer fundamentele opvatting over privacy en een strategische opvatting over privacy. Het onderscheid tussen deze twee laat het verschil zien in het privacydebat tussen privacy als essentiële waarde en privacy als waarde die afgewogen wordt tegen andere waardes. In het eerste geval wordt de bescherming van privacy a priori als goed beschouwd. Maar in het politieke debat blijkt privacy meestal, vooral uit pragmatisch oogpunt, strategisch ingezet te worden. Juist omdat politici strategisch opereren, zal steeds een nieuwe balans ontstaan in de wijze waarop privacybelangen onderdeel zijn van algemeen overheidsbeleid.³⁶ Bennett en French betogen dat sinds 11 september 2001 de

³⁴ Alberdingk Thijm 2001, p. 42-43.

³⁵ Vedder e.a. 2007, p. 23-32, benoemen voor Nederland de periode vanaf 1985 als de periode van 'verlies van onschuld': een stormachtige toename van opsporingsbevoegdheden waarbij privacy minder gewicht in de schaal legt.

³⁶ Bennett en French 2003, p. 6.

fundamentele visie op privacy onhoudbaar is geworden en dat er een strategische visie voor in de plaats is gekomen.

2.5 Het vinden van een balans voor nu en hier

In het vervolg van deze studie gaan wij niet alleen op zoek naar de betekenis die aan veiligheid en privacy (moet) worden gehecht, maar ook naar de balans daartussen. De noodzaak voor het vinden van een nieuwe balans is gelegen in de eenvoudige constatering dat een balans op dit moment ontbreekt. We leven in een nieuw tijdsgewricht, dat wordt gedomineerd door nieuwe politieke thema's, waarin nieuwe technologieën beschikbaar zijn gekomen en waarin nieuwe verwachtingen over veiligheid en de rol van de overheid in het bewerkstelligen daarvan in de samenleving aanwezig zijn.

De uitdaging die voor ons ligt is om voor dit moment, tegen de achtergrond van de huidige maatschappelijke discussies, de juiste balans voor de strategische positie van privacy ten opzichte van de huidige behoefte aan veiligheid, c.q. de gepercipieerde onveiligheid, te vinden. We zullen proberen te onderscheiden wie, in de woorden van Westin, een 'high' of een 'limited' privacypositie inneemt en deze opvattingen proberen te integreren in de balans, oftewel een 'balanced privacy position'.

Niet iedereen gelooft overigens dat het mogelijk is een dergelijke balans te vinden. Sommigen hebben fundamentele bezwaren tegen het concept 'balans' zelf, terwijl anderen privacy zodanig onbelangrijk vinden dat inzicht in de noodzaak van het vinden van zo'n balans ontbreekt (zij hebben een extreme 'limited privacy position'). Meisels verwerpt bijvoorbeeld de mogelijkheid om een balans te vinden omdat het in haar ogen nooit gaat om een afweging van de veiligheid van de hele samenleving, tegen de vrijheid van de hele samenleving. Het zal volgens haar altijd gaan om de veiligheid van bepaalde groepen die wordt afgewogen tegen de vrijheid van andere groepen, en dat kan geen zuivere balans opleveren.³⁷ Anderen stellen dat 'veiligheid' een debatdodend middel is waarover je niet meer hoeft te discussiëren.³⁸ Hetzelfde verwijt wordt overigens wel aan privacy gemaakt. De Hert en Nehmelman stellen dat de hoop op de mogelijkheid van een zakelijk gesprek over de balans tussen veiligheidsrechten en

³⁷ Meisels 2005, p. 177.

³⁸ Maurice Wessling van Bits of Freedom, geciteerd in Prins 2003, p. 86.

grondrechten ijdel is. Dat wordt veroorzaakt doordat in de praktijk aan 'veiligheid' een sterk politieke – en dus sterk waardegeladen – invulling wordt gegeven.³⁹

In twee recente toekomstverkenningen is bewust gekozen voor het beschrijven van het onderscheid tussen privacy en veiligheid en het zoeken naar de punten waarop deze twee elkaar aantasten of waarin over en weer inbreuken plaatsvinden. Op basis van deze tweedeling zijn vervolgens toekomstscenario's ontworpen: men beschrijft samenlevingen die een sterke nadruk leggen op hetzij veiligheid, hetzij privacy.⁴⁰ In wezen is in deze toekomstverkenningen een vergelijkbaar doel nagestreefd als in deze studie: het zichtbaar maken van de consequenties van standpunten en beleidskeuzes op gebieden waar privacy en veiligheid elkaar beïnvloeden. Wij kiezen echter voor het verkrijgen van deze helderheid langs de weg van het vinden van een balans, het benadrukken van de verschillen zet naar onze mening de discussie teveel op scherp. De notie dat privacy en veiligheid elkaar kunnen versterken dreigt daarbij uit zicht te raken. Wij sluiten ons aan bij de opvatting dat het vinden van de goede balans zo zwaarwegend is, dat het bepalend zal zijn voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Zoals Westin zegt: 'We have come to realize that how well democracies balance the competing demands of privacy, disclosure, and surveillance will exert a major influence on the quality of civic life in the 21st century, and that shaping this balance will now have to be done in the context of continuing terrorist threats and actions. In short, privacy is a quality of life topic worth the best scholarship, thoughtful advocacy, and continuing attention of us all.'⁴¹

2.6 Het vervolg van dit rapport

Een van de gevolgen van het gebruik van de mythes en pavlovs die eerder zijn beschreven, is dat het lastig is om binnen de beperkte omvang van deze studie toch een zo omvattend mogelijk overzicht te geven van de relatie tussen privacy en veiligheid zonder de verdenking op te lopen dat deze studie vanuit één van beide kampen is geschreven. Maar de onderzoekers hebben ten behoeve van deze studie vrij geassocieerd om een zo breed mogelijk palet aan consequenties

³⁹ De Hert en Nehmelman 2006, p. 142.

⁴⁰ Zie Koops e.a. 2005 en Boutellier e.a. 2005.

⁴¹ Westin 2003, p. 451.

en gevolgen weer te geven. Daarmee hebben we een eerste aanzet gegeven tot het ontrafelen van de mythes en pavlovs die in het debat over privacy en veiligheid een dominante rol spelen.

In de komende twee hoofdstukken wordt aan de hand van stellingen de bijdrage over privacy en veiligheid in het debat geschetst en tegelijkertijd genuanceerd. De stellingen vormen een hulpmiddel om de cruciale thema's in de relatie tussen veiligheid en privacy te kunnen identificeren. Hiermee kan bepaald worden ten aanzien van welke onderdelen de zoektocht naar een balans moet worden vormgegeven.

3 Het privacyperspectief

De zoektocht naar de balans tussen veiligheid en privacy kent een natuurlijk startpunt bij het privacybegrip. Vanuit 'het privacyveld' kan vaak heftig worden gereageerd op claims dat de veiligheidsbehoefte een terechte (aanvullende) en vrij omvangrijke beperking op dat recht zou mogen aanbrengen. Er is al zo lang en zo uitvoerig nagedacht over de relatie tussen privacy en andere (grond)rechten, dat de frontale en nogal eendimensionale 'aanval' die zo nu en dan met het oog op het veiligheidsbelang lijkt te worden gedaan op het privacyconcept met grote heftigheid wordt bestreden. Men kiest dan, in de ogen van Bennett en French, eerder voor een fundamentele positie ten opzichte van privacy.⁴² Tegelijkertijd kan dit ook de heftigheid verklaren van de discussie vanuit het veiligheidskamp. Privacy wordt als een ondoordringbaar bastion met veel verdedigers gezien, dat alleen met geweld veroverd kan worden. Nastrevers van het veiligheidsbelang zien onvoldoende in dat beleidsmakers privacy al lang strategisch inzetten en dat het begrip ruimte biedt voor afweging van meerdere belangen. Het imago van privacy blijft echter dat als beperkende conditie bij beleid.⁴³

De navolgende tien stellingen geven de verschillende facetten van privacy weer en vormen met elkaar een afgeronde positionering van privacy in het debat. Daarbij worden steeds de consequenties van deze stellingen voor veiligheid en veiligheidsbeleid geschetst.

3.1 Stelling 1: Privacy is een basisvoorwaarde voor het functioneren van een democratische rechtsstaat

Niemand twijfelt eraan dat de zorg voor de in- en uitwendige veiligheid tot de primaire staatstaken behoort. Iets minder oud, maar toch ook al wel eeuwenoud is het besef dat van de overheid in een democratische rechtsstaat iets meer wordt verwacht. Het gaat daarbij niet alleen om de zorg voor de infrastructuur

⁴² Bennett en French in 2003.

⁴³ Koops e.a. 2005, p. 7.

van de rechtsstaat zoals politie, defensie en rechtspraak.⁴⁴ Het expliciete doel van de rechtsstaat is het bevorderen van de individuele vrijheid en haar te beschermen. Dit is niet zomaar een fraai ideaal. Dit gedachtegoed is ontstaan uit ervaringen van eeuwen waaruit blijkt dat de bescherming van de individuele vrijheid chaos binnen gemeenschappen en staatsverbanden voorkomt en vrede bevordert. Evenzeer belangrijk is dat de bescherming van de individuele vrijheid welvaart mogelijk maakt doordat burgers met vertrouwen aan het economisch verkeer kunnen deelnemen.⁴⁵ Het is daarom dat de bescherming van de individuele vrijheid een van de kerntaken is van de overheid binnen de democratische rechtsstaat

Om deze en andere taken⁴⁶ waar te kunnen maken dient de democratische rechtsstaat er wel voor te zorgen dat zij blijft voortbestaan. Dat betekent dat zij soms vrijheden aan banden moet leggen. In de woorden van De Hert en Gutwirth: 'de democratische rechtsstaat belichaamt een orde die constitutief is voor individuele vrijheid en tegelijkertijd diezelfde vrijheid moet beperken.'⁴⁷ Dit spanningsveld is inherent aan de democratische rechtsstaat. Voortdurend zullen daarbinnen afwegingen moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt is daarbij steeds het zo optimaal mogelijk garanderen van de individuele vrijheid.

Wanneer de verhouding tussen burger en staat wordt begrepen als een sociaal contract wordt duidelijk dat bescherming tegen de staat net zo fundamenteel is als bescherming tegen medeburgers. De ontwikkeling van het privacybegrip kan in dit licht begrepen worden. De Wet Bescherming Persoonsgegevens is een uitwerking van deze afweerfunctie, maar de wet biedt ook fatsoensnormen, namelijk omtrent het verwerken van persoonsgegevens.

De ontwikkelingen van de laatste jaren laten ten onrechte een erosie voor de gevoeligheid van bescherming van privacy zien. Er zijn signalen van het eerder geschetste geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Een adequate invulling van het sociaal contract vereist blijvende (her)waardering voor privacybescherming.

3.1.1 Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid

- In het kader van de zoektocht naar de balans tussen privacy en veiligheid

⁴⁴ Hirsch Ballin 1994, p. 70.

⁴⁵ Burkens e.a. 2001, p. 21 e.v.

⁴⁶ Kummeling 1997, p. 31 e.v.

⁴⁷ De Hert en Gutwirth 2004, p. 595.

dient de privacy net zo'n dominant perspectief als veiligheid te zijn omdat dit de beste garantie biedt op een discussie met respect voor behoud van noodzakelijke vrijheden.

- Anders dan sommige politici beweren gaat veiligheid niet per se boven privacy. Het benadrukken van het belang van privacy is het benadrukken van vertrouwen in de rechtsstaat.

3.2 Stelling 2: Privacy en veiligheid zijn keerzijden van dezelfde medaille

Met name extreme vormen van onveiligheid, zoals grootschalige en voortdurende terroristische aanslagen, kunnen tot chaos leiden waarin vrijheidsrechten zowel in verticale als horizontale verhoudingen niet meer kunnen worden gegarandeerd.⁴⁸ Dit alles heeft desastreuze gevolgen voor het vertrouwen in de overheid, voor economische groei, welvaart en maatschappelijke ontwikkeling. Het is daarom de taak van de democratische rechtsstaat om zich daartegen te verdedigen. De gebeurtenissen van 9/11 hebben geleid tot ongekende mogelijkheden voor een nieuwe agenda voor veiligheidsmaatregelen, maar ook de omvang en het tempo van bestaande veranderingsprocessen in de richting van beveiliging van de samenleving vergroot.⁴⁹ Daar staat tegenover in de woorden van de president van het Europese Hof voor de Rechten van de mens, Wildhaber: 'Our response to terrorism has accordingly to strike a balance between the need to take proactive measures and the need to preserve those rights and freedoms without which there is no democracy. At the same time and from a wider perspective, is it precisely situations in which there is a lack of respect for human dignity, a lack of effective human rights protection which breed terrorism.' Met andere woorden: terrorisme creëert chaos, maar vergaande inbreuken op vrijheden creëren ook weer chaos. Terrorisme bedreigt de vrijheid, maar het toestaan van vergaande opsporingsbevoegdheden bedreigt de vrijheid ook. Karin Spaink herkent een preventieparadigma: de gedachte dat iets of iemand in de toekomst mogelijkwjs een terreurdaad kan uitvoeren, volstaat om nu al drastische tegenmaatregelen te nemen.⁵⁰ Zo geredeneerd leidt dat in haar ogen tot de conclusie dat privacy een vies woord geworden is: 'wie van zijn privacy

⁴⁸ Zie Von Schmid 2005.

⁴⁹ Levi en Wall 2004, p. 203.

⁵⁰ Zie Spaink 2006.

houdt, heult met de vijand.’

Uiteindelijk staat een mythe aan de basis van deze premisse. De mythe is dat de wereld nauwkeurig is te verdelen in nette burgers en zij die iets te verbergen hebben en dat het leven van nette burgers transparant is. Het is dan ook vooral de privacy van ‘de ander’ die beperkt mag worden, maar vaak niet die van de spreker zelf. De waarheid is dat onderscheid in typen burgers per issue misschien nog te maken is (junks/niet junks, overvallers/niet overvallers) en misschien zelfs in algemene zin bij harde criminaliteit (zware crimineel/geen zware crimineel), maar dit geldt zeker niet voor de samenleving als geheel. Nog daargelaten dat de meeste mensen van tijd tot tijd een wetsovertreding begaan die zij liever verborgen houden, zijn er maar weinig mensen die de intieme details van hun leven willen prijsgeven, omdat het zoeken naar terroristen nu eenmaal met zich meebrengt dat allen onderhevig zijn aan nauwkeurige observatie.

Daar komt nog bij, in de woorden van voormalig minister Pechtold:⁵¹ ‘Met een almaar verdergaande beperking van vrijheden van burgers dreigen we mee te werken aan datgene wat terroristen juist proberen te bereiken: een ontwrichting van onze economie, van onze open democratische samenleving.’ Kortom: veiligheidsbevorderende maatregelen en de bescherming van de individuele vrijheden, waaronder privacy, hebben hetzelfde doel: het voorkomen van chaos. Het is een basaal inzicht dat mensen en mensenrechten niet kunnen floreren in een samenleving die niet veilig is. Mede omwille van de privacyvrijheid en het recht op zelfontplooiing moet gewerkt worden aan veiligheid. Privacyvoorvechters hameren op efficiëntiemetingen en beheersbaarheid om mee te werken aan een zorgvuldig en realistisch veiligheidsbeleid, wat iets anders is dan streven naar een blokkering van het veiligheidsbeleid.⁵²

3.2.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Bij veiligheidsbevorderende maatregelen dient beseft te worden dat de maatregelen op zichzelf kunnen aantasten wat zij beogen te beschermen.
- Vrijheid is een meerduidig begrip en betekent niet alleen ‘afwezigheid van terrorisme’. Inbreuken op vrijheden dienen zo gering mogelijk te zijn, vanuit welk perspectief ook bekeken.

⁵¹ ‘Pechtold: Grondrechten burger staan onder druk.’

3.3 Stelling 3: Privacy blijft, want privacybesef en -behoefte zijn diepgeworteld in de samenleving

Tallose malen is beweerd dat burgers privacy minder laag inschalen dan veiligheid. Sterker nog, dat zij privacy graag opgeven voor meer veiligheid. Dat uit zich onder andere in beweringen als: 'wie niks kwaads in de zin heeft, heeft toch niks te verbergen', of erger nog: 'een goede burger heeft toch niks te verbergen'. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) constateert in een recent advies: 'Het algemeen gevoelen lijkt te zijn dat wat minder vrijheid voor wat meer veiligheid een goede ruil is.'⁵³ Anderen concluderen een publieke apathie tegenover privacy dan wel een grote bereidheid privacy in te ruilen tegen (financiële) voordelen.⁵⁴ De behoefte aan privacy zou zelfs überhaupt, dus los van de veiligheidsbehoefte, aan het verdwijnen zijn, ook gelet op het gemak waarmee persoonlijke informatie (gegevens, beelden) worden vrijgegeven in weblogs, vriendennetwerken zoals MSN en Hyves en op andere persoonlijke internetpagina's. Zoals Vincent Evers, voormalig directeur van innovatiecentrum Media Plaza zegt: 'Ach, privacy, get over it, dat is echt niet van nu. Het is maar een kleine elite groep die daarmee bezig is. De mensen die nu opgroeien hebben daar geen last van, en de meeste veertigers en vijftigers ook niet meer.'⁵⁵

Als vanzelfsprekend worden dan ook privacybeperkingen ter bevordering van de veiligheid (politiek) verdedigd. Deze voorstelling van zaken miskent echter dat privacybesef en -behoefte diep geworteld zijn in de Nederlandse samenleving, ondanks dat er uit de uitingen van alledag misschien een ander beeld opduikt. Recent onderzoek uitgevoerd door TNS NIPO in opdracht van het CBP⁵⁶ toont aan dat meer dan 90% van de bevolking waarde hecht aan wetgeving die de omgang met persoonsgegevens beschermt. Slechts een zeer kleine minderheid geeft gegevens af zonder te vragen waarvoor, verder zijn controle en zelfbeschikking over gegevens belangrijk. Opvallend in dat onderzoek was dat wanneer burgers zich in een groep uitspreken, de nuance verdwijnt en burgers elkaar versterken in de opvatting dat 'ze' alles van je mogen weten.

Een andere indicatie is de stemwijzer die ten behoeve van de Tweede Ka-

⁵² De Hert en Nehmelman 2006, p. 140.

⁵³ Raad voor het Openbaar Bestuur, p. 7, 13.

⁵⁴ Levi en Wall 2004, p. 207.

⁵⁵ Van Oosterhout 2006, p. 34.

⁵⁶ Schildmeijer, Samson en Koot 2005.

merverkiezingen van 2006 actief was. Eén van de stellingen was: 'Het bestrijden van terrorisme is belangrijker dan de persoonlijke vrijheid en privacy van burgers.' Uiteindelijk was van de 4.767.611 raadplegingen van de Stemwijzer invulde⁵⁷ een minderheid, namelijk slechts 43%, het met die stelling eens. Een indicatie van het belang dat aan dit onderwerp werd gehecht, was dat in de ranglijst van belangrijkheid deze stelling op de 6e plaats stond (van de 30 stellingen) en daarmee zwaar meewoog in de verstrekte stemadviezen. Daarnaast blijkt bijvoorbeeld steeds weer uit onderzoek van het CBP dat bedrijven zelfs zonder de wet nauwkeurig te kennen de kernregels van de Wet bescherming persoonsgegevens naleven wanneer zij op een pragmatische wijze beslissingen nemen.⁵⁸ Blijkbaar is er een soort van basisbesef in de samenleving dat er met privacygevoelige gegevens op een bepaalde, fatsoenlijke, manier moet worden omgegaan.

Dat burgers massaal gebruik maken van het internet, betekent dus niet dat zij daarmee hun privacy willen opgeven. De consument heeft simpelweg geen idee hoe vergaand hij zijn privacy prijsgeeft.⁵⁹ Tegelijkertijd hebben burgers weinig inzicht in de wijze waarop organisaties met hun gegevens omgaan. Datzelfde gebrek aan inzicht zal zeker ook op andere terreinen van de privacy een rol spelen. Zo komen De Hert en Gutwirth tot de conclusie dat hoe ongrijpbaarder of onzichtbaarder de opsporingsmethode is, hoe minder mensen ervan wakker liggen. Individuen bezitten iets waarvan ze de precieze omvang en waarde niet kennen, waarvan je het verlies (dus) niet voelt en waarvan je toch het gevoel hebt dat je het beheerst omdat de aantasting in veel gevallen onzichtbaar is. Anton Vedder stelt: 'De neiging is heel sterk om belangen die heel aanwijsbaar zijn zoals veiligheids- en gezondheidsbelangen, belangen dus waar mensen zich iets heel concreets bij kunnen voorstellen, snel voorrang te geven. Privacy is veeleer de metafoer om te zeggen "mensen vind je ook nog iets anders belangrijker?" Dat andere gaat dan allemaal onder de noemer van dat vage privacybegrip, van die persoonlijke levenssfeer.'⁶⁰

Dat burgers niet tegen privacybeperkende maatregelen opkomen valt daardoor

⁵⁷ Informatie van <www.stemwijzer.nl> d.d. 27 november 2006.

⁵⁸ College Bescherming Persoonsgegevens 2005, p. 15.

⁵⁹ Alberdingk Thijm 2001, p. 46.

⁶⁰ Aangehaald in Prins 2003, p. 91.

alleszins te begrijpen. Daar komt nog bij dat op dit moment het vertrouwen van burgers in de overheid waar het betreft de privacybescherming (nog?) bijzonder groot is, zo blijkt uit het eerder genoemde TNS NIPO-onderzoek. Dat kan alras omslaan als er inadequaat gebruik of zelfs misbruik van bevoegdheden door overheidsinstellingen aan het licht zou komen. Dan zal ongetwijfeld het publieke debat worden aangewakkerd.⁶¹ Datzelfde doet zich nu voor in de Verenigde Staten in het debat over de verlenging van de Patriot Act en de observatie van personen op presidentieel bevel, zonder rechterlijke machtiging. Steinhardt noemde dit al 'the fools' bargain' van deze tijd: een beperking van de privacy zonder noemenswaardige toename in veiligheid als onderbouwing van nieuwe technieken van toezicht.⁶²

3.3.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Het beroep op de publieke opinie ('de burgers willen het') legitimeert niet in algemene zin privacybeperkende maatregelen.
- Pas na een uitvoerig publiek (parlementair) debat, waarna burgers daadwerkelijk geïnformeerd kunnen zijn over de inhoud van bepaalde maatregelen en na daadwerkelijke, verantwoorde, raadpleging van burgers kan de stelling worden betrokken 'dat het volk het wil'.
- Helderheid over de omvang van privacybeperking is nodig: in voorstellen wordt wel benadrukt wat men 'wint' (veiligheid) maar niet wat men 'verliest' (vrijheid). Er dient aandacht te komen voor het gegeven dat wat de samenleving als geheel verliest, misschien groter is dan wat de samenleving wint.

3.4 **Stelling 4: Bij discussies over privacy en veiligheid is nuancering noodzakelijk**

Het debat over het evenwicht tussen privacy en veiligheid wordt te zeer in algemene termen gevoerd en kan daardoor nooit productief worden. Ten minste een drietal nuanceringen moet worden aanbracht aan de hand van de beantwoording van de volgende vragen:

- a. Over welke privacy hebben we het?
- b. Over welke veiligheid hebben we het?
- c. Over welke maatregel gaat het?

⁶¹ De Hert en Gutwirth 2004, p. 631 en Westin 2003, p. 449-451 (zie 2.1).

⁶² Steinhardt 2003, p. 34.

ad a. Privacy

Over privacy wordt vaak gezegd dat het een lastig te definiëren recht is⁶³ en als consequentie wordt dan vaak gezien dat men er gemakkelijker aan voorbij kan gaan. Dat privacy of persoonlijke levenssfeer moeilijk te duiden is, is onmiskenbaar juist, maar daarin verschilt het niet van vele andere grondrechten waarvan de reikwijdte voortdurend ter discussie staat.⁶⁴ Immers, vrijwel alle grondrechten zijn in vage (bijv. gelijkheid), soms archaische (bijv. drukpersvrijheid) termen gevat. Voor alle grondrechten, dus ook voor privacy, geldt dat steeds per geval moet worden uitgemaakt of er een grondrechtelijk aspect aan de orde is en zo ja welk grondrechtelijk aspect.

Zo is van belang dat de Grondwet verschillende deelaspecten van de persoonlijke levenssfeer beschermt en wel op zeer verschillende wijze. Zo is er het briefgeheim (art. 13, lid 1) waarop slechts na tussenkomst van de rechter een inbreuk mag worden gemaakt. Inbreken op huisrecht (art. 12) is pas na vele voorwaarden, waaronder toestemming van de bewoner toegestaan. Aantasting van de lichamelijke integriteit (art. 11) en de persoonlijke levenssfeer in algemene zin (art. 10, lid 1) behoeft op z'n minst een wettelijke basis.

De minste bescherming wordt geboden aan persoonsgegevens, de informatieve privacy. De wetgever heeft hier in belangrijke mate de vrije hand (art. 10, leden 1 en 2). Deze aparte status van de informatieve privacy is ook op een andere wijze relevant. Bij de meeste vormen van de bescherming van de privacy staat de bescherming van de burger centraal, terwijl bij dataprotectie vooral de transparantie, controleerbaarheid en accountability van machthebbers voorop staan.⁶⁵

Bij privacy in het algemeen geldt dat zij sterker werkt in het privédoein dan in het publieke domein. Omdat daar soms discussievertroebende misverstanden over bestaan is ook van belang om vast te stellen dat het recht op privacy niet hetzelfde is als een recht op anonimiteit. Zo'n recht bestaat ook niet in de Nederlandse rechtsorde.⁶⁶ Sterker nog, één van de karakteristieken van de informatiesamenleving is het verdwijnen van anonimiteit, in theorie en mis-

⁶³ Commissie grondrechten in het digitale tijdperk, p. 116.

⁶⁴ Zie Mendelts 2002.

⁶⁵ De Hert en Gutwirth 2004, p. 602-603.

⁶⁶ Commissie grondrechten in het digitale tijdperk 2000, p. 125.

schien wel in praktijk.⁶⁷ Daarop doorredenerend is het minder ingrijpend als men in het publieke domein wil weten wie iemand is, waarom hij op een bepaalde publieke plaats aanwezig is en wat hij daar doet, dan dat men bijvoorbeeld wil weten welke godsdienstige overtuigingen iemand heeft, welk voedsel hij eet, wat zijn banksaldo is en wat hij vorige week over de telefoon tegen zijn vrouw heeft gezegd.⁶⁸ Dat is belangrijk omdat, zoals Buruma aangeeft, dat het domein is waar privacy ons beschermt tegen misdefinities, beoordelingen buiten de context in een wereld waarin mensen maar heel korte herinneringen en heel korte aandachtspannen hebben, en die ertoe kunnen leiden dat wij louter op vage beeldvorming over mensen – over onszelf – nadenken.⁶⁹

Bewustzijn van dit soort nuancerings is noodzakelijk om pavlovreacties te voorkomen.

ad b. Veiligheid

Ook de verschillende soorten van veiligheid behoeven nuancering. Gaat het om subjectieve of om objectieve veiligheid? Gaat het om milieuveiligheid, de bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van de buurt tegen kleine criminaliteit? Gaat het om de ‘gewone’ criminaliteit of gaat het om de allerswaarste vorm, het terrorisme? Veel meer dan bij ‘gewone’ criminaliteit het geval is, heeft de bestrijding van terrorisme een proactief karakter. Gelet op de ingrijpende, massale gevolgen van een terroristische aanslag is het van eminent belang de daders vooraf te identificeren.⁷⁰ Gewone criminaliteit heeft minder ingrijpende, massale gevolgen en rechtvaardigt dus minder snel ingrijpende maatregelen en bovendien is deze vorm van criminaliteit op daderniveau nog minder voorspelbaar en is het proactief verzamelen van gegevens vanwege de omvang van de hooiberg vrijwel zinloos.

De Rob betoogt dat de huidige dreiging van het terrorisme de samenleving in een staat ‘tussen oorlog en vrede’ brengt,⁷¹ met als gevolg dat er geen sprake is

⁶⁷ Levi en Wall 2004, p. 206.

⁶⁸ Aldrich 2004, p. 736.

⁶⁹ Buruma 2005, p. 85.

⁷⁰ Van Grinsven 2005, p. 154.

⁷¹ Raad voor het Openbaar Bestuur 2005, p. 7: ‘In het Nederlandse recht zijn er twee mogelijkheden de vrijheidsrechten te beperken. In vreedstijd kunnen vrijheidsrechten worden beperkt door regulier wetgeving. In oorlogstijd kunnen de vrijheidsrechten worden opgeschort op basis van het noodrecht. De dreiging van terroristische aanslagen brengt de samenleving echter in

van een algemene noodtoestand, maar dat er wel vergaande maatregelen noodzakelijk worden geacht. Dit laat zich moeilijk verenigen met het huidige strafrecht, daarom pleit de Rob voor een aparte bestuursrechtelijk duidelijk afgebakende ruimte waarbij effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal staan. De dreiging moet onderbouwd worden, de noodzakelijkheid van de maatregelen aangetoond worden en er moet helderheid bestaan over de politieke verantwoordelijkheid. Een samenhangende veiligheidswet is noodzakelijk, volgens de Rob.⁷² Levi en Wall vragen zich af wie, uitgaande van een verandering van beleid van een vredesmodel naar een paraatheid/oorlogsmodel, bepaalt dat de oorlog voorbij is. De vraag is echter of dat ooit gebeurt, omdat de angst voor misdaad in het algemeen en georganiseerde misdaad in het bijzonder al tot toegenomen toezicht alsmede diverse EU-brede actieplannen leidde.⁷³ Zie in dit verband ook stelling 1 bij 'veiligheid'.

In de huidige discussies wordt te zeer het terrorisme als uitgangspunt genomen. Omdat dit de allerzwaarste vorm van criminaliteit is, delft de privacy welhaast vanzelfsprekend het onderspit, terwijl juist in een grondrechtelijke context nuancering noodzakelijk is vanwege de toe te passen proportionaliteit en subsidiariteit van de te nemen maatregel.

ad c. Aard maatregel

Hierover kunnen we kort zijn. Zoals hierna nog zal blijken, vereisen grondrechten maatvoering. Niet iedere inbreuk is toegestaan. Steeds moet de vraag worden gesteld of de maatregel niet te zwaar is met het oog op het gestelde doel (proportionaliteit) en of er niet een ander minder zwaar middel is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt (subsidiariteit).

3.4.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Privacy is niet lastiger te definiëren dan andere grondrechten en is net als andere grondrechten onderwerp van afwegingen.
- De veiligheidsclaim verdient nuancering: niet elke veiligheidsbehoefte vergt

omstandigheden tussen "oorlog en vrede". In de situatie tussen oorlog en vrede – en zonder uitzicht op een duidelijke markering van het herstel van de normale omstandigheden – is er geen sprake van een algemene noodtoestand, terwijl tegelijkertijd vergaand bevoegdheid en noodzakelijk worden geacht.'

⁷² Raad voor het Openbaar Bestuur 2005, p. 8.

⁷³ Levi en Wall 2004, p. 197.

vergaande inbreuken op het grondrecht privacy.

3.5 Stelling 5: Uitgangspunt bij het denken over privacy in Nederland dient niet zozeer de Grondwet te zijn, als wel het EVRM

De Nederlandse Grondwet kent een nogal formalistische grondrechtelijke beperkingssystematiek; als er voldaan is aan het vereiste van neerlegging van de beperkende maatregel in de formele wet dan is het al snel goed. Het gevolg is dat er vaak sprake is van een weinig inhoudelijke afweging, ook in politieke zin. Daarbij wordt onvoldoende in ogenschouw genomen dat als gevolg van de binding aan het EVRM, in het bijzonder aan art. 8, er ook een zware inhoudelijke afweging gemaakt moet worden, vooral die van de evenredigheid van de maatregel. Bij veiligheidsbevorderende maatregelen wordt dit onvoldoende onderkend. Dat was in het verleden al zo, bijvoorbeeld de wetsvoorstellen inzake de sluiting van drugspannen, de bestuurlijke ophouding en de preventieve veiligheidsfouillering.⁷⁴ Bij de maatregelen ten behoeve van de bestrijding van terrorisme lijkt de aandacht voor de evenredigheid van de maatregelen nog veel geringer te zijn. Teveel wordt de nadruk gelegd op het creëren van een wettelijke grondslag.⁷⁵ Terwijl toch ook de bevoegdheden op het gebied van de bestrijding van terrorisme zullen moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (zie vorige stelling).

Genoemde materiële afwegingscriteria gelden voor alle vormen van privacy. Immers alle vormen van privacy vallen onder de bescherming van dezelfde eisen die voortvloeien uit art. 8 EVRM. Voor de informationele privacy geldt nog een aantal aanvullende materiële afwegingscriteria, die later nog aan bod zullen komen.

Politici en nationale rechters richten zich te zeer op het vraagstuk van de legaliteit en miskennen daarmee dat de voorgeijkte materiële belangenafweging de essentie is van het grondrechtelijk denken.⁷⁶ De kans is niet denkbeeldig dat dit op enig moment door het mensenrechtenhof in Straatsburg wordt afgestraft. En wie dat niet belangrijk genoeg vindt, wordt nog eens gewezen op de betekenis van stelling 1.

⁷⁴ Kummeling 2001, p. 248.

⁷⁵ Van Grinsven 2005, p. 156.

⁷⁶ De Hert en Gutwirth 2004, p. 608.

3.5.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Bij de motivering van privacybeperkende maatregelen zal sterker gelet moeten worden op proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij gaat het er niet - alleen om dat een grotere dreiging een zwaarder ingrijpen rechtvaardigt, maar ook dat een zwaarder ingrijpen een stevigere motivering en meer waarborgen vereist.
- Gelet op het primaat van de vrijheid zal op degenen die inbreuken willen - maken op de vrijheid omwille van de veiligheid de bewijslast van de noodzaak daartoe moeten liggen.

3.6 Stelling 6: De nuchtere noodzakelijke afweging van belangen, i.h.b. de proportionaliteit, staat te zeer onder de invloed van de dreiging van terrorisme

Joyner beschrijft – als een visie van de VN – drie dimensies van gevolgen van terrorisme voor mensenrechten en burgerlijke vrijheden. In de eerste plaats blijkt dat terroristische activiteiten bewust gericht zijn tegen mensenrechten en burgerlijke vrijheden, waardoor versterking van de nationale veiligheid nodig is om destabilisering van naties te voorkomen en bescherming van rechten en vrijheden te handhaven. In de tweede plaats constateert de VN dat veel regeringen in de periode direct na de aanslagen van 11 september gebruik hebben gemaakt van de omstandigheden om de vrijheid van bepaalde groepen in de samenleving te beperken. In de derde plaats zijn er reacties van individuele regeringen die pogen regelgeving te implementeren die gericht is op het beperken van terroristische dreiging. Veel van deze wetgeving beperkt echter niet alleen mensenrechten en burgerlijke vrijheden van bepaalde individuen op basis van etnische, religieuze of nationale achtergrond. Vaak wordt ook uitgegaan van de aanname ‘schuldig tot de onschuld is bewezen’, een beginsel dat het democratische justitiële proces ondermijnt.⁷⁷

‘Nuchtere afweging van en realistische taxatie van het effect van voorgestelde maatregelen lijken te bezwijken onder de reële dreiging van terroristische aanslagen en de last van ernstige criminaliteit. De symboliek van de voorstellen is echter vaak groter dan de effectiviteit ervan. Steeds verder gaande controlemaatregelen zullen niet zonder meer leiden tot vergroting van de veiligheid van de burger, terwijl de maatschappelijke kosten voor overheid en burgers

⁷⁷ Joyner 2004, p. 243-244.

hoog zijn. Bezinning op nut, noodzaak en maatvoering van te nemen controlemaatregelen is nodig', zo staat dan ook te lezen in het jaarverslag van het CBP in 2003. In 2004 en 2005 wordt dit nog eens in andere bewoordingen herhaald. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar het feit dat de noodzaak van de uitbreiding van bevoegdheden tot het verzamelen en uitwisselen van informatie niet is aangetoond. Dat neemt niet weg dat ex-minister van Justitie Donner tijdens de De Witt-lezing 2006 aangaf dat het best kan zijn 'dat ooit nog eens blijkt dat er een wijkagent is die de bewegingen en uitlatingen bijhoudt van personen die hij verdenkt van radicalisme, en die zo tijdig een aanslag weet te verijdelen'.⁷⁸ Deze hypothetische situatie is volgens hem voor velen afdoende om vergaande maatregelen te bepleiten, want hierdoor worden uiteindelijk burgers beschermd en dat is waar de rechtsstaat voor staat. Immers, iedereen van wie de gegevens worden vastgelegd en geanalyseerd ondervindt hinder, maar dat geeft niet want het zijn 'potentiële slachtoffers wier leven beschermd wordt'.⁷⁹ Een dergelijke stellingname maakt zinvolle afwegingen onmogelijk. 'De spanning is gelegen in de verleiding om het resultaat: veiligheid, te stellen boven rechtsregels, omdat het doel zelf de middelen rechtvaardigt. Dat speelt terroristen echter in de kaart', aldus wederom Donner. Het gevolg? 'Governments relentlessly tried to weaken data protection regimes, while intensifying the collection of information from public and private sources and sharing it with an increasingly wider range of law enforcement and national security agencies.'⁸⁰ De Hert en Nehmelman concluderen: 'Op zulke ogenblikken vraagt het beleid een (onjuridisch) vertrouwen in het politie- en justitieapparaat, terwijl het kiest voor bevoegdheden die het moeilijk maken toe te zien op de vraag of dat vertrouwen gerechtvaardigd is.'⁸¹

Het CBP lijkt in zijn reactie nog voorzichtig; de dreiging van terroristische aanslagen wordt als reëel gekwalificeerd. Maar hoe reëel is deze dreiging? En moet onder de slagschaduw van deze dreiging iedere privacybeperkende maatregel worden geaccepteerd? Zoals tijdens de groepsgesprekken in het kader van dit project werd gesteld: 'Privacy kan alleen goed worden afgewogen in relatie tot een concrete casus. Alleen maar een bak met gegevens maken met een beroep

⁷⁸ Donner 2006.

⁷⁹ Donner 2006.

⁸⁰ Rotenberg en Laurant 2006.

⁸¹ De Hert en Nehmelman 2006, p. 137.

op veiligheid gaat hieraan voorbij: dan maak je een zinvolle afweging onmogelijk.' Een duidelijke inschatting van de risico's in relatie tot de ingrijpendheid van de gevolgen van de voorgestelde maatregelen lijkt te ontbreken.

Helemaal verwonderlijk is dat overigens niet. De Amerikaanse jurist Gross stelt: 'Experience shows that when grave national crisis are upon us, democratic nations tend to race to the bottom as far as the protection of human rights and civil liberties, indeed of basic and fundamental legal principles is concerned. Emergencies suspend, or at least redefine, *de facto*, if not *de jure*, much of our cherished freedoms and rights.'⁸² Loof illustreert bovendien nog eens dat grondrechtenbeperkingen die een reactie vormen op een crisissituatie en veelal in eerste instantie zijn bedoeld als buitengewone en tijdelijke (nood)maatregelen, in een groot aantal gevallen doorsijpelen naar het normale rechtsstelsel en zodoende ook na beëindiging van de crisis overeind blijven.⁸³ De historicus E. Jonker concludeert: 'Privacy is een soort barometer van het maatschappelijk welbevinden: we eisen het op als we ons sterk voelen, we doen er afstand van als we worden bedreigd.'⁸⁴ In feite kennen al deze constatering een lange historie, niet voor niets is een bekend citaat van Benjamin Franklin dat 'any society that would give up a little liberty to deserve a little security, will deserve neither and lose both'. Dit alles klemmt temeer nu het oplaaen van terrorisme en de aandacht daarvoor conjunctureel zijn. Denk aan de jaren zeventig met de Molukse acties en die van de RAF. Daarna was de aandacht voor dit thema, althans in Nederland, lange tijd weg.

In dat licht bezien snijdt de opvatting van het CBP hout: 'Maatregelen kunnen ook tijdelijk zijn: de reikwijdte kan beperkt worden tot plaatsen en/of tijden met een verhoogd risico. Evaluatie van de maatregelen zou standaard moeten zijn, zeker bij ingrijpende controlemiddelen zoals cameratoezicht, preventief fouilleren en identiteitscontroles. Doordachte maatregelen, een proportionele inzet en het meten van effectiviteit bij het bestrijden van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit passen bij een overheid die hoeder is van onze grondrechten.'⁸⁵

⁸² Gross 2003, p. 1019.

⁸³ Loof 2005, p. 146.

⁸⁴ Aangehaald door Van Walsum 2001.

⁸⁵ Jaarverslag CBP 2003.

Opvallend is overigens dat de gevolgen van de post-9/11-maatregelen in Europa toch nog beperkter lijken dan in de Verenigde Staten. Dit wordt gezien als gevolg van het feit dat het Europese vasteland al langer met concrete terroristische activiteiten is geconfronteerd en er al tal van specifieke maatregelen en wetten zijn ontwikkeld bij de bestrijding daarvan. Ondanks die geringere behoefte, wordt Europa 'meegezogen' in de toenemende eisen op het gebied van informatievergaring en -deling vanuit de VS.

3.6.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Bij privacybeperkende maatregelen, zouden beperkte strekking, tijdelijkheid en evaluatie steeds het uitgangspunt moeten zijn
- De vaststelling van de proportionaliteit en subsidiariteit van inbreuken is geen taak voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij vragen om een diepgaand publiek (politie, parlementair) debat.⁸⁶

3.7 Stelling 7: De huidige (informatie) privacybescherming staat niet in de weg aan een effectieve bestrijding van terrorisme

Bij de voortdurende drang naar uitbreiding van veiligheidsbevorderende bevoegdheden wordt wel eens uit het oog verloren dat onder de bestaande (Grondwet)wetgeving al heel veel effectieve bestrijding mogelijk is.

Specifiek voor de gegevensverwerking, die met name in het kader van terrorismebestrijding van belang is, kan worden gemeld dat de wetgeving geen taboe legt op gegevensverwerking, mits er maar een aantal spelregels in acht wordt genomen.⁸⁷ Verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens zonder instemming van de betrokkene is zeker niet onmogelijk. Wel is er sprake van doelbinding, maar daar kan onder bijzondere omstandigheden van worden afgeweken als zwaarwegende belangen in het geding zijn zoals de veiligheid van de staat en de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de WBP ligt hier wel een duidelijke grens: structurele gegevensuitwisselingen zijn op grond van genoemde zwaarwegende belangen niet mogelijk. Daarvoor is aparte wetgeving nodig. En die is er ook gekomen in de vorm van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet Politierregisters. Voor het overige geldt dat onder de WBP heel veel gegevensuitwisseling mogelijk is. Als nut en noodzaak vaststaan, en dus gecommuniceerd en gecontroleerd kunnen

⁸⁶ Aldrich 2004, p. 735.

⁸⁷ De Hert en Gutwirth 2004, p. 614.

worden en als het doel niet op een andere wijze dan door gegevensuitwisseling kan worden gerealiseerd, dan verzet het CBP zich daar niet tegen.

Gegeven deze context en gegeven het feit dat op basis van de WIV 2002 en het Wetboek van Strafvordering er reeds ruimere bevoegdheden bestaan tot bijvoorbeeld observatie, afluisteren en doorzoeking is de noodzaak tot verdere uitbreiding van de mogelijkheden van inlichtingen- en opsporingsdiensten tot informatievergaring *zeer* dubieus.⁸⁸

Bovendien rust er een dure plicht op hen die menen niet zonder een dergelijke bevoegdheid te kunnen. Zoals Kohnstamm onlangs stelde is er namelijk geen causaal verband tussen het niet voorhanden zijn van lang bewaarde verkeersgegevens en het niet kunnen voorkomen van terroristische aanslagen. De angst voor het terrorisme is niettemin het breekijzer geworden om de bewaarplicht voor verkeersgegevens in de publieke en politieke arena aanvaard te krijgen, ondanks het feit dat nut en noodzaak daarvan in het kader van de bestrijding van terrorisme niet overtuigend zijn aangetoond.⁸⁹

3.7.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Er kan niet op voorhand worden gesteld dat uitbreiding van bevoegdheden met betrekking tot de garing en verwerking van gegevens nodig is: de wet biedt al voldoende mogelijkheden.
- Met het opreken van bestaande wetgeving in de praktijk moet worden opgepast. Het inzetten van AIVD-informatie in het strafrecht is een voorbeeld van een grens die bereikt wordt, immers voor het verzamelen van AIVD-informatie is geen redelijk vermoeden van schuld nodig.⁹⁰
- Juist omdat er zoveel mogelijk is, zal de gegevensverwerking transparant en controleerbaar moeten zijn en daarvoor zijn vele verbeteringen mogelijk. Zie ook stelling 8.

3.8 **Stelling 8: Privacybeperkende maatregelen en technieken hebben onvermijdelijk ongewenste neveneffecten**

In zijn boek *De dreigingsspiraal*⁹¹ wijst Buruma erop dat misdaden en andere be-

⁸⁸ Van Grinsven 2005, p. 155.

⁸⁹ Kohnstamm 2006.

⁹⁰ Van Grinsven 2005, p. 156.

⁹¹ Zie literatuurlijst.

dreigingen van de veiligheid, in het bijzonder terrorisme, reacties uitlokken en nieuwe gevaren teweegbrengen: inperkingen van vrijheden van burgers en inbreuken op wat rechtvaardig wordt gevonden. Uiteindelijk leiden die reacties tot nieuwe bedreigingen van veiligheid en zo ontstaat een dreigingsspiraal. Deze dreigingsspiraal heeft verschillende negatieve neveneffecten. Maar ook het gebruik van verschillende privacybeperkende technieken en het beveiligen van bepaalde delen van de samenleving kennen dergelijke neveneffecten. In deze - paragraaf worden er een paar genoemd.

Ten aanzien van privacy is een eerste ongewenst neveneffect zichtbaar bij de praktijk van gegevensbewaring en opslag. Gegevens verouderen of zijn van begin af aan al niet kloppend: het vereist inspanning om opgeslagen gegevens te verifiëren en te actualiseren. Verstrekking aan derden draagt het gevaar in zich dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de kern van privacy op dit punt, namelijk dat mensen kunnen veranderen en dat gegevens over hen verouderen. Maar verstrekte gegevens blijven wat zij zijn, zodat mensen dreigen te worden teruggebracht tot een virtuele werkelijkheid waar ze zich niet tegen kunnen verdedigen.⁹² Een belangrijke veronderstelling van het publiek is dan ook de volgende: gegevens worden gebruikt voor het doel waar ze voor verzameld zijn. De werkelijkheid is echter dat bestaande gegevens voor andere doelen zullen worden gebruikt en tot meerbehoefte leiden. Datasets verdwijnen nooit.

Een verwant neveneffect is dat relatief zware inbreuken op de privacy, geïnitieerd door de dreiging van terrorisme of andere ernstige inbreuken op de veiligheid, gebruikt worden voor de bestrijding van andere doelen. Karin Spaink concludeert: 'De voorstellen voor de bewaarplicht werden ingeleid met verwijzingen naar WTC, Madrid en Londen, maar tegen de tijd dat ze werden ingevoerd werd allerwegen gezegd dat het zo'n handig middel is om "piraterij" op te sporen. De film- en muziekindustrie hebben een fikse lobby opgezet om de richtlijn aanvaard te krijgen. [...] We leggen een virtuele slotgracht om alle steden om verkeersboetes te incasseren.'⁹³ In een samenleving die geregeerd wordt door angst voor misdaad, is het moeilijk de morele druk te weerstaan om misdaad te minimaliseren door maximaal gebruik van alle beschikbare informatie.⁹⁴ Maar het contra-effect kan zijn dat misdadbestrijders geconfronteerd worden

⁹² Buruma 2005, p. 88-89.

⁹³ Spaink 2006.

⁹⁴ Levi en Wall 2004, p. 205.

met veel voorheen niet-zichtbare criminaliteit, of criminaliteitspatronen, met als gevolg grote druk op budgetten en mensen om deze criminaliteit het hoofd te bieden, verder te onderzoeken of aanvullend bewijs erover te verzamelen. Hierdoor kan het bereiken van het hoofddoel – bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme – onder druk komen te staan doordat toegenomen kennis van meer alledaagse criminaliteit alle aandacht gaan opeisen. Het onvermogen daaraan te voldoen kan vervolgens de legitimatie van de rechtsstaat aantasten.⁹⁵ Hier ligt het verband met de stellingen 1 en 2 van dit hoofdstuk.

Een volgend neveneffect is dat beveiliging op bepaalde punten onveiligheid op andere punten veroorzaakt. De verwachting is dat betere beveiliging van auto's zal leiden tot een toename van 'homejacking' en 'carjacking', het stelen van autosleutels uit woningen of het beroofd worden van een auto tijdens het gebruik ervan, in plaats van het inbreken in geparkeerde auto's.⁹⁶ Het valt te voorspellen dat toename van toegang tot systemen en maatschappelijke voorzieningen die is gekoppeld aan identiteitscontroles (al dan niet biometrisch), leidt tot toename van criminele activiteiten gericht op iemands identiteit. Want wie iemands identiteit controleert, controleert de toegang tot de technologie.⁹⁷

Tot slot wijzen Levi en Wall erop dat technische systemen in gebruik voor toezicht op allerlei gebied, een eigen dynamiek krijgen. Het is namelijk bijna onmogelijk te bewijzen dat zij niet volstaan – bijvoorbeeld doordat zij geen enkel (terroristisch) misdrijf hebben voorkomen. Het feit dat misdrijven nog plaatsvinden en zij misschien niet alles voorkomen, toont aan dat zij nog niet volledig effectief zijn en dus verder ontwikkeld moeten worden. Bovendien herdefiniëren zij populaties tot verdachte populaties, die onder toezicht moeten worden gehouden.⁹⁸ Wantrouwen schept een ongelimiteerde vraag naar kennis, een honger naar steeds meer gegevens die preventief bewaard zouden kunnen worden, nog los van de vraag of en hoe die gegevens daarna effectief toeganke-lijk kunnen worden gemaakt, zodanig dat deze ingezet kunnen worden in de strijd tegen het terrorisme en andere maatschappelijk ernstig ontwrichtende

⁹⁵ Levi en Wall 2004, p. 209.

⁹⁶ Volgens Ferwerda e.a. 2005, p. 84, doet deze trend zich in Nederland nog niet in ruime mate voor, maar is deze in België wel duidelijk zichtbaar.

⁹⁷ Levi en Wall 2004, p. 213.

⁹⁸ Levi en Wall 2004, p. 204-205.

misdrijven.⁹⁹

In deze voorbeelden wordt op verschillende plekken het ‘hellend vlak’-argument zichtbaar: Stap A is op zichzelf genomen misschien nog wel aanvaardbaar, maar leidt onontkoombaar tot stap B die ronduit verwerpelijk is. Laten we daarom ook stap A maar niet zetten. Er bestaat in bovenstaande voorbeelden onvoldoende vertrouwen dat een ongewenste stap B voorkomen kan worden.¹⁰⁰

3.8.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- De huidige veiligheidspolitiek kent een aantal ongewenste neveneffecten, die deels kunnen worden voorkomen door de balans met privacy te zoeken.
- Veiligheidsbeleid dreigt te worden gebaseerd op verouderde gegevens en kan verregaande consequenties voor onschuldige burgers hebben.
- Veiligheidsbeleid wordt zwaar belast door de noodzaak nieuw verkregen informatie te onderzoeken. De focus op het kernprobleem dreigt daardoor verloren te gaan.
- Er zal verschuiving van criminaliteit plaatsvinden die erop gericht is toegang te krijgen tot de over het individu opgeslagen informatie.

3.9 Stelling 9: De extra complexiteit van de bescherming van de informationele privacy vereist dat er ruim baan wordt gegeven voor de onafhankelijke toezichthouder, het CBP

Hiervoor hebben we al aangegeven dat vele elementen van het privacyrecht uitgaan van de bescherming van de burger. Wordt deze geschonden, dan staat meestal de weg naar de rechter open. Bij dataprotectie ligt dat duidelijk anders. Daar wordt de bescherming vooral gezocht in de transparantie, controleerbaarheid en accountability van machthebbers. Dat vereist allereerst heldere en duidelijke (wettelijke) regels, toegankelijkheid van de opgeslagen en anderszins verwerkte informatie, maar ook de bereidheid om de (politieke) machthebbers ter zake van de gegevens ter verantwoording te roepen. Maar onder andere vanwege de gebrekkige controlefunctie van het politieke systeem is dat alles nog niet voldoende. Aanvulling is nodig door een onafhankelijk orgaan dat toeziet op de verwerking van gegevens. Als een soort van extra controleur maar ook als extra ‘rechtshulpverlener’ voor de burger. Alle Europese wetten voor-

⁹⁹ Kohnstamm 2006.

¹⁰⁰ Vergelijk Prins 2003.

zien in zo'n onafhankelijke toezichhoudende instelling.¹⁰¹ In Nederland vervult het College Bescherming Persoonsgegevens deze belangrijke taak.

Alberdingk Thijm stelt dat het beschermen van de persoonlijke levenssfeer een paternalistische bezigheid is. Juist op het terrein van de privacy wordt de burger in bescherming genomen tegen zichzelf. Het opgeven van de privacy is eenvoudig, maar de gevolgen daarvan zijn niet altijd op voorhand te voorspellen. Wat dat betreft, is zelfregulering voor hem een minder geschikt middel.¹⁰²

Schreuders ziet een rol weggelegd voor het CBP: 'Als je het evenwicht wilt bewaren tussen opsporing en privacy dan zul je natuurlijk via wetgeving een normstellend kader moeten hebben voor indicaties vooraf en de toetsing achteraf, maar daarmee is zeker niet alles gezegd. Je zult je ook moeten richten op houding en instelling van de personen die in de alledaagse praktijk met dit evenwicht te maken krijgen en wat dat betreft is het instrument van negatieve publiciteit, zoals bij tijd en wijle gehanteerd door het College bescherming persoonsgegevens, een zeer adequaat sturingsinstrument. [...] Als iemand tegen mij roept: "de politie heeft last van privacywetgeving", dan zou mijn antwoord zijn "ja dat mag ik hopen, daar is zij toch ook voor bedoeld!"'¹⁰³

Het CBP is zeer actief en brengt kwalitatief hoogwaardige adviezen uit. Regelmatig wordt gewezen op gebrekkige transparantie van gegevensverwerking en gebrekkige controle op gegevensverwerking (zie bijvoorbeeld de brief van 22 september 2004 aan minister Donner over de Contra-Terrorisme-informatiebox). Onmiskenbaar is echter dat het CBP in het huidige 'veiligheidsklimaat' in het defensief is gedrongen.

3.9.1 *Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid*

- Gelet op het belang van grondrechten voor de democratische samenleving (stelling 1) en het feit dat privacy en veiligheid de keerzijden van dezelfde medaille vormen (stelling 2) dient het CBP in een zo vroeg mogelijk stadium van het wetgevingsproces te worden ingeschakeld en dient het ruim baan te krijgen voor het weergeven van standpunten in het politieke en publieke debat.

¹⁰¹ De Hert en Gutwirth 2004, p. 612.

¹⁰² Alberdingk Thijm 2001, p. 44.

¹⁰³ Geciteerd in Prins 2003, p. 82.

3.10 Stelling 10: Het probleem is niet de noodzaak tot extra informatie, maar de onmogelijkheid om de reeds beschikbare info op een zinvolle wijze te gebruiken

Het vragen om meer bevoegdheden heeft vaak het karakter van een zwaktebod. Het is niet meer dan het stellen van een symbolische daad om te laten zien dat er daadwerkelijk aan het probleem wat gedaan wordt, zonder dat dit daadwerkelijk tot effectief ingrijpen leidt. Het lijkt soms wel alsof deze maatregelen worden genomen om overigens ineffectief optreden te verhullen. De Rotterdamse hoogleraar Paul Mevis stelt: 'Dit klinkt wat overdreven misschien, maar met die identificatieplicht is er toch sprake van een soort symboolwetgeving. Het komt tegemoet aan een groep binnen de overheid die graag iets zichtbaars wil doen. Preventief fouilleren is ook zo iets: de overheid kan een signaal afgeven. Of het vervolgens ook echt helpt is een tweede. Met deze zichtbaarheid van de overheid is op zich niet zoveel mis. Kennelijk is daar behoefte aan.'¹⁰⁴

Het probleem is niet de noodzaak tot extra informatie. Het gaat meer om mensen die er wat mee (kunnen) doen. Als er geen tijd is om gegevens te controleren, als er onvoldoende menskracht is om er wat mee te doen, dan leiden extra bevoegdheden louter tot grotere hooibergen van informatie.¹⁰⁵ Wat de gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten betreft, lijkt het vooral om culturele en organisatorische problemen te gaan en niet om de noodzaak tot extra bevoegdheden of het slechten van vermeende privacybarrières.¹⁰⁶

Anders gezegd: niet privacy is het probleem maar de gebrekkige organisatie en samenwerking van en tussen de voor de veiligheidsinstanties verantwoordelijken.

3.10.1 Consequenties voor veiligheid en veiligheidsbeleid

- Veiligheidsinstanties dienen bereid te zijn de kwaliteit van hun eigen interne organisatie en de mogelijkheden van verbetering daarin te betrekken bij de afweging of extra bevoegdheden noodzakelijk zijn.

¹⁰⁴ Wiegiers 2003.

¹⁰⁵ De Hert en Gutwirth 2004, p. 592, noot 15.

¹⁰⁶ Kohnstamm 2005.

4 Het veiligheidsperspectief

Net zoals privacy is ook veiligheid een begrip met meerdere dimensies. Vaak wordt het onderscheid tussen fysieke en sociale veiligheid gebruikt. Bij fysieke veiligheid gaat het om bedreiging van gezondheid en goederen door allerlei ongevallen, en dus om aspecten als brandbeveiliging, rampenbestrijding en veiligheid van objecten. Bij sociale of maatschappelijke veiligheid gaat het om bedreiging van gezondheid en goederen door moedwillige criminele handelingen van derden, dit heeft onder meer betrekking op openbare orde, criminaliteitsbestrijding en leefbaarheid.¹⁰⁷ Of het nu om fysieke of sociale, interne of externe veiligheid gaat, steeds gaat het erom dat veiligheid wordt omschreven als de afwezigheid van iets: van dreiging, van aantasting van materieel eigendom, van aantasting van de fysieke of psychische integriteit van buitenaf of van iets anders.¹⁰⁸ Onder veiligheid wordt datgene verstaan dat kennelijk zo belangrijk wordt geacht dat bij een bedreiging daarvan desnoods met gebruikmaking van niet-normale middelen wordt opgetreden om die veiligheid te waarborgen of te herstellen.¹⁰⁹ Belangrijk daarbij is nog het verschil tussen objectieve en subjectieve veiligheid, waarbij objectieve veiligheid betrekking heeft op de feitelijk bestaande verloedering, criminaliteit en overlast en subjectieve veiligheid op de gevoelens van onveiligheid in de zin van angst voor slachtofferschap van (gewelds- en vermogens)criminaliteit.¹¹⁰

Opvallend is dat in het debat over privacy en veiligheid niet alleen niet duidelijk omschreven wordt welke privacy wordt beoogd, maar dat ook niet wordt beschreven welke veiligheid men op het oog heeft. Verschillende vormen van veiligheid lijken te worden bedoeld: veiligheid van ICT-infrastructuren, informatiebeveiliging,¹¹¹ veiligheid in een internationale context of de veiligheid van de burger op straat. Het feit dat er zo talloze relaties tussen verschillende typen privacy en diverse vormen aan veiligheid ontstaan, die elk voor zich een aparte

¹⁰⁷ Helsloot 2004, p. 345.

¹⁰⁸ Boutellier e.a. 2005, p. 7.

¹⁰⁹ Brainich von Brainich Felth 2004, p. 13.

¹¹⁰ Boutellier e.a. 2005, p. 8.

¹¹¹ Zie Duthler 2003.

afweging vereisen, wordt daarbij over het hoofd gezien.

In de bundel *Veiligheid*¹¹² onder redactie van Muller is een tiental stellingen ontwikkeld die een beeld geven van de stand van zaken met betrekking tot (fysieke en sociale) veiligheid en het veiligheidsbeleid in Nederland. De stellingen, die een uitgangssituatie beschrijven, zijn echter ook functioneel als uitgangspunt voor het signaleren van de onbalans in het debat tussen privacy en veiligheid. De stellingen gaan immers uit van veiligheid – het dominante thema in het publieke debat van vandaag – zodat gezichtspunten met betrekking tot privacy en privacybeleid daartegen afgezet kunnen worden. In dit hoofdstuk zijn deze stellingen geactualiseerd en waar nodig geherdefinieerd zodat zij toepasbaar zijn op de discussie over de balans tussen veiligheid en privacy. Bij elke stelling is hier aangegeven wat de consequenties voor privacy en privacybeleid zijn.

4.1 Stelling 1: Veiligheid blijft

Veiligheid blijft ook in de komende jaren een belangrijk item voor zowel de praktijk als de wetenschap. Het valt niet te verwachten dat veiligheid de eerste plaats van de zorgopties zal blijven bezetten. De economie, werkgelegenheid en volksgezondheid zullen naar verwachting zeker gaan concurreren met veiligheid. De dominante positie van veiligheid zal de komende jaren in zekere mate aangetast worden, bijvoorbeeld door de hernieuwde aandacht voor het milieu in het kader van het klimaatdebat.

Waarom zal dat niet gebeuren met veiligheid? Veiligheid heeft directe consequenties voor burgers. Burgers zijn de afgelopen decennia geconfronteerd met een toename van (gewelds)criminaliteit en overlast. Zij merken de gevolgen zelf. Bij burgers wordt ingebroken, burgers worden lastig gevallen, burgers voelen zich onveilig en (on)veiligheidsgevoelens laten zich lastig beïnvloeden. Het gaat om een probleem dat zich dagelijks voordoet en zich acuut en onmiskenbaar opdringt aan de burgers. Het veiligheidsprobleem is te complex om in enkele jaren op te lossen. Een zekere mate van onveiligheid zal altijd aanwezig zijn. Maar de tolerantie van de burgers ten aanzien van onveiligheid is afgenomen. Men vraagt sneller dan voorheen aandacht voor onveilige situaties. Snel-ler dan voorheen worden daarbij ook relaties gelegd met etnische achtergron-

¹¹² Muller 2005.

den van daders en no-goareas in de grote steden. Veiligheid wordt een onderwerp waarmee taboes geslecht kunnen worden.

Deze directe consequenties en blijvende onveiligheid zullen de aandacht voor veiligheid en veiligheidszorg stimuleren. De verwachting is niet dat de komende jaren de onveiligheid als geheel exponentieel zal toenemen. Op onderdelen en specifieke strafbare feiten (bijvoorbeeld rond geweld of terrorisme) kunnen zich stijgingen voordoen, maar de beleidsaandacht is zo omvangrijk geworden dat zekere effecten daarvan in de toekomst merkbaar zouden moeten zijn. Veiligheid blijft omdat het een permanent probleem is met directe gevolgen, niet omdat feitelijke of subjectieve onveiligheid stijgt. Veiligheid is een ideaalbeeld dat eindeloos kan worden nagestreefd.

Elke generatie beleidsmakers op het gebied van veiligheid lijkt de arena echter te betreden met steeds dezelfde drie samenhangende misvattingen.¹¹³ De eerste is dat het probleem dat zij te lijf moeten gaan nieuw is, althans nieuw in omvang. De waarheid is dat de meeste criminaliteit een variant is op wat al eerder bestond. De tweede is de retoriek dat alle criminaliteit kan worden opgelost, terwijl het realistischer is te verwachten dat criminaliteit kan worden teruggebracht naar een niveau dat minder schadelijk is voor de samenleving dan het bestaande niveau. De derde is dat de kern van het probleem afkomstig is van buiten de samenleving, terwijl georganiseerde criminaliteit en terrorisme appelleren aan bestaande behoeftes binnen de samenleving en zich binnen de – in het kader van veiligheidsbeleid – op te richten grenzen voltrekken.

De verwachting is dan ook dat de houding van burgers ten opzichte van de maatregelen die worden genomen ten behoeve van veiligheid, in het bijzonder in het kader van de strijd tegen terrorisme, afhangt van twee kernoverwegingen: (1) in hoeverre er meer succesvolle terroristische aanslagen zijn, met een versterkte behoefte aan extra toezicht en ondersteuning van maatregelen tot gevolg en (2) publicaties over hoe de overheid haar nieuwe bevoegdheden gebruikt, met blijvende steun bij zorgvuldig gebruik en toenemende onrust en roep om meer vrijheden bij onzorgvuldig gebruik.¹¹⁴

¹¹³ Levi en Wall 2004, p. 220.

¹¹⁴ Westin 2003, p. 448.

4.1.1 *Consequenties voor privacy en privacybeleid*

- Veiligheid zal een van de belangrijkste zorgen van de burgers blijven. Veiligheid zal nooit volledig zijn.
- Subjectieve onveiligheid is dominant zichtbaar in het dagelijks leven van burgers. Subjectieve privacyerschending is net zo actueel, maar wordt niet direct gevoeld.
- Privacy zal ook komende jaren onder druk blijven staan door constante en intensieve aandacht voor veiligheid. Privacy vormt geen grote zorg voor de burgers. Privacybeperkingen ten behoeve van veiligheid worden door burgers niet zichtbaar als ernstig ervaren. Individuele burgers worden zelf nauwelijks direct geconfronteerd met ongewenste beperkingen van privacy.

4.2 **Stelling 2: Veiligheid wordt breder en integraler**

Alle veiligheidsproblemen zijn vergelijkbaar, of zij nu een fysiek of sociaal karakter hebben. Zij hebben allemaal vergaande consequenties voor het leven en welzijn van de burgers. Zij tonen de verschillende risico's waarmee moderne burgers te maken hebben. De organisaties die betrokken zijn bij de veiligheidszorg merken nagenoeg dagelijks welke grensproblemen zich voordoen. Aan de andere kant zijn zij afhankelijk van de specifieke context waarin deze veiligheidsproblemen zich voordoen. Fysieke veiligheidsproblemen kennen een sterke relatie met technische risico's. Deze relatie doet zich bijvoorbeeld veel minder voor bij sociale veiligheid.

Onze verwachting is dat het concept veiligheid steeds breder zal worden opgevat. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of en hoe iemand slachtoffer wordt van criminaliteit, maar ook welke risico's de burgers lopen in het verkeer, bij het voedsel, en ten aanzien van industriële risico's. Het concept veiligheid is nu vooral sectoraal vormgegeven. Iedere sector in de samenleving of het openbaar bestuur kent zijn eigen veiligheidsproblemen. Samenwerking tussen deze sectoren komt moeizaam tot stand. Het sectoraal denken over veiligheid wordt steeds minder effectief. Betrokkenen in de verschillende sectoren beginnen te beseffen dat een intersectoraal of breed perspectief op veiligheid noodzakelijk is.

Veiligheid dient dan te worden opgevat als een samenbundeling van het voorkomen van risico's die een burger in het bestaan of functioneren kunnen bedreigen, die de 'normale toestand' aantasten. Er kan pas gesproken worden van

een veilige situatie indien alle reëel denkbare risico's gemitigeerd zijn. Niet alleen de risico's om het slachtoffer te worden van strafbare feiten, maar ook het risico om door een terroristische organisatie te worden aangevallen of het risico om te komen bij een omvangrijke brand of ramp. Deze brede visie op het concept veiligheid veronderstelt dat alle betrokkenen daadwerkelijk kunnen en willen kijken buiten de grenzen van hun eigen sectoren. De verwachting is – helaas – dat dat pas realistisch zal zijn in een volgende generatie.

Het brede perspectief op veiligheid impliceert tevens dat de veiligheidszorg een meer integraal karakter zou moeten krijgen om effectief en efficiënt met de problematiek te kunnen omgaan. De veiligheidszorg zal met andere woorden een meer organisatorisch integraal karakter moeten krijgen. De afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat samenwerking en coördinatie tussen organisaties in de veiligheidszorg niet zonder problemen zijn. Organisatorische veranderingen naar een meer integrale veiligheidszorg gaan heel langzaam. Er zijn weinig signalen dat de komende jaren een aanmerkelijke versnelling van deze verandering naar een meer integrale veiligheidszorg te zien zou zijn. Bij de laatste stelling over de noodzakelijke veranderingen in het veiligheidsbestel wordt hierop teruggekomen.

Voor de huidige generatie kan nog wel worden verwacht dat een begin wordt gemaakt met de afbraak van de louter sectorale kenbaarheid van personen. Met de invoering van het Burgerservicenummer ontstaat er een uniek algemeen registratienummer voor alle overheidsdiensten, dat naar verwachting ook in toenemende mate kan en zal worden ingezet voor identificatie- en verificatievragen die in het kader van de veiligheidszorg relevant zijn. De verwachting is dat informatie die nu sterk in sectoren is opgeslagen, integraal wordt ingezet. Integraliteit betekent dat de grenzen worden verbreed. Sectorale regelgeving rond privacy zal steeds verder worden verbreed en uniformer worden.

4.2.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid

- Privacy staat niet alleen in relatie tot sociale veiligheid maar ook in relatie tot fysieke veiligheid. Fysieke veiligheidsrisico's en privacyschendingen zijn geen onderwerp van discussie.
- Een breed concept veiligheid zal meer intensief koppelen van informatie betekenen en dus verzamelen, analyseren en verspreiden van meer informatie. De toegankelijkheid van alle verzamelde informatie wordt in-

tensiever en gaat over de grenzen van sectoren heen. De rol van informatieverzamelaars en beheerders van bestanden wordt steeds crucialer.

4.3 Stelling 3: Veiligheid is informatie en technologie

Cruciaal voor de bevordering, beleving en de beoordeling van veiligheid is informatie.

Voor wat betreft de bevordering van veiligheid is de algemene overtuiging dat een effectieve informatie-uitwisseling een noodzakelijke voorwaarde is voor het zo goed mogelijk garanderen van veiligheid,¹¹⁵ voor sommigen betekent dit zelfs informatie-uitwisseling zonder grenzen. Privacywetgeving – zo is de onderliggende gedachte – staat een effectieve informatie-uitwisseling in de weg.

Technologie en ICT nemen een steeds hogere vlucht. De ontwikkeling van technologie maakt het mogelijk dat steeds geavanceerder middelen kunnen worden ingezet voor toezicht en opsporing (smartcards, iriscopie, geïmplanteerde chips). De maximale inzet van technologie bij de verhoging van de veiligheid wordt steeds vanzelfsprekender. De ontwikkeling van ICT zorgt vervolgens voor toenemende mogelijkheden om informatie te vergaren, vast te leggen, te bewerken en uit te wisselen. Datamining wordt een steeds vaker toegepaste techniek.¹¹⁶

Maar niet alleen de objectieve, ook de subjectieve beleving van veiligheid is gebaseerd op informatie. Bij subjectieve beleving van onveiligheid is deze informatie sterk gekleurd door ofwel eigen ervaringen ofwel (vaker) door verhalen van mensen in de omgeving. De verwachting is dat in de komende jaren zowel door persoonlijke belevenissen als door steeds maar toenemende aandacht van media voor veiligheid en onveiligheid de subjectieve veiligheidsbeleving van de burgers niet zal toenemen. Er is en wordt steeds meer bekend over veiligheid en onveiligheid en dat wordt rechtstreeks bij de burgers in de huiskamers gebracht. Deze toename van feiten en gegevens over veiligheid zal invloed hebben op de subjectieve veiligheidsbeleving van de burgers in Nederland. Bij een meer objectieve beschrijving van de onveiligheid wordt geprobeerd op meer wetenschappelijke wijze een beeld te schetsen van de onveiligheid.

Deze constatering maakt dat informatie over veiligheid en onveiligheid van

¹¹⁵ Duthler 2003, p. 87.

¹¹⁶ Boutellier e.a. 2005, p. 9.

cruciaal belang is. Met deze informatie kan een positief of juist een negatief beeld geschetst worden van de effecten van bepaalde maatregelen of de stand van onveiligheid in een specifieke sector. Betrokkenen creëren daarom ook al een eigen wijze van beschrijving en verzameling van gegevens. De hoeveelheid monitors en overzichten aangaande veiligheid is oneindig. Niet steeds is vast te stellen wat de wetenschappelijke basis is van al deze gegevensbronnen en wat hun onderlinge vergelijkbaarheid is. Dat neemt echter niet weg dat ze frequent door velen gebruikt worden. De informatie zelf is belangrijker dan de manier waarop de informatie is verkregen. Er bestaan echter geen monitors die de mate van privacyschending aangeven en er bestaan ook geen eenduidige criteria om die te meten. De tendens is dat niet de maatschappelijk en politiek aanvaarde normen en waarden de grenzen dicteren, maar dat deze de facto worden bepaald door wat de technologie vermag.¹¹⁷

Wat betekent deze constatering voor de toekomst? Informatie is macht, ook ten aanzien van veiligheid. Wie beschikt over de informatie over veiligheid en onveiligheid zal een doorslaggevende rol spelen in het veiligheidsdebat. Deze personen kunnen dan ook specifieke en vergaande maatregelen verdedigen op grond van deze informatie. De informatie over veiligheid en onveiligheid zal gemonopoliseerd worden. Slechts een enkeling in dienst van regering of gemeente kan op basis van niet verifieerbare gegevens een uitspraak doen. Gegevens over veiligheid en onveiligheid zullen steeds vertrouwelijker worden. Onder het mom van tactisch en strategisch belang zal steeds meer informatie als geheim worden bestempeld. Daarmee zal het ontbreken aan een objectieve wetenschappelijke analyse van de onveiligheid.

Er is weinig tegenwicht voor deze 'informatiemacht'. Er zijn maar weinigen die optreden als privacybeschermer. De burger treedt zelf niet op. Deels omdat hij niet weet welke informatie er over hem bekend is en wat daarmee gebeurt. Deels omdat op bepaalde terreinen de rechtsbescherming beperkt of moeizaam is, zoals bij het preventief fouilleren en het cameratoezicht. Er zijn maar weinig organisaties van particulieren, zoals het inmiddels opgeheven Bits of Freedom, die opkomen voor privacybelangen. Bovendien vinden deze maar weinig gehoor. Er is maar één officiële instantie die daadwerkelijk privacybescherming tot zijn taak rekent, namelijk het CBP.

¹¹⁷ Kohnstamm 2006.

4.3.1 *Consequenties voor privacy en privacybeleid:*

- Informatie is macht in het veiligheidsbeleid. De grote rol van informatie binnen veiligheidsbeleid maakt privacy cruciaal.
- Subjectiviteit van onveiligheid is cruciaal, datzelfde kan gesteld worden ten aanzien van de subjectiviteit van privacyschendingen. De relatie tussen mediaberichtgeving en privacy is cruciaal voor de beeldvorming van privacybeleid. Er is te weinig bekend bij media en burgers over privacy en privacyschendingen en er is geen privacymonitor in de veiligheidssector.
- De mogelijkheden voor rechtsbescherming tegen privacyschendingen zijn moeizaam en beperkt. Het CBP heeft het officiële monopolie op privacybescherming; andere (overheids) instanties voelen zich daardoor niet verantwoordelijk en particuliere instanties spelen geen of een beperkte rol.

4.4 Stelling 4: Veiligheidszorg is management van verwachtingen

Er zijn lokaal, regionaal en nationaal veel plannen om de veiligheid in Nederland te verbeteren. De hoeveelheid organisaties die betrokken zijn bij de veiligheidszorg wordt steeds groter. Veiligheid is een kerntaak voor velen. Nagenoeg alle organisaties en burgers hebben een zekere relatie met veiligheid. Cruciaal voor het oordeel over de effectiviteit van alle aangekondigde maatregelen is het management van verwachtingen rond het kunnen beperken van onveiligheid. De omvang van het aantal plannen en initiatieven doet vermoeden dat alles op alles wordt gezet om de onveiligheid tot nul te reduceren. Sommigen in politiek en bestuur doen uitspraken die daaraan raken. De verwachtingen van burgers en organisaties rond de effectiviteit van al deze maatregelen zijn hoog gespannen: de massieve inspanningen van zoveel mensen en organisaties moeten er toch wel toe leiden dat de onveiligheid nagenoeg geheel zal verdwijnen.

Het is echter de vraag of het niet verstandig is minder hooggespannen en meer realistische verwachtingen te creëren. Onveiligheid zal blijven bestaan. Individuele burgers zullen er blijvend mee worden geconfronteerd. Organisaties in het openbaar bestuur en in het bedrijfsleven zullen steeds te maken krijgen met een zekere vorm van criminaliteit. De discussie over het acceptabele niveau van

onveiligheid wordt zelden gevoerd: veiligheidsprogramma's¹¹⁸ geven aan dat de samenleving veiliger moet worden, maar niet welk niveau van onveiligheid 'past' bij een moderne samenleving als de onze. In sommige steden wordt aan de hand van rapportcijfers een indicatie gegeven van de stijging of daling van de onveiligheid. Dergelijke gegevens hebben een nuttige functie voor de macroafwegingen omtrent onveiligheid maar voor de individuele burgers en bedrijven zullen dergelijke cijfers weinig betekenis hebben. De cijfers doen echter wel vermoeden dat het steeds beter gaat met de veiligheid. Onduidelijk blijft echter wat voor zowel politiek en bestuur als voor burgers en bedrijven een acceptabel niveau van onveiligheid is.

Het zou waardevol zijn als lokaal, regionaal en landelijk (en wellicht zelfs Europees) gesproken wordt over het acceptabele niveau van onveiligheid. Dat betekent dat politici en bestuurders maar ook korpschefs en brandweercommandanten meer expliciet dan nu het geval is de reële risico's in de moderne maatschappij dienen uit te dragen. Niet alleen aangeven wat er aan moet gebeuren maar tevens aangeven welke risico's bestaan en zullen blijven bestaan. En daarbij natuurlijk aangeven wat er organisatorisch, financieel en inhoudelijk zou moeten gebeuren om nog meer veiligheid te realiseren. Deze discussie dient niet alleen vorm te krijgen op een abstract niveau van risicoanalyses maar zoveel mogelijk individueel te worden vertaald. Alleen op die manier krijgen burgers en bedrijven een realistisch beeld van de onveiligheid en veiligheid die mogelijk is. Dat is van cruciaal belang voor de acceptatie van burgers en bedrijven van vergaande maatregelen om onveiligheid te reduceren.

Van belang is bovendien dat met betrekking tot privacy duidelijk wordt gemaakt wat de 'privacykosten' zijn van de inspanningen om de veiligheid te verhogen. Op dit moment lijken privacybeschermers geen goed inzicht te hebben in de veiligheidsdreigingen. Privacy 'kampt' met een levensgroot imago-probleem in de veiligheidssector.

4.4.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid:

- Privacy is ook management van verwachtingen; privacybeleid doet niets aan management van verwachtingen. Er is geen goed zicht op de feitelijk-

¹¹⁸ Zoals bijvoorbeeld het veiligheidsprogramma van het kabinet 'Naar een veiliger samenleving' (TK 2002-2003, 28684, nr. 1), dat spreekt over een trendbreuk en een indicatieve vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25% vanaf 2002.

- ke verwachtingen van burgers ten aanzien van privacy.
- Politici, politie en justitie doen onjuiste uitspraken over privacy en veiligheid. Er bestaat te weinig kennis bij deze groepen over precieze mogelijkheden en echte beperkingen. Politici die aangeven dat niet iedere privacybescherming moet worden opgegeven in de strijd voor veiligheid zijn schaars.
 - Er is geen gedeeld beeld van een acceptabel privacyniveau bij welke dreiging van veiligheid, zowel op micro- als op macroniveau. Er is geen gedeeld beeld van privacyrisico's bij burgers, bedrijven, politiek, bestuur en ambtenaren.

4.5 Stelling 5: Veiligheidszorg is big business

Velen zijn bezig met veiligheidszorg. De markt van veiligheid groeit nog steeds. Vele organisaties en individuen zijn afhankelijk van een zekere mate van onveiligheid: politie, brandweer, OM, rechterlijke macht, Binnenlandse Zaken en Justitie, gevangenis, onderzoeksbureaus, particuliere beveiliging en bewaking, computerbedrijven in bewakingssystemen, opleidingsinstituten en vele anderen op lokaal, regionaal, landelijk en internationaal niveau. De hoeveelheid geld die omgaat in de veiligheidssector kan alleen maar geschat worden, maar de indruk is dat in de afgelopen jaren een aanzienlijke stijging heeft plaatsgevonden. Veiligheidszorg is big business.

Deze constatering heeft twee kanten. Het is goed dat velen intensief bezig zijn in een steeds meer concurrerende markt met veiligheidsvraagstukken. Alleen op die manier kan er voor gezorgd worden dat in concurrentie de beste ideeën ontstaan en de beste producten worden bedacht om de onveiligheid te reduceren. Veiligheid is een terrein geworden waar de knappe koppen in de publieke sector, het bedrijfsleven en de wetenschap tijd en aandacht aan besteden. Dat kan tot waardevolle bijdragen leiden in de verbetering van de veiligheid. De uitwisseling van ideeën vindt steeds internationaler plaats. Producten en concepten rond veiligheidszorg die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten worden ontwikkeld, worden steeds vaker en sneller vertaald naar de Europese context.

Er dient naar gestreefd te worden om deze positieve effecten van de toegenomen organisatorische en individuele aandacht voor veiligheid te stimuleren en te geleiden. Want onmiskenbaar is het zo dat veel van deze organisaties en in-

dividuen een belang hebben bij continuïteit van onveiligheid. Daarmee is niet gezegd dat zij direct bijdragen aan deze onveiligheid, maar dat beelden die dergelijke organisaties uit kunnen zenden oncontroleerbare elementen kunnen bevatten waardoor onveiligheidsgevoelens worden verhoogd zonder dat daar objectieve redenen voor zijn. Er zijn op dit moment weinig voorbeelden in de praktijk van feitelijke overdrijving of onheuse beïnvloeding van de markt. De belangen zijn echter groot en controle is niet of nauwelijks aanwezig. Het risico is reëel aanwezig en het zou goed zijn als politiek, bestuur en betrokken organisaties zich daarvan meer bewust zijn en daadwerkelijk maatregelen treffen.

Cruciaal voor dit dilemma is dat privacy in vrijwel alle gevallen een bezit van immateriële aard is dat doorgaans weinig emotie oproept. Veiligheid is in hoge mate kwantificeerbaar en emotioneel: het zijn daadwerkelijke kosten, uitgedrukt in financiële schadeposten (vernietiging, ontvreemding), fysieke schade (mishandeling) of emotionele schade (onveiligheidsgevoelens, terreurdreiging) en daadwerkelijke beperking van bewegingsruimte (bijvoorbeeld extra toegangscontroles). Opmerkelijk genoeg is dit laatste één van de weinige zichtbare aspecten van verlies van privacy (bijvoorbeeld bij preventief fouilleren) met als resultaat dat juist daarbij verlies van privacy als een probleem wordt ervaren. Dit leidt tot de gedachte dat het kwantificeren van privacy leidt tot een hogere bewustwording bij individuen van het bezit ervan, maar ook van het verlies ervan. Dit bevordert de kwaliteit van de afweging tussen privacy en veiligheid.

4.5.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid:

- Financiële belangen maken dat het bon ton is om je af te zetten tegen privacy. Privacy kost velen geld; het streven is dure privacy te minimaliseren. Aan privacybescherming is geen geld te verdienen: privacy is very small business. Weinigen zijn financieel afhankelijk van privacybescherming.
- Er is geen concurrentie tussen privacybeschermers; er is een monopolie.
- Veiligheid is een product; onduidelijk is of dat ook van privacy gezegd kan worden.

4.6 Stelling 6: Veiligheidszorg betekent steeds meer en verdergaande bevoegdheden voor veiligheidsorganisaties

Er is een onmiskenbare tendens om veiligheidsorganisaties, in het bijzonder politie en justitie, meer en verdergaande bevoegdheden te geven om de onvei-

ligheid te kunnen bestrijden. Preventief fouilleren, cameratoezicht, bestuurlijke ophouding, de Wet Terroristische Misdrijven, verzwarende van straffen, anonieme aangifte, oprekken van bijzondere opsporingsbevoegdheden, versoepelen van privacybepalingen zijn slechts enkele van de vele voorbeelden. In een onderzoek van het Rathenau-instituut worden onder meer de volgende trends op het gebied van opsporingsbevoegdheden benoemd:¹¹⁹

- Het onderzoek wordt steeds vaker uitgebreid tot personen op wie zelf geen verdenking rust, in de omgeving van verdachten
- Er is een tendens om wettelijke beperkingen die gelden voor het gebruik van bepaalde opsporingsmethoden te verlichten of weg te nemen
- Opsporingsdiensten krijgen, zowel juridisch als technologisch, steeds meer mogelijkheden om (zelfstandig) onderzoek te verrichten
- Opsporingsdiensten kunnen in toenemende mate beschikken over persoonsgegevens afkomstig van andere (semi)overheidsdiensten, die voor andere dan opsporingsdoeleinden zijn verzameld.
- De tendens om (potentiële) misdadigers te volgen en aldus te weerhouden van het plegen van (nieuwe) misdrijven zal zich doorzetten – niet in het minst omdat de techniek daartoe toenemende handvatten biedt. Wel zal de mate waarin deze tendens zich ontwikkelt verschillen naargelang de roep om veiligheid of privacy.¹²⁰

Steeds wordt bij deze trends het argument gebruikt dat de groei van de onveiligheid noodzaakt tot deze uitbreiding van bevoegdheden. Er zijn geen voorbeelden dat als de onveiligheid daalt de bevoegdheden ook weer worden ingetrokken. Eenmaal gegeven bevoegdheden blijven bestaan, los van de feitelijke omvang van de onveiligheid. Er vindt geen discussie plaats over de mogelijkheden om eventueel tijdelijke bevoegdheden (dan wel ontheffing van privacybeperking) toe te kennen, totdat een beoogd veiligheidsdoel is bereikt.

Er is nog maar weinig onafhankelijk onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke effectiviteit van de toepassing van eenmaal toegekende bevoegdheden en het onderzoek dat er bijvoorbeeld is gedaan naar de effectiviteit van cameratoezicht en preventief fouilleren levert geen eenduidige resultaten op. Het lijkt toch vooral een politiek en publiek gevoel te zijn dat als politie, justitie en anderen

¹¹⁹ Vedder e.a. 2007, p. 36-37.

¹²⁰ Koops e.a. 2005, p. 26.

over meer bevoegdheden beschikken dat zij beter in staat zijn om de onveiligheid te bestrijden.

Sommigen in de wetenschap en de praktijk percipiëren elke uitbreiding van bevoegdheden als een aantasting van de rechtsstaat.¹²¹ Een dergelijk dogmatisch perspectief ten aanzien van de uitbreiding van bevoegdheden hangen wij niet aan. Indien zij daadwerkelijk bijdragen aan het reduceren van onveiligheid zijn uitbreidingen van bevoegdheden niet per definitie ongewenst. Maar dan dient wel voor, tijdens en na de beslissing tot uitbreiding van bevoegdheden duidelijk en onafhankelijk onderzoek beschikbaar te zijn dat dit aangeeft. Dat ontbreekt nu veelal. Het zijn nu vooral de politieke wil en de publieke opinie die bijdragen aan de verdere uitbreiding van bevoegdheden. Vanzelfsprekend zijn deze wil en opinie noodzakelijk, maar meer wetenschappelijke objectivering zou een waardevolle bijdrage kunnen zijn. In dat verband stelt Schreuder dat het probleem niet steeds is de individuele nieuwe bevoegdheid, maar de combinatie of optelsom van al die bevoegdheden die de vrije ruimte voor het individu steeds meer beperkt.¹²²

Joyner benoemt twee criteria waar elke wettelijke beperking van burgerlijke vrijheden aan zou moeten voldoen. In de eerste plaats moet elke uitbreiding van bevoegdheden van opsporende en handhavende instanties een significante verbetering van de veiligheid bieden. Als vergelijkbare niveaus van veiligheid kunnen worden bereikt door volledige benutting van bestaande wetgeving, dan is nieuwe wetgeving niet nodig. In de tweede plaats moet elke voorziening die indruist tegen een wettelijk vastgelegd mensenrecht of fundamentele vrijheid, nauwkeurig ontworpen worden om een zo klein mogelijke aantasting van burgerlijke vrijheden te veroorzaken.¹²³

Een zinvolle discussie zou zijn welke basiswaarden er bestaan die zelfs bij ongekend oplopende onveiligheid niet aangetast zullen worden. Een loutere verwijzing naar de grondrechten is dan te eenvoudig. Ook nu worden in het licht van onveiligheid inperkingen van grondrechten toegestaan. Maar er bestaan objectief en subjectief basiswaarden die niet aangetast mogen worden hoe omvangrijk de onveiligheid ook zal zijn. Is marteling toegestaan als je daar een

¹²¹ Zie de beschrijving van de verschillende posities bij Westin en Bennett and French in § 2.1.

¹²² Prins 2003, p. 80-81.

¹²³ Joyner 2004, p. 249.

omvangrijke terroristische aanslag mee kan voorkomen? Is schending van de privacy van een grote groep mannen mogelijk door het afnemen van DNA als daarmee een serieverkrachter kan worden gepakt? Het zou wenselijk zijn als daar een politiek en publiek debat over zou ontstaan omdat op die manier de voor deze tijd geldende grenzen van de uitbreiding van bevoegdheden beter in beeld gebracht zouden kunnen worden. Nu vindt deze discussie steeds ad hoc plaats aan de hand van een concreet voorstel van een korpschef of een politicus aangaande uitbreiding van een specifiek onderdeel van het bevoegdhedencomplex. Een dergelijke ad-hocbenadering leidt niet tot een zinvolle bijdrage aan het bepalen van de principiële waarden.

Wat wel duidelijk is, is dat er feitelijk een grondrecht op veiligheid bestaat. In de discussies over veiligheidsbeleid is dit het waar burgers zich op beroepen, althans wat ze van de overheid verwachten. Formeel bestaat dit grondrecht echter niet, waardoor in de discussie steeds onduidelijk blijft wat de positie van veiligheid is ten opzichte van andere, in de Grondwet vastgelegde, grondrechten.

4.6.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid:

- De groei van bevoegdheden in het kader van veiligheidsbeleid zal doorgaan evenals de roep om beperking van privacy.
- In de praktijk bestaat er een grondrecht op veiligheid. Het formele grondrecht op privacy vinden burgers minder belangrijk dan het feitelijke grondrecht op veiligheid.
- Er is weinig onderzoek naar de effectiviteit van de 'veiligheidsbevorderende' bevoegdheden alsmede naar het werkelijke effect van meer bevoegdheden op de privacy.
- Er is geen ondergrens gedefinieerd van privacybescherming bij stijgende onveiligheid. De mogelijkheden van tijdelijke privacybeperkingen zijn niet goed in beeld gebracht.

4.7 Stelling 7: Veiligheidszorg is een brede verantwoordelijkheid

Veiligheidszorg kan niet alleen door overheidsorganisaties worden verricht. Burgers en bedrijven hebben tevens een eigen verantwoordelijkheid in de veiligheidszorg. Lang heeft alleen de overheid het monopolie geclaimd ten aanzien van de veiligheidszorg. Op basis van de omvang van de problematiek en de noodzakelijke maatregelen is een bewustzijn ontstaan dat niet alleen de over-

heid een rol heeft in deze veiligheidszorg. Veiligheidszorg is een brede verantwoordelijkheid voor alle participanten in de moderne samenleving.

Tot zo ver zijn er weinig verschillen van mening. Nagenoeg eenieder is er van overtuigd dat deze brede verantwoordelijkheid vorm moet krijgen. Veel meer onduidelijkheid ontstaat er indien bepaald moet worden hoe deze verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven inhoud moet krijgen. Wat moet de overheid doen en wat moeten burgers en bedrijven doen? Over het antwoord op deze vraag ontstaan steeds vaker heftige meningsverschillen. 'Eenieder zijn eigen verantwoordelijkheid' is het uitgangspunt in het moderne debat over veiligheid. Mede op basis van de noodzaak van bezuinigingen tracht de overheid delen van de veiligheidszorg naar private partijen en burgers over te hevelen. Maar hoe en wat wordt veelal niet geheel duidelijk. Vormen van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg zijn structureel problematisch. Het overlaten van veiligheidszorg aan burgers en bedrijven kan leiden tot politiek ongewenste vormen van eigenrichting.

Het ontbreekt aan een debat en besluitvorming over de omvang van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het wordt te makkelijk gezegd in de huidige politieke discussie, maar er wordt te weinig concreet inhoud aan gegeven. Het is noodzakelijk dat te doen opdat steeds duidelijk is welke verantwoordelijkheid de overheid heeft ten aanzien van de veiligheidszorg en welke verantwoordelijkheden anderen moeten vormgeven. Het heeft weinig zin in mooie retoriek te melden dat burgers een eigen verantwoordelijkheid voor hun veiligheid hebben als er niet ook duidelijk wordt gemaakt wat de inhoud daarvan is.

Burgers en bedrijven kunnen veel doen in de preventie van onveiligheid. Niet alleen met behulp van technische middelen, maar ook door zich meer bewust te worden van datgene wat in hun omgeving gebeurt. Slechts weinigen zijn zich dagelijks bewust van de relevante informatie op het gebied van veiligheid waarover zij beschikken. Bewustwording op zichzelf is noodzakelijk maar niet voldoende. Burgers – en ook bedrijven – moeten de mogelijkheid hebben de informatie die zij hebben op een adequate manier te kunnen overdragen aan degenen die een formele verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheidszorg. De overheid heeft en houdt de verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg voor zover gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden waarmee kan worden

ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. In dat geval is overheidsbemoeyenis noodzakelijk. Naar ons oordeel kan dat in een democratische rechtsstaat niet overgedragen worden aan private organisaties of aan burgers.

4.7.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid

- Bij privacybescherming past ook geen overheidsmonopolie. Burgers en bedrijven moeten een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van privacybescherming zodat privacybescherming – net als veiligheid – een brede verantwoordelijkheid voor velen wordt.
- Privacybescherming wordt te veel extern opgelegd en is te weinig een eigen norm.
- Er wordt te weinig aandacht besteed aan en er zijn te weinig voorzieningen voor de preventie van privacyschendingen. Organisaties kunnen maar beperkt advies vragen hoe verantwoord om te gaan met privacy in relatie tot veiligheid.

4.8 Stelling 8: Veiligheidszorg is lokaal en internationaal

Veiligheidszorg zal zowel op lokaal als op internationaal niveau moeten plaatsvinden. Het dilemma van de komende jaren is hoe tegelijkertijd deze spagaat tussen lokaal en internationaal organisatorisch en inhoudelijk vorm moet krijgen.

Onmiskenbaar zijn vele problemen op het terrein van onveiligheid steeds internationaler geworden. Criminelen storen zich niet of nauwelijks aan landsgrenzen. De internationale samenstelling van de Nederlandse bevolking brengt zijn eigen vormen van criminaliteit met zich mee. Deze internationalisering doet zich op alle terreinen van de samenleving voor. Maar de dagelijkse problemen ten aanzien van veiligheid zijn lokaal merkbaar, bijvoorbeeld de overlast van drugsverslaafden of criminele jongeren, de toegenomen diefstal en geweld en de uitwassen van de georganiseerde criminaliteit. Natuurlijk moet de wereld internationaal veiliger worden maar daarvoor zal een combinatie van lokale en internationale initiatieven noodzakelijk zijn. En natuurlijk ook alle niveaus die daartussen moeten opereren: regionaal, interregionaal, landelijk.

Een probleem dat tegelijkertijd lokaal en internationaal is, past niet goed in de maatschappelijke en politieke structuren waarin landen functioneren. Tegelijkertijd veiligheidszorg in een wijk realiseren en de georganiseerde criminaliteit

in Columbia aanpakken vergt een organisatorisch onmogelijke spagaat. De problemen in de samenwerking tussen alle organisaties die in deze spagaat moeten functioneren zijn omvangrijk. Binnen een land kan een zekere vorm van lokale veiligheidszorg vorm krijgen. De variatie in de organisatie van de veiligheidszorg tussen landen is zeer groot. Dat bemoeilijkt de uitwisseling van informatie tussen landen en de operationele en strategische samenwerking ten aanzien van de veiligheidszorg.

Kan er een uitweg geboden worden in deze spagaat tussen lokale en internationale veiligheidszorg? Dat zal alleen kunnen indien alle betrokkenen bereid zullen zijn een deel van hun onafhankelijkheid en soevereiniteit in te leveren. Dat gebeurt op vele terreinen. Maar de weg naar daadwerkelijke Europese politie en justitie is nog erg lang en vol met vele obstakels. Steeds verdergaande vormen van samenwerking tussen landen zijn de enige weg om uiteindelijk tot verbetering van de veiligheidszorg te komen. Nederland zou een voortrekkersrol niet misstaan door aan te geven welke delen van de nationale veiligheidszorg overgeheveld kunnen worden naar internationale organisaties. Het ligt voor de hand deze voortrekkersrol primair te vervullen binnen het kader van de EU. Binnen de EU moeten belangrijke stappen worden gezet in de derde pijler en in het kader van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. De samenwerking binnen de internationale verbanden is vooral gericht op informatie-uitwisseling. Dat blijkt in de praktijk een uitermate moeizaam proces, onder andere omdat men informatieposities niet wil prijsgeven, informatievergaringsmethoden en -bronnen niet wil onthullen, maar ook omdat de privacybescherming onvoldoende is gegarandeerd, althans niet voldoende op elkaar afgestemd.

Dit is geen pleidooi voor een internationale centralisatie van de veiligheidszorg. De feitelijke veiligheidszorg zal op lokaal niveau moeten plaatsvinden in gedecentraliseerde eenheden die een grote mate van inhoudelijke zelfstandigheid hebben. Voor burgers en bedrijven geldt dat de uitingen van onveiligheid op het lokale niveau zichtbaar zijn. Daar dient dan ook de eerste aanpak van de onveiligheid plaats te vinden. En dat kan alleen als de verantwoordelijke veiligheidsorganisaties voldoende ingebed zijn in die lokale samenleving. Dat houdt zich niet zonder meer met een onomwonden centralisatie van de veiligheidszorg op nationaal niveau.

4.8.1 *Consequenties voor privacy en privacybeleid:*

- Privacybescherming is net als veiligheidsbeleid niet alleen lokaal en nationaal maar ook internationaal. Privacynormen zouden een meer internationaal karakter moeten hebben.
- Er is te weinig inzicht in de wijze waarop de relatie privacy en veiligheid in andere landen vorm is gegeven en er bestaat te weinig beeld over de verschillen en overeenkomsten in de waarde die aan privacy wordt gehecht in de verschillende landen; het ontbreekt aan een helder vergelijkende studie.
- De bestaande internationale instrumenten, zoals OESO-richtlijnen, Verdrag van Straatsburg, EU-richtlijnen, zijn vooral gericht op het faciliteren van gegevensuitwisseling in het kader van economisch verkeer of het toezicht op het vreemdelingenverkeer (Schengen-SIS). De relatie veiligheid en privacy is op internationaal niveau nog onvoldoende doordacht.

4.9 Stelling 9: Nederlands veiligheidsbestel is onvolkomen

Veiligheid is een breed en omvangrijk probleem. Het Nederlands veiligheidsbestel is nog gebaseerd op onderscheidingen zoals de handhaving van de openbare orde en de rechtsorde en taakverdelingen tussen vele organisaties. Politie, brandweer en geneeskundige keten functioneren nog erg los van elkaar terwijl de inhoudelijke veiligheidsproblemen een steeds meer integraal karakter krijgen. Op basis van deze historisch gegroeide verhoudingen zijn inmiddels complexe samenwerkings- en afstemmingsconstructies gecreëerd om de onvolkomenheden van het Nederlands veiligheidsbestel minder zichtbaar te maken. Het resultaat is een complex 'veiligheidspoldermodel' waarin velen met velen moeten overleggen om tot beslissingen over de veiligheidsmaatregelen te kunnen komen. Noodzakelijkerwijs leidt dit ook tot compromissen die niet altijd een positief effect hebben op de veiligheidszorg. Er moet in toenemende mate niet alleen rekening gehouden worden met de inhoudelijke afwegingen over veiligheidsmaatregelen, maar ook met de vele en complexe institutionele belangen.

Wij zijn voorstander van een breed debat over de herinrichting van het Nederlands veiligheidsbestel. Zonder een eindmodel te willen schetsen kan wel gesteld worden dat de huidige discussie zich concentreert op onderdelen van de veiligheidszorg: de veiligheidsregio voor de rampenbestrijding en de evaluatie

van het politiebestedel. De complexiteit van onveiligheid noodzaakt tot een meer integrale herziening van dat bestel waarin niet alleen de belangen van betrokken organisaties en bestuurders een rol spelen maar vooral de inhoudelijke aspecten van de veiligheidsproblematiek. Een dergelijk debat is op dit moment in Nederland moeizaam te voeren. Het moet steeds gaan over de inhoud en er zou geen tijd moeten worden verspild aan debat en discussie over structuren en processen. Steeds meer raken we er echter van overtuigd dat de wisselwerking tussen de veiligheidsinhoud en het veiligheidsbestel cruciaal is. De inhoud van veiligheidsmaatregelen krijgt inmiddels voldoende aandacht; nu is het tijd het veiligheidsbestel ook fundamenteel tegen het licht te houden.

4.9.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid:

- Veranderingen in het veiligheidsbestel hebben consequenties voor de privacybescherming. De complexiteit van de samenwerking stelt specifieke eisen aan de privacybescherming. Het veiligheidsbestel moet aansluiting zoeken bij het privacybestel.
- Privacybescherming speelt ten onrechte geen rol in het debat over het veiligheids- en politiebestedel.
- Privacybescherming moet zich ook richten op andere organisaties in de veiligheidsketen en op de verschillende fasen in de veiligheidsketen.

4.10 Stelling 10: Veiligheid en veiligheidszorg zijn cruciale indicatoren voor de kwaliteit van een samenleving

De omvang en intensiteit van de veiligheid en de wijze waarop de veiligheidszorg in een land vorm krijgt zijn cruciale indicatoren voor de kwaliteit van een samenleving. Op dit moment wordt de kracht van een samenleving vooral afgemeten aan de hand van economische indicatoren. De werkgelegenheid en het bruto nationaal product vormen de belangrijkste indicatoren om te beoordelen of een samenleving goed functioneert.

Veiligheid wordt echter steeds belangrijker, ook als indicator voor de kwaliteit van een samenleving. Zeker na de aanslagen van 11 september 2001 is veiligheid een integraal onderdeel geworden van de beoordeling van hoe een samenleving functioneert. Veiligheid is van een randvoorwaarde geworden tot een cruciale variabele in de wijze waarop burgers en bedrijven de kwaliteit van een samenleving beoordelen.

Dat betekent dat er meer eenduidigheid zal moeten ontstaan hoe de veiligheid en onveiligheid gemeten en beoordeeld kunnen worden. Zeker als het noodzakelijk is om tot internationale vergelijkingen te komen zullen daar nadere afspraken over moeten worden gemaakt. Vooral de Verenigde Staten stellen in toenemende mate veiligheidseisen aan landen, organisaties en burgers waarmee zij te maken krijgen. Indien er onvoldoende garantie is dat deze veiligheidseisen worden gerealiseerd krijgen burgers geen toegang tot de Verenigde Staten of worden er geen zaken gedaan. Deze ontwikkeling noodzaakt tot een uniforme Veiligheidsindicator voor landen, regio's en bedrijven. Met behulp van een dergelijke Veiligheidsindicator kan aangegeven worden welke activiteiten een land, een regio of een bedrijf onderneemt om de veiligheid te realiseren. Dat zal wel betekenen dat nationaal en internationaal eenduidige afspraken gemaakt moeten worden over de methoden waarmee een dergelijke Veiligheidsindicator kan worden gerealiseerd. Mede vanwege economische concurrentieverhoudingen mogen daar geen significante verschillen in bestaan.

4.10.1 Consequenties voor privacy en privacybeleid:

- Privacy en privacybeleid zijn tevens cruciale indicatoren voor de kwaliteit van een samenleving.
- Er bestaat een balans tussen het belang van veiligheid en van privacy afhankelijk van de specifieke situatie en tijdstip.
- Er is behoefte aan een algemene privacyindicator waarmee wordt aangegeven welke activiteiten worden verricht om de privacy te realiseren.

5 Een ‘Effectieve Democratische Rechtsstaat’ als bindende factor

De voorgaande hoofdstukken hebben allereerst het bestaan van mythes en pavlovs in het privacy- en veiligheidsdebat laten zien en vervolgens is een reeks stellingen over deze beide kanten van de discussie uitgewerkt. Steeds is uitgegaan van de tegenstelling of concurrentie tussen privacy en veiligheid. De discussie gaat dan vooral om de vraag of privacy nu belangrijker is dan veiligheid, of andersom.

De grootste mythe in deze hele discussie is misschien wel dat privacy en veiligheid tegengesteld zijn aan elkaar en elkaar beconcurreren. De grootste pavlov is dat men zich in het debat laat dwingen tot een keuze tussen deze twee en er dus voortdurend betoogd wordt dat de één boven de ander gaat. Dat een dergelijke positie wordt ingenomen heeft te maken met een aantal absolute verwachtingen binnen het veiligheidsbeleid, namelijk dat uiteindelijk de onveiligheid zal kunnen worden opgelost. Hierboven is al beschreven dat dit een illusie is. Maar privacy wordt hierbij als een hindernis gezien en daarom als tegengesteld belang gedefinieerd. Dit drukt privacybeschermers in de hoek van hoeders van het kwaad. De roep om ruim baan voor maatregelen klinkt luid, desnoods ten koste van een aantal fundamentele van de rechtsstaat. Zoals de Rob concludeerde: ‘Een aantal inhoudelijke experts benadrukte dat gezien de ernst van de actuele dreigingen een effectief veiligheidsbeleid moet prevaleren boven te veel nadruk op het beschermen van democratische en rechtsstatelijke waarborgen. De democratische rechtsstaat lijkt een effectief veiligheidsbeleid in de weg te staan.’¹²⁴

Dat dit een verkeerde benadering is, is ons verschillende malen gedurende ons onderzoek gebleken. Vooral tijdens de in het kader van dit project georganiseerde groepsgesprekken bleek overduidelijk – ook van de zijde van de hand-

¹²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur 2005, p. 9.

havingsautoriteiten – dat opereren binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat wel degelijk ook een effectief veiligheidsbeleid mogelijk zou maken, zowel op de korte als lange termijn.

Tussen effectieve rechtshandhaving en de eisen van de democratische rechtsstaat lijkt een lastig spanningsveld te bestaan. Van de ene kant is rechtshandhaving essentieel in een rechtsstaat. De staat, die een geweldsmonopolie claimt, dient ervoor te zorgen dat de burgers in redelijke mate van veiligheid kunnen leven. Daartoe moet hij optreden tegen moord en doodslag, mishandeling, terrorisme et cetera. Bovendien stelt de staat normen vast in het algemeen belang, bijvoorbeeld om milieuschade te beperken of te voorkomen. De burger heeft er vervolgens recht op dat de overheid hem bescherming biedt tegen personen die deze normen overtreden. Handhaaft de staat het recht niet of in onvoldoende mate, dan verliest hij zijn legitimiteit. Van de andere kant grijpt de staat, wanneer hij het recht handhaaft, diep in in de rechten van de burger. Daarom is het van belang dat de eisen van de rechtsstaat juist ook bij rechtshandhaving in acht worden genomen. In die zin stelt de rechtsstaat – en daarin voorziene basisprincipes legaliteit, grondrechten en rechterlijke controle – juist grenzen aan de rechtshandhaving. Kort en goed, zonder rechtshandhaving geen rechtsstaat, maar zonder rechtsstatelijke handhaving evenmin.¹²⁵

Voormalig minister Pechtold gaf in een interview een aardige voorzet toen hij zei: ‘Met een almaar verdergaande beperking van vrijheden van burgers dreigen we mee te werken aan wat terroristen juist proberen te bereiken: een ontwrichting van onze economie, van onze open democratische samenleving.’¹²⁶ Overigens leidde die opstelling weer tot een pavlovreactie, want namens Minister Donner werd gesteld dat ‘maatregelen om terrorisme te bestrijden, worden altijd zorgvuldig getoetst aan zowel nationale als internationale regels’,¹²⁷ daarmee miskennend dat beide partijen in feite een gedeeld belang hebben in het handhaven van de vrijheid van de samenleving.

5.1 Management van verwachtingen

Eén van de waarborgen voor het vinden van een balans is het ontwikkelen van

¹²⁵ Zie ook hierover Burkens e.a. 2001, p. 100 e.v.

¹²⁶ ‘Pechtold: Grondrechten burger staan onder druk’.

¹²⁷ ‘Pechtold: angst zet grondrechten onder druk’.

een aantal realistische verwachtingen. Realistische verwachtingen over (on)veiligheid en privacy helpen het vrijheidsconcept in te vullen voor de samenleving van nu: welke mate van afwezigheid van misdaad mag worden verwacht en welke mate van bescherming tegen de overheid is daarbij realistisch? Een geloofwaardige overheid streeft vrijheid na voor haar burgers op meerdere terreinen. De balans is dat vrijheid op één plek mag worden gevraagd om vrijheid op een andere plek te ontvangen, maar het is niet zo dat dit een zero-sum vergelijking is: beide belangen zijn niet eenvoudig tegen elkaar af te wegen.

Het betekent wel dat geen van beide een absolute claim kan hebben. De eis van totale afwezigheid van overheidsinmenging en volledige vrijheid van het individu in deze samenleving is naïef. De realiteit is dat het individu in de informatiesamenleving zichtbaar is en dat persoonlijke informatie op tal van plekken wordt vastgelegd, al dan niet na vrijwillige keuze. Toch lijkt de kritiek op privacy zich vooral te richten op deze vermeende absolute claim, en wordt privacy in het publieke debat te weinig gezien als waardevolle balancerende waarde.

De eis van totale veiligheid is echter minstens zo naïef. Nieuwe veiligheidsmaatregelen leiden tot nieuwe vormen van criminaliteit. Inperking van criminaliteit op één punt leidt veelal tot verschuiving naar een andere kwetsbare sector van de samenleving. Het opwerpen van virtuele slotgrachten en digitale grenzen miskent dat het merendeel van de onveiligheid zich juist binnen die grenzen afspeelt. Toch lijkt de roep om privacybeperkende maatregelen en de noodzaak van versterking daarvan zich vooral te baseren op dit naïeve uitgangspunt.

Door het dilemma te definiëren in dergelijke absoluutheden, komt de rechtsstaat onvermijdelijk met zichzelf in conflict: 'Het dilemma waar wij ons mee geconfronteerd zien, is dat de intenties en handelingen van internationaal opererende terroristen erop gericht zijn maximaal van deze vrijheden gebruik te maken om onze rechtsstaat in het hart te treffen en daarmee de fundamentele rechten van onze burgers te schenden. Zo dreigt de bescherming van grondrechten, die de rechtsstaat zijn burgers biedt en móet bieden, tegelijkertijd de rechtsstaat onmachtig te maken om de veilige uitoefening van die grondrechten

te kunnen waarborgen.’¹²⁸ Onze stelling is dat adequaat management van verwachtingen een uitweg uit het dilemma kan helpen bieden.

5.2 De rol van het CBP

Wanneer het CBP zich richt op de verbindende factoren in en realistische verwachtingen heeft over het privacy/veiligheidsdebat, wordt voorkomen dat teveel sprake zal zijn van een defensieve houding die het imago versterkt van een college waarvan niets mag (hoezeer dat ook in strijd is met de feiten). Het CBP kan zich dan ook opstellen als partij die door de uitvoering van haar wettelijke taken een belang nastreeft waar in onze samenleving weinig tegenstanders voor te vinden zijn, namelijk vrijheid. Binnen dat streven kan nader uiteengezet worden wat de precieze betekenis en waarde van privacy is. In het debat over veelplegers kan bijvoorbeeld worden benadrukt dat veelplegers geen schuilplaats vinden binnen privacy, maar juist vervolging verdienen vanwege schending van privacy: van lichamelijke integriteit van hun slachtoffers (in het bijzonder bij huiselijk geweld en zedendelicten) of van territoriale en andere privacyaspecten (bij inbraak en andere vermogensdelicten). Schending van privacy wordt zo een verwijt aan overtreders van strafwetgeving (misbruik van vrijheid), niet een verwijt aan hen die strafrecht handhaven. Hetzelfde doet zich voor bij cameratoezicht: het weren van camera’s kan aan de ene kant de individuele vrijheid bevorderen, maar zal veel mensen zich minder vrij laten voelen op straat. Daarmee beperkt het weghalen van camera’s de persoonlijke levenssfeer van individuen in de openbare ruimte juist.¹²⁹

5.3 Slotconclusie

In de hoofdstukken 3 en 4 is uitvoerig beschreven dat vrijheid, waaronder privacy, en veiligheid keerzijden van dezelfde medaille zijn; zonder de een kan de ander niet op zinvolle wijze bestaan. Bovendien zijn ze gericht op eenzelfde doel, namelijk het realiseren van een open, stabiele democratische samenleving, waarbinnen economische ontwikkeling en veel meer dan dat mogelijk is.

Anders dan sommigen wellicht menen is ‘de democratische rechtsstaat’ niet slechts een model voor rustige tijden, laat staan een model voor een ‘ideale toe-

¹²⁸ Memorie van toelichting begroting BZK, 2005, B.2.1.

¹²⁹ Blok 2002.

komst'. De meerwaarde van dit staatstype is gelegen in het feit dat daarbinnen geen absolute waarheden bestaan. Voortdurend is er gegeven tijd en plaats discussie mogelijk én noodzakelijk over de precieze betekenis van bepaalde waarden en beginselen; de democratische rechtsstaat is nooit af!

Uit het voorgaande vloeit voort dat de democratische rechtsstaat voortdurend dwingt tot het steeds op zoek gaan naar nieuwe evenwichten gegeven bepaalde feiten en omstandigheden. Dat is niet alleen inherent aan de fundamentele principes van dit staatstype, maar het vloeit ook voort uit de meer juridische eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die vanuit het Europese en internationale recht dwingend nageleefd dienen te worden.

De zoektocht naar een balans tussen waarden en principes die gegeven tijd en omstandigheden om bijzondere aandacht vragen, is dus een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat. De recente discussies over veiligheid vs. privacy zijn dus in wezen niets anders dan een noodzakelijke voortzetting van dit permanente debat.

Een en ander behoeft zeker geen nadelige gevolgen te hebben voor de effectiviteit van het veiligheidsbeleid. De Rob zag het dan ook wel juist toen hij concludeerde dat een nadruk op democratische en rechtsstatelijke waarborgen effectiviteit niet noodzakelijkerwijs in de weg staat. Het zijn de vrijheidsrechten die het belang van het waarborgen van de veiligheid benadrukken. De democratische waarborgen leiden ertoe dat de effectiviteit een centralere plaats krijgt in het overheidshandelen.¹³⁰

Naar ons oordeel is het dan ook weinig zinvol om het debat over veiligheid en privacy in antagonismen te voeren. Dit leidt tot schijntegenstellingen, maar ook tot onwenselijke, onwerkbare en door de praktijk niet aanvaarde oplossingen. Nuttiger is het om de 'effectieve democratische rechtsstaat' als verbindende factor te nemen, omdat daarin de vrijheid als ook de rechtshandhaving als noodzakelijk complement zijn opgenomen.

Het zoeken van een balans tussen veiligheid en privacy is noodzakelijk teneinde een effectieve democratische rechtsstaat te realiseren. De kunst zal zijn de beide kampen daarvan voldoende te overtuigen.

¹³⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur 2005, p. 61.

6 Privacy en veiligheid in een evenwichtig debat

6.1 Veiligheid en privacy in balans

In het laatste onderdeel van dit rapport willen wij een schets geven hoe wij de toekomst van de verhouding tussen veiligheid en privacy zien. Wij willen geen expliciete conclusies trekken over de huidige staat van de verhouding tussen veiligheid en privacy. Het gaat ons eerst en vooral om de toekomst.

Wij hebben als uitgangspunt gehanteerd dat de verhouding tussen veiligheid en privacy betekent dat zij elkaar in evenwicht moeten houden. Er moet in een democratische rechtsstaat een balans zijn tussen privacy en veiligheid. Veiligheid zonder privacy en privacy zonder veiligheid hebben geen betekenis. Burgers voelen zich en zijn veiliger als hun privacy voldoende is gewaarborgd. Volledige privacy zonder dat burgers veilig zijn is onwenselijk. Volledige veiligheid zonder privacy is eveneens onwenselijk. Veiligheid en privacy zijn beide nodig voor burgers en instellingen in een goed functionerende samenleving. Veiligheid en privacy vertegenwoordigen beide cruciale waarden in een democratische rechtsstaat. Het gaat dan ook niet aan dat gekozen zou moeten worden tussen veiligheid en privacy. De opdracht voor de overheid en de samenleving is om beide waarden te waarborgen.

Privacy en veiligheid zijn twee kanten van dezelfde medaille. Maar toch zijn het geen volledig communicerende vaten. Meer privacy hoeft niet steeds te leiden tot minder veiligheid en minder privacy leidt niet automatisch tot meer veiligheid. Het is mogelijk – ten aanzien van elk onderwerp – om een balans te vinden tussen veiligheid en privacy. Dat kan wanneer alle betrokkenen bij discussies de waarde van zowel privacy als veiligheid nastreven. Er hoeft geen concurrentie tussen veiligheid en privacy te bestaan. Er moet dan ook geen concurrentie bestaan tussen de organisaties die zich primair bezig houden met veiligheid en met privacy. Onze stelling is: er is geen keuze tussen veiligheid of privacy; er is een keuze voor veiligheid én privacy. De burgers mogen er immers

op vertrouwen dat de overheid zowel de privacy als de veiligheid voor de burger waarborgt. De vrijheid van burgers wordt maximaal invulling gegeven als zowel de veiligheid als de privacy van burgers is gegarandeerd.

Het bovenstaande impliceert dat de balans tussen privacy en veiligheid dynamisch is. Een empirische onderbouwing van de huidige staat van de (on)veiligheid in de samenleving is van invloed op de balans, maar vereist tevens inzicht in de staat van privacy en de relevantie hiervan in het licht van de actuele veiligheidsontwikkeling. Het betekent dat het debat voortdurend moet worden gevoerd maar wel op een manier die recht doet aan beide kanten van de balans. Daarvoor doen wij hieronder een aantal suggesties, te beginnen met tien handvatten.

6.2 Tien handvatten voor de balans tussen veiligheid en privacy

Op basis van deze studie hebben wij hieronder tien handvatten geformuleerd die van belang zijn bij het debat over veiligheid en privacy. Wij zijn van oordeel dat de balans tussen veiligheid en privacy alleen tot zijn recht kan komen als de deelnemers aan het debat over privacy en veiligheid deze handvatten serieus nemen. De direct betrokkenen in de discussie zouden zich moeten verenigen op deze uitgangspunten. Op die manier kan recht gedaan worden aan de belangen van zowel privacy als veiligheid. De tien handvatten vormen de kern en de richting van ons advies; in de navolgende paragrafen detailleren we enkele van deze handvatten in concrete aanbevelingen.

I. Verketter niet Noch privacy, noch veiligheid kan ontbreken in een democratische rechtsstaat. Beide zijn nodig voor een optimale kwaliteit van de rechtsstaat. Het verketteren van hetzij de veiligheidsclaim, hetzij het privacybelang ter ondersteuning van het eigen standpunt is een zwakgebod. Privacy is niet de schuilplaats van het kwaad. Veiligheidsinstanties willen niet ten koste van de rechtsstaat de veiligheid handhaven. Wie zich op slechts één van de zijden van de balans beroept, geeft daarmee aan slechts een deelbelang na te streven en niet het algemeen belang.

II. Hemel niet op Erken dat er hoe dan ook afwegingen tussen grondrechten nodig zijn en dat er niet één grondrecht is dat hoe dan ook doorslaggevend is of een kritische succesfactor vormt voor succes. Deze afweging geldt dus ook voor privacy en veiligheid. Veiligheidsinspanningen zijn te allen tijde onderworpen

aan eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en efficiency. Privacyinbreuken kunnen gerechtvaardigd zijn wanneer aan de eisen van doelbinding en noodzakelijkheid is voldaan. Privacy noch veiligheid heeft een veto in de discussie. De ene waarde kan en mag het niet winnen van de andere.

III. Durf het eigen belang te relativieren in het belang van het evenwicht Het gegeven dat de democratische rechtsstaat bestaat bij de gratie van steeds nieuwe evenwichten tussen grondrechten, houdt in dat er steeds bereidheid moet bestaan een ander grondrecht als zwaarderwegend te erkennen bij een bepaald thema. De kwaliteit van het veiligheidsbeleid zal toenemen naarmate privacy integraal onderdeel ervan uitmaakt en vice versa. In het huidige publieke debat levert de verhouding tussen deze twee grondrechten de meeste spanning op. Je zou kunnen zeggen: privacy en veiligheid zijn tot elkaar veroordeeld. Erken deze spanning en weeg steeds beide belangen mee. Stellingen zoals 'privacy bestaat niet meer' doen geen recht aan het belang ervan.

IV. Toon zelfbeheersing Veiligheid en privacy zijn oneindige grootheden. Er is altijd behoefte aan meer van elk van hen en daardoor dreigt dat de hoeders van deze belangen zich structureel tekortgedaan voelen. Wij gaan er hier vanuit dat er een balans moet bestaan tussen privacy en veiligheid. Dat betekent dat er niet gestreefd kan worden naar de maximale realisatie van veiligheid of privacy. Dat veronderstelt echter zelfbeheersing van de organisaties die zich primair met privacy of met veiligheid bezighouden. Streven naar maximalisatie van een van beide is ongewenst omdat daarmee het geheel van de balans in gevaar komt.¹³¹

V. Betrek beide thema's in het debat Wanneer voorstellen worden gedaan met betrekking tot of rakend aan privacy of veiligheid, betrek daarin dan steeds het 'andere' belang. Neem een veiligheidsparagraaf op in rapportages, voorstellen en speeches over privacy (zijn of lijken er risico's te zijn voor optimalisering van veiligheid en welke oplossingen zijn daarvoor) en neem evenzo een privacyparagraaf op in veiligheidsvoorstellen (welke consequenties zijn of lijken er te zijn voor privacy en welke oplossingen zijn daarvoor).

VI. Benadruk het nastreven van een gemeenschappelijk doel Zowel privacy

¹³¹ In De Hert en Nehmelman 2006, p. 136-137, wordt het belang van zelfbeheersing bij wetgeving benadrukt: 'Uitzonderingen moeten uitzonderingen blijven. Het bedenken van wetgeving vanuit een casus zoals met een aanslag bedreigde schoolkinderen leidt niet tot zelfbeheersing.'

als veiligheid streeft uiteindelijk een gemeenschappelijk doel na, dat onder verschillende noemers te vatten is: vrijheid, de democratische rechtsstaat, vertrouwen. Dit doel overkoepelt het specifieke belang van de veiligheidsmaatregel of de privacymaatregel. Een geloofwaardige overheid die vertrouwen geniet van burgers ontwikkelt dat vertrouwen door veiligheid en privacybescherming optimaal na te streven zodat maximale vrijheid voor de burger ontstaat. Dit is maximale vrijheid van inbreuken zoals dreiging van criminaliteit en terrorisme én maximale vrijheid van overheidsinmenging.

VII. Definieer burgerschap in termen van privacy en veiligheid In het huidige publieke debat heeft privacy de naam van een belang dat alleen wordt nagestreefd door hen die iets te verbergen hebben. Burgers die zich aan de wet houden, zouden niets te verbergen hebben en (dus) ook geen privacy willen. Deze tegenstelling is misleidend. Wie privacy wil heeft immers niet per se iets te verbergen, maar claimt het legitieme recht om met rust gelaten te worden. Goed burgerschap uit zich juist door het nastreven van zowel veiligheid als het hooghouden van privacy. Dat veronderstelt wel dat zowel voor burgers als voor operationele diensten meer kennis beschikbaar moet zijn over de verschillende aspecten van privacy en de waarde daarvan. Voorlichting dient daarvoor een nadere invulling te krijgen.

VIII. Durf elkaars ambassadeur te zijn Voor de kwaliteit van het publieke debat zou het goed zijn wanneer erkende nastrevers van één van beide belangen zich uit gaan spreken voor het andere belang: de voorzitter van het CBP die een lans breekt voor veiligheidsmaatregelen en een hoofdcommissaris die zich inzet voor privacybescherming. Natuurlijk met respect voor wettelijke taken en bevoegdheden waar men aan gebonden is. Maar een oërgelijke positionering voorkomt dat de schroom om in veiligheidsdebatten het privacybelang naar voren te brengen (en andersom) afneemt. Dit veronderstelt aan beide kanten voldoende kennis en inzichten in elkaars handelen en functioneren.

IX. Voorkom polarisatie Op de vertegenwoordigers van het veiligheidsveld en het privacyveld rust een dure plicht om (verdere) polarisatie tussen deze thema's te voorkomen. Dat betekent onder meer, naast het vermijden van verketteren van de ander en het ophemelen van het eigen belang: houd geen polls meer over de afweging tussen veiligheid en privacy, het gaat immers niet om óf/óf, maar én/én. Dat betekent tevens dat bij incidenten op het terrein van veiligheid

en privacy niet eenvoudig het belang van een van beide waarden moet worden benadrukt.

X. Terrorisme is niet de maat Discussies over privacy en veiligheid verzanden al heel snel in debatten over terrorismebestrijding en de (valse) afweging tussen catastrofaal terrorisme en het verbod op het koppelen van bestanden. Erken dat terrorisme een uitzonderlijk fenomeen is dat uitzonderlijke maatregelen vergt, maar erken daarnaast dat terrorismebestrijding niet de maat is waarlangs de kwaliteit van de democratische rechtsstaat en het belang van privacy worden afgemeten.

6.3 Overige aanbevelingen

Op basis van literatuurstudie, interviews, groepsgesprekken en overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek hebben wij een reeks aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn secundair ten opzichte van de tien handvatten, maar versterken deze wel. In een aantal gevallen zijn thema's uit de handvatten iets verder uitgewerkt. Daarom hebben we ze in dit rapport opgenomen, zij het in een aparte paragraaf. Ze zijn gerubriceerd rond zes thema's: Algemeen, Kennis en voorlichting, Randvoorwaarden, College Bescherming Persoonsgegevens, Veiligheidsorganisaties en Politiek, media en burgers.

6.3.1 Algemeen

A. *Organiseer debat*

Om daadwerkelijk tot een balans te komen is het noodzakelijk dat betrokken organisaties regelmatig met elkaar in debat gaan. Politie, OM, CPB, ministeries moeten elkaar spreken over deze thematiek. Het liefst aan de hand van concrete casus en situaties, maar ook in het kader van evaluaties van wetgeving of andere vormen van beleid. Zowel op het niveau van de leiding van deze organisaties als de operationele uitvoerders is het wezenlijk dat dit debat regelmatig gevoerd wordt. Betrokkenen organisaties zouden de haalbaarheid van inhoudelijke sessies over de balans tussen veiligheid en privacy in de verschillende politieregio's nader moeten bezien. Bij deze debatten zouden alle betrokkenen die een rol hebben in de balans tussen veiligheid en privacy aanwezig moeten zijn om aan de hand van concrete situaties de dilemma's in de praktijk te bespreken. Met dergelijke debatsessies kunnen meer begrip en zicht gegeven worden op zowel de inhoud als de noodzaak van een balans tussen veiligheid en privacy.

B. Balansparagraaf

Bij elk wetsvoorstel of beleidsmaatregel waarbij sprake is van spanning tussen veiligheid en privacy dient een balansparagraaf gemaakt te worden. Aangegeven dient te worden waarom welke uitbreiding of verandering van bevoegdheden noodzakelijk is. In deze balansparagraaf moet worden aangegeven op welke wijze de balans tussen veiligheid en privacy geborgd kan worden. Indien inbreuk op de privacy wordt gemaakt dient aangegeven te worden op welke manier compenserende maatregelen genomen worden. Indien inbreuk op veiligheid wordt gemaakt dient aangegeven te worden welke compenserende maatregelen worden getroffen. Aangegeven moet worden op welke wijze de onderstaande randvoorwaarden worden vormgegeven in het concrete voorstel. Een dergelijke balansparagraaf garandeert dat bij wijzigingen van beleid en regelgeving voldoende aandacht is voor de balans tussen privacy en veiligheid.¹³²

C. Evaluatie

Het is noodzakelijk om regelmatig de bestaande privacyregelgeving en veiligheidsregelgeving te evalueren. Werkt het? Doet het waarvoor het is ingesteld? Zijn er andere methoden? De evaluaties moeten dan wel leiden tot daadwerkelijke veranderingen in de wetgeving en procedures van zowel privacyregelgeving als van de veiligheidsregelgeving. Deze evaluaties kunnen bijdragen aan het verwijderen van onnodige regels en creëert een meer flexibel systeem van zowel privacyregelgeving als veiligheidsregelgeving. Alleen door regelmatige evaluatie en bijstelling van de regelgeving kan er voor worden zorg gedragen dat de regelgeving maximaal op elkaar aangesloten blijft. Alleen op die manier is het mogelijk tot een balans te komen die ook voor de langere termijn werkbaar en hanteerbaar is. Daarbij is het zaak niet alleen te kijken naar specifieke voorstellen en regelingen, maar regelmatig het geheel aan bestaande privacyregelgeving en veiligheidsregelgeving in relatie tot elkaar te bezien.¹³³

¹³² De Hert en Nehmelman pleiten voor het uitvoeren van een effectiviteitstoetsing voorafgaand aan het wetgevingsproces die motor is van een permanent bezinningsproces dat tot wetsactualisatie aanleiding kan geven (aangehaald in ons volgende punt over evaluatie), zie De Hert en Nehmelman 2006, p. 135-136.

¹³³ De Hert en Nehmelman verwijzen naar de Britse *Sunset clause* waarvan veiligheidsmaatregelen moeten worden voorzien: wetgevers moeten na een tijd nagaan hoe veiligheidsmaatregelen werken en welke neveneffecten ze met zich meebrengen. Zie De Hert en Nehmelman 2006, p. 144.

D. Incidentenmanagement

De discussie tussen privacy en veiligheid raakt vooral verstoord indien zich concrete incidenten voordoen in de dagelijkse praktijk. Op dat moment blijken de Pavlovs diep ingesleten. De posities worden vooral dan duidelijk en expliciet ingenomen. Het is noodzakelijk dat in die gevallen overleg plaatsvindt over de wijze waarop uitingen in het openbaar gedaan worden, vanzelfsprekend met het behoud van ieders verantwoordelijkheid.

E. Terrorisme en noodsituaties uitzonderen

Het debat over terrorismebestrijding en andere noodsituaties legt een te nadrukkelijk stempel op het debat over de verhouding tussen veiligheid en privacy. Het is zaak voor terrorismebestrijding een specifieke balans tussen veiligheid en privacy vorm te geven die niet van toepassing is op andere veiligheidsvraagstukken. Deze balans dient ook alleen te gelden voor terrorismebestrijding en niet voor andere veiligheidsmaatregelen. Voorkomen moet worden dat de verdergaande privacyinbreuken bij (dreigende) terrorismebestrijding ook voor andere veiligheidsmaatregelen worden toegepast. De specifieke rol van de AIVD is geheel anders dan de reguliere van andere veiligheidsorganisaties zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Het is zaak onderscheid te maken – zowel in de regelgeving als in de praktijk – tussen noodsituaties en meer normale situaties. Het zou echter goed zijn als alle betrokkenen precies weten onder welke voorwaarden in noodsituaties welke informatie kan worden verkregen en gebruikt en verstrekt. Dat zou veel verontrusting bij veiligheidsorganisaties wegnemen.

F. Andere grondrechten

Deze studie richt zich primair op de verhouding tussen privacy en veiligheid. Privacy is een van de dominantste grondrechten die van belang zijn voor de discussie over veiligheid. Het is echter wel zaak om bij de verdere uitwerking van deze aanbevelingen te bezien welke effecten deze maatregelen hebben op het realiseren en waarborgen van andere grondrechten. De wisselwerking en samenhang tussen de verschillende grondrechten zijn wezenlijk van belang.

6.3.2 Kennis en voorlichting

A. Bekendheid

Er bestaat veel onbekendheid bij de betrokken organisaties in de veiligheidszorg over wat er precies kan op het terrein van de privacy in relatie tot veilig-

heid. Het CBP dient in samenwerking met deze organisaties met verschillende middelen te proberen deze bekendheid te vergroten. Daarvoor kunnen bijvoorbeeld in samenwerking met Politiekennisnet en Veiligheidsnet cases gemaakt worden welke mogelijkheden de huidige privacywetgeving bied voor veiligheidsmaatregelen. Omgekeerd bestaat er op punten te weinig bekendheid bij privacyhoeders over de urgentie van bepaalde veiligheidsvraagstukken.

B. Voorlichting

Hetzelfde geldt voor de bekendheid rond de balans tussen veiligheid en privacy bij de burgers, de media en de politiek. Het CPB dient in samenwerking met de verschillende veiligheidsorganisaties een voorlichtingscampagne vorm te geven waarin de boven beschreven balans tussen veiligheid en privacy vorm krijgt. Expliciet moet daarin duidelijk worden dat in gezamenlijkheid tot een balans tussen veiligheid en privacy gekomen moet worden. Hiertoe dient een intensief programma te worden ontwikkeld.

C. Bewustwording risico's

De risico's van privacyschendingen bij burgers, politici en media kunnen verstrekt worden. Daarbij moet niet alleen worden aangegeven wat er mis kan gaan op het terrein van veiligheid, maar ook met betrekking tot privacy. De meeste burgers zijn zich zeer bewust van de risico's van onveiligheid, maar niet of nauwelijks van de risico's van privacyschendingen. Ook dit bewustzijn kan en moet meer in balans worden gebracht. Ook hier gaat het niet om aan te geven dat het ene risico erger is dan het andere, maar wel dat beide risico's zich daadwerkelijk kunnen voordoen, ook de privacyschendingen.

D. Casus

De balans tussen privacy en veiligheid komt vooral tot uiting in concrete casus ook op het terrein van de veiligheid. Het is zaak om in samenwerking tussen het CBP en de veiligheidsorganisaties concrete casus uit te werken waarin voor de uitvoerders in de veiligheidsorganisaties wordt aangegeven hoe omgegaan kan worden met de balans tussen veiligheid en privacy. Daarbij kunnen uitspraken van het CBP en anderen en de ervaringen van de veiligheidsorganisaties op elkaar betrokken worden. Op die manier ontstaat een samenstel van casus op grond waarvan betrokkenen weten wat ze kunnen en mogen doen. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen verschillende situaties, fasen in het opsporingsproces, verzamelen, analyseren en verspreiden van in-

formatie, wel of geen strafbaar feit etc. De casus dienen maximaal aan te sluiten op de taken van de veiligheidsorganisaties. Op die manier kan een naslagwerk ontstaan waarin alle betrokkenen duidelijk wordt hoe in specifieke gevallen omgegaan kan worden met de balans tussen veiligheid en privacy.

6.3.3 Randvoorwaarden

A. *Doelbinding*

Veiligheids- en privacymaatregelen moeten een expliciet doel hebben dat realistisch en haalbaar is. Expliciet benadrukken wij dat dit gaat om zowel de veiligheidsmaatregelen als de privacymaatregelen. Alleen dan kan gesproken worden over een wijziging van de balans tussen veiligheid en privacy. De doelbinding is cruciaal en dient expliciet te worden aangegeven en onderbouwd. Te veel is er sprake van een geloof in specifieke veiligheidsmaatregelen of privacymaatregelen zonder dat dit op basis van onafhankelijk onderzoek kan worden aangetoond. Het ongericht verzamelen van informatie in de hoop iets te vinden past niet in deze randvoorwaarde.

B. *Tijdelijkheid*

Als het gaat om de uitbreiding van bevoegdheden op het terrein van veiligheid en/of privacy, is het verstandig om deze bevoegdheden aan een specifieke termijn te binden. Na afloop van deze termijn kan op basis van de hiervoor beschreven evaluatie bezien worden of er daadwerkelijk een meerwaarde van de bevoegdheden te zien is. De tijdelijkheid maakt het mogelijk in een andere periode nogmaals te bezien of de verhouding tussen veiligheid en privacy voldoende geborgd is.

C. *Onderscheid*

Maak steeds een expliciet onderscheid in het verzamelen, opslaan, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van veiligheidsmaatregelen. Voor de balans tussen veiligheid en privacy is het van belang over welk onderdeel van de privacyregelgeving het gaat. De bezwaren en mogelijkheden in de hierboven genoemde fasen zijn zeer verschillend. De balans tussen veiligheid en privacy dient dan ook gedifferentieerd te worden naar deze fasen.

D. *Eenvoud*

De privacyregelgeving is alleen nog maar te begrijpen voor enkele zeer ingevoerde experts. Dat is voor het draagvlak van de privacyregelgeving niet goed.

Bij de herziening van enkele cruciale wetten in de komende periode dient er naar gestreefd te worden de regelgeving zo eenvoudig mogelijk vorm te geven en zo decentraal mogelijk te implementeren. Alleen op die manier kan het draagvlak voor de privacyregelgeving bij veiligheidsorganisaties worden versterkt. Ook de politiemans op straat moet weten hoe eenvoudig de regelgeving eigenlijk is.

E. Schroom

Bij privacy speelt schroom aan de kant van burgers en professionals een rol. Niet iedereen wil zich laten voorstaan op de wens tot privacy. In het huidige klimaat lijkt het er dan op dat iemand iets daadwerkelijk te verbergen heeft of niet maximaal wil zorgen dat het veiliger wordt. Tegen veiligheid kan niemand zijn, de tijdgeest heeft dat als belangrijkste gedefinieerd. Zowel veiligheidsorganisaties als privacybeschermers dienen zich bewust te zijn van de schroom van burgers en ook professionals om te wijzen op ongewenste inbreuken op de privacy. Dat betekent dat binnen organisaties en voor burgers ruimte moet ontstaan om toch deze bezwaren te uiten. Dat kan door specifieke vertrouwenspersonen in organisaties daar een rol voor te geven of een anonieme mogelijkheid voor burgers om het te duiden.

6.3.4 College Bescherming Persoonsgegevens

A. Scheiding

Het CBP verricht op dit moment verschillende taken die concurrerend ten opzichte van elkaar werken. De adviestaak verhoudt zich niet goed tot de controletaak. Beide taken zijn echter wel belangrijk en cruciaal. Deze beide taken dienen organisatorisch gescheiden te worden. Er dient een specifieke organisatie te zijn die veiligheidsorganisaties (en anderen) advies kan geven over de mogelijkheden en beperkingen van de privacyregelgeving. Een andere organisatie moet de controles ten aanzien van de naleving van de privacyregelgeving vorm geven.

B. Advies

De advieskant is zeer wezenlijk voor het CBP. Hoewel veelvuldig advies wordt gegeven, blijkt dat niet het imago van het CBP te zijn. Het beeld wordt gedomineerd door de controle-inspanningen en de mediaberichtgeving naar aanleiding van concrete wetsvoorstellen. De advieskant kan uitgebreid en geprofessionaliseerd worden. De mogelijkheden van de huidige privacyregelgeving zijn ruimer

en beter dan velen weten. Dit gat kan en moet ook door het CBP worden ingevuld.

C. Controle

Daarnaast is het wezenlijk dat helder en duidelijk gecontroleerd wordt door het CBP of en in hoeverre de privacyregelgeving daadwerkelijk wordt nageleefd. Deze Autoriteitsfunctie van het CBP moet wellicht ook in een aparte Autoriteit worden vormgegeven. Dan is voor eenieder duidelijk dat er sprake is van verschillende functies en verschillende taken. De controle moet intensief en stevig zijn.

D. Steunpunten

Het CBP kan voor wat betreft de adviestaak steunpunten vormgeven bij de verschillende veiligheidsorganisaties. Op die manier kan er voor gezorgd worden dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de kennis en inzichten in de privacyregelgeving en de veiligheidsregelgeving. De steunpunten vormen dan vraagstukken voor operationele vertegenwoordigers van de veiligheidsorganisaties op het terrein van de privacy. Dat kan dan gaan om heel specifieke casus en verzoeken.

6.3.5 Veiligheidsorganisaties

A. Allen

Het zal noodzakelijk zijn de zorg voor privacy expliciet te beleggen en te organiseren in veiligheidsorganisaties. In de volgende aanbeveling gaan we daar expliciet op in. Maar het is eerst en vooral noodzakelijk dat allen binnen veiligheidsorganisaties zich bewust zijn van de balans tussen veiligheid en privacy. Ook operationele medewerkers dient duidelijk te zijn dat het niet gaat om een concurrentie tussen beide waarden. Dat kan alleen duidelijk worden en geaccepteerd worden indien voor de operationele medewerkers volstrekt duidelijk is wanneer welke waarde welke rol moet spelen.

B. Positie

Binnen veiligheidsorganisaties is het wezenlijk dat zowel de aandacht voor veiligheidsmaatregelen als voor privacy in evenwicht is. Binnen veiligheidsorganisaties zouden expliciete voorzieningen moeten worden getroffen om te verzekeren dat bij de uitvoering van de taken voldoende aandacht is voor de privacykant. De juridische functie binnen veiligheidsorganisaties is steeds minder

belangrijk geworden. Voor de bescherming van de privacy is het noodzakelijk dat dit wel plaatsvindt. De bescherming van de privacy mag niet alleen de taak van het CBP zijn. Dit is een gezamenlijk belang van alle betrokkenen. Het zou verstandig zijn om hoog in de organisatie iemand te belasten met de zorg voor privacy. Dwars door de veiligheidsorganisaties heen dient de privacyportefeuille belegd te zijn.

C. Meedenken

De functionarissen binnen veiligheidsorganisaties die de eerste verantwoordelijkheid hebben voor privacy dienen niet alleen aan te geven wanneer iets niet mag, maar vooral met operationeel betrokkene mee te denken welke mogelijkheden er toch blijken te bestaan. Dat vergt een proactieve houding waarin de mogelijkheden en beperkingen in concrete operationele situaties kunnen worden aangegeven.

D. Top

Niet alleen de basis van de veiligheidsorganisaties maar ook de top moet zich bewust zijn van het feit dat privacy een cruciaal onderdeel is van de waarden van een democratische rechtsstaat en dat alleen in balans met veiligheid daadwerkelijk meerwaarde is te realiseren. Dat betekent ook voor de top van de veiligheidsorganisaties een zekere terughoudendheid in het debat over veiligheid en privacy. Het risico bestaat dat de top zich te gemakkelijk laat verleiden tot een dichotomie tussen veiligheid en privacy. Dat betekent dat de top van de veiligheidsorganisaties expliciet leiderschap moet tonen omtrent de cruciale onderdelen van dit debat.

E. Tegenspraak

Binnen veiligheidsorganisaties dient een constructie te worden vormgegeven waarin tegenspraak plaatsvindt bij het verzamelen, bewerken, gebruiken en verspreiden van informatie. Dat kan op een abstract niveau plaatsvinden aan de hand van regels en richtlijnen maar ook in concrete grotere opsporingszaken of andere operationele zaken. De tegenspraak is erop gericht te bezien in hoeverre op juiste wijze met de bestaande privacyregels wordt omgegaan. Hiervoor kan aangesloten worden op de constructies die inmiddels binnen de recherche zijn vormgegeven.

F. Onderwijs

De balans tussen privacy en veiligheid moet een expliciete rol krijgen in het onderwijs ten behoeve van veiligheidsorganisaties. De eerder vermelde casus maken het mogelijk om concreet aandacht te bieden aan de wijze waarop in specifieke situaties de balans tussen veiligheid en privacy vorm krijgt. Het onderwijs zou eigenlijk vooral vorm moeten krijgen in samenwerking tussen de veiligheidsorganisaties en het CBP.

6.3.6 *Politiek, media en burgers*

A. *Bewustwording*

Ook voor politiek, media en burgers is het noodzakelijk dat zij zich bewust zijn van de noodzaak van een balans tussen veiligheid en privacy. Dat betekent dat de eerder genoemde voorlichtingscampagne zich ook op deze groepen moet richten. Zoveel als mogelijk moet in concrete situaties geduid worden hoe de verhouding en balans tussen veiligheid en privacy moeten worden vormgegeven. Dat betekent dat eerst en vooral geïnvesteerd moet worden in concrete casusposities die voor alle betrokkenen helder zijn.

B. *Pavlovs vermijden*

De eerder genoemde pavlovreacties dragen niet bij aan een verantwoorde en zinvolle discussie over de balans tussen privacy en veiligheid. Het is zaak zowel in de media als in de politiek steeds deze pavlovreacties te duiden en te bespreken. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij door de betrokkenen in de politiek en in de media herkend en weersproken worden.

C. *Geheimhouders*

Er is en moet een rol zijn voor professionele geheimhouders. Burgers moeten weten dat de informatie die zij aan deze geheimhouders hebben gegeven in hoge mate beschermd wordt. Wel is het noodzakelijk expliciet te regelen onder welke voorwaarden en middels welke procedure deze informatie toch ter beschikking van de veiligheidsorganisaties kan komen.

D. *Publieke controle*

Het is zaak meer publieke controle te organiseren omtrent de balans tussen veiligheid en privacy. Op die manier ontstaat er vertrouwen van alle betrokkenen dat de verschillende overheidsorganisaties voldoende aandacht besteden aan deze balans. In het voorgaande zijn verschillende maatregelen voorgesteld die inhoud en structuur geven aan deze balans. Het is echter zaak dat politiek, me-

dia en burgers daar ook kennis van dragen. Dat is mogelijk door expliciet in gemeenteraden en Tweede Kamer te spreken over deze balans. Tevens kan gezien worden in hoeverre andere vormen van publieke controle (Algemene en lokale Rekenkamer) een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie en het in stand houden van deze balans. Eerst en vooral is het zaak dat eenieder kennis kan dragen van de beslissingen en overwegingen die een rol spelen bij de realisatie van de balans.

Literatuur

- M. Aksu, 'Beperking van de vrijheid van meningsuiting (10 EVRM) met een beroep op Terrorismebestrijding', *NJCM-bulletin* 30 (4), 2005, p. 384-397
- C.A. Alberdingk Thijm, *Privacy vs. auteursrecht in een digitale omgeving*. ITeR rapport 49. Den Haag: Sdu Uitgevers 2001
- R.J. Aldrich, 'Transatlantic intelligence and security cooperation', *International Affairs* 80 (4), 2004, p. 731-753
- L. van Almelo, *Ik heb toch niets te verbergen. Privacybescherming in het informatietijdperk*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2001
- L.F. Asscher, 'BVD heeft geen nieuwe bevoegdheden nodig', *NRC Handelsblad* 15 oktober 2001, p. 8.
- L.F. Asscher, 'De glazen burger', *Netkwesties*, editie 49, 21 november 2002, zie <www.netkwesties.nl/editie49>)
- L.F. Asscher, 'Een vlucht passagiersgegevens: over privacy als slachtoffer van de strijd tegen terrorisme', *Privacy & informatie* 2004 (2), p. 52-55
- L.F. Asscher en A.H. Ekker, 'Anonimiteitswet is hard nodig', *de Volkskrant* 26 augustus 2003
- L.F. Asscher en B.J. Koops, 'Gegevens geven: een muisstille revolutie in het strafrecht', *Het Financieel Dagblad* 1 april 2004, p. 10
- L.F. Asscher en W.A.M. Steenbruggen, 'Het emailgeheim op de werkplek', *Nederlands Juristenblad* 2001 (37), p. 1787-1794
- F.A.W. Bannier, 'Afluisteren advocaten toegestaan?', *Nederlands Juristenblad* 2005 (17), p. 891-892
- S. de Beij, 'Datamining in het Oude Noorden', *Algemeen Politieblad* 2005 (7), p. 1
- C. Bennett en M. French, 'The state of privacy in the Canadian state: fallout from 9/11', *Journal of contingencies and crisis management* 11 (1), maart 2003, p. 2-11
- H. Beunders en E. Muller, *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Kerckebosch 2005
- P.H. Blok, *Het recht op privacy*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002
- J.C.J. Boutellier, P. Ippel en S.M.A. Nieborg, *Veiligheid gegarandeerd en 'Privacy gered'. Twee voorstelbare toekomstbeelden in Nederland anno 2030*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2005
- E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- E. Brouwer, 'Verstrekking van passagiersgegevens ten behoeve van de grensbewaking: wie bewaakt de grenzen van de rechtsstaat?', *Nederlands Juristenblad* 2003 (10), p. 1548-1553
- P. Bulk, 'Privacywet overtreden door buurtnetwerken?', *Veiligheid & Veiligheidszorg* (1) 2002 (3), p. 12-23
- D.W.A.J. van der Burgt, 'Strafvorderlijk cameragebruik: wordt de persoonlijke levenssfeer voldoende beschermd tegen de politiecamera?', *Privacy & informatie* 2004 (2), p. 57-61
- M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*. Deventer: Kluwer 2001
- Y. Buruma, 'Onoprechte handhaving', in: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, p. 19-33. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 2004
- Y. Buruma, *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005

- J. van Buuren & W. van der Schans, 'Strijd om de databanken: de informatiehuishouding van de politie in Europa', *Privacy & informatie* 2003 (6), p. 247-252
- J. van Buuren, 'Een hooiberg verzamelen om een speld te vinden', *De Groene Amsterdammer* 31 juli 2004
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor Rijk 2007. Landelijke rapportage*. Voorburg/Heerlen: CBS 2007
- C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen' voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht'. in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006
- College Bescherming Persoonsgegevens, *Reïntegratie van bijstandsgerechtigden en privacy. Verkenkend onderzoek bij drie reïntegratiebedrijven*. Den Haag: CBP 2005
- Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (commissie Franken), *Grondrechten in het digitale tijdperk*. Den Haag, mei 2000
- Commissie Criminaliteit en technologie, Technologie en misdaad. *Kansen en bedreigingen van technologie bij de beheersing van criminaliteit*. Den Haag, 2005
- G.J.M. Corstens, 'Veranderingen in het strafrecht in Nederland. De spanning tussen enerzijds politiek en samenleving en anderzijds de strafrechtspleging', *Nederlands Juristenblad* 2007 (12)
- 'Directive 97/66EC of the European Parliament and of the council', *Official Journal of the European Communities* 30 januari 1998, p. 24/1-24/8
- E. Dommering, Informatierecht. *Fundamentele rechten voor de informatiesamenleving*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2000
- J.P.H. Donner, *Maken dat wat rechtvaardig is, sterk is of dat wat sterk is, rechtvaardig zal zijn* (Johan de Wittlezing 2006), Dordrecht 2006
- A.W. Duthler, 'Privacy en veiligheid: een onlosmakelijk verbond', in: A.W. Duthler (red.), *Privacy, veiligheid, efficiency en vertrouwen. De overheid voor nieuwe uitdagingen gesteld*. Den Haag: Duthler Associates 2003
- A.H. Ekker, 'Koninklijke veiligheidsdienst (werkt ook voor Nederland)', *Mediaforum* 2003 (4), p. 117
- Evaluatierapport Wet Bijzondere Politierregisters*, uitgebracht door Erasmus Universiteit Rotterdam, - Rotterdam 2004
- H. Ferwerda, N. Arts, E. de Bie en I. van Leiden, *Georganiseerde autodiefstal. Kenmerken en achtergronden van een illegale branche in beeld gebracht*. Den Haag: WODC/Ministerie van Justitie 2005
- M.P.J.M. van Grinsven, 'Terrorismebestrijding: de looper in het privacyslot', *NJCM-bulletin* 2005 (2), p. 154-156
- O. Gross, 'Chaos and Rules. Should responses to violent crises always be constitutional?', *Yale Law Journal* 2003, p. 1011-1134.
- S. Gutwirth, *Privacyvrijheid! De vrijheid om zichzelf te zijn*. Amsterdam: Cramwinckel 1998
- D.W. van Harten, 'Privacy en veiligheid in een informatiesamenleving', *Privacy & informatie* 2003 (1), p. 11-14
- I. Helsloot, 'Fysieke veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen a/d Rijn: Kluwer 2004
- I. Helsloot, A.G.W. Ruitenbergh en W. Jong (red.), *Crises 2003*. Leerpunten uit de praktijk. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- P. de Hert en S. Gutwirth, 'Veiligheid en grondrechten: het belang van een evenwichtige privacy-politiek', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen a/d Rijn: Kluwer 2004
- P. de Hert en R. Nehmelman, 'Privacy versus veiligheid. Een analyse van enkele projecten in de sfeer van criminaliteitspreventie', in: W.P.S. Bierens, C.L.C. Richert en P.G.C. van Schie (red.), *Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat*. Den Haag: Prof.

- mr. B.M. Teldersstichting 2006
- 'Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar', *Mededelingen van de commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad en het Europees Parlement*, Brussel 10 mei 2005
- A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis, 'Hoe bakten je een grondrecht af?', *Nederlands Juristenblad* 1999 (4), p. 163-165
- E.M.H. Hirsch Ballin, 'Risico's van een vrome leer', in: *In Ernst, Oriëntaties voor beleid*. Den Haag 1994
- H.A. Hoffens, 'Cameratoezicht', *Privacy & informatie* 2001 (4), p. 160-163
- J. Holvast, S. Merkus & G. Michels, 'De staat van de privacybescherming van de burger', *Privacy & informatie* 2004 (6), p. 242-249
- M. Hörnqvist, 'Veiligheid en overheidsgeweld', *Justitiële Verkenningen* 30 (7), 2004, p. 41-50
- Institute for prospective technological studies, *Security and privacy for the citizen in the post-September 11 digital age: a prospective overview*. Report to the European Parliament Committee on Citizens Freedom and Rights, Justice and Home Affairs, European Commission, 2003
- Jaarverslagen CBP* 2003, 2004 en 2005
- C.C. Joyner, 'The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights, and Civil Liberties', *International Studies Perspectives* 2004 (5), p. 240-257
- P.H.M.C. van Kempen, 'Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen', *Nederlands Juristenblad* 2005 (8), p. 397-400
- J. Kohnstamm, *Privacy en veiligheid bijten elkaar niet*, Interview, <www.d66.nl/idee2005-kohnstamm>
- J. Kohnstamm, *Een bruikbaar rechtsgoed. Veiligheid en de Wet bescherming persoonsgegevens* (Johan de Wittlezicht 2006), Dordrecht 2006
- J. Kohnstamm, M.M.M. van Eijk & N.W. Groenhart, 'De overheid vlucht in bevoegdheden en de noodzaak van nieuwe bevoegdheden is niet aangetoond', *NJCM-bulletin* 30 (2), 2005, p. 157-158
- B.J. Koops, R. Poels, R. Leenes, M. Lips, C. Prins, A. Vedder en M. Groenhuijsen, *Veiligheid en privacy in 2030: twee toekomstscenario's*. Tilburg: TILT – Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, januari 2005
- B.J. Koops & M. Prinsen, 'Glazen woning, transparant lichaam', *Nederlands Juristenblad* 2005 (12), p. 624-630
- B.J. Koops & A.H. Vedder, *Opsporing versus privacy: de beleving van burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2001
- B.J. Koops & A.H. Vedder, 'Burgers over opsporing en privacy', *Privacy & informatie* 2001 (4), p. 152-155
- F. Kruyer, 'Cameratoezicht in veiligheid versus privacy', *Algemeen Politieblad* 2005 (1), p. 8-9
- F. Kuitenbouwer, 'De brave New World van de veiligheid', *Privacy & informatie* 2001 (4), p. 148-151
- H.R.B.M. Kummeling, 'Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering', in: H.R.B.M. Kummeling en S.C. van Bijsterveld (red.), *Grondrechten en zelfregulering*. Deventer: Kluwer 1997
- H.R.B.M. Kummeling, 'Proliferatie van proportionaliteit, Over een beginsel dat ook in de Nederlandse Grondwet niet zou misstaan', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren en H.R.B.M. Kummeling, *Grensverleggend staatsrecht* (Kortmann-bundel). Deventer: Kluwer 2001
- R.A. Lawson en L.F.M. Verhey, 'Kroniek van de grondrechten', *Nederlands Juristenblad* 2003 (10), p. 524-533
- R.A. Lawson en L.F.M. Verhey, 'Kroniek van de grondrechten', *Nederlands Juristenblad* 2004 (10), p. 520-531
- R.A. Lawson en L.F.M. Verhey, 'Kroniek van de grondrechten', *Nederlands Juristenblad* 2005 (9),

p. 494-502

- M. Levi and D.S. Wall, 'Technologies, security and privacy in the post-9/11 European Information Society', *Journal of law and society* 31 (2), juni 2004, p. 194-220
- J.P. Loof, 'Hoe Osama Bin Laden het Verenigd Koninkrijk een noodtoestand bezorgde. Enkele aspecten van het spanningsveld tussen terrorismebestrijding en mensenrechtenbescherming', *NJCM-bulletin* 30 (1 en 2), 2005, p. 137-153
- E.C. Mac Gillavry, 'Privacy en opsporing', *Nederlands Juristenblad* 2000-33/43
- T. Meisels, 'How Terrorism Upsets Liberty', *Political Studies* 2005 (53), p. 162-181
- P. Mendelts, *Interpretatie van grondrechten, Grondrechtclaims en verschuivingen in de reikwijdte van grondrechten*. Deventer: Kluwer 2002
- E.R. Muller, 'Toekomst veiligheid en veiligheidszorg', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen a/d Rijn: Kluwer 2004
- B. van Oosterhout, 'We moeten niet zo zeiken over innovatie', *Intermediair* 2006 (3), p. 32-36
- G. Overkleeft, 'Wet bescherming persoonsgegevens', *Nederlands Juristenblad* 2001-29
- G. Overkleeft-Verburg, 'Privacy en gegevensbescherming in de Europese Constitutie', *Privacy & informatie* 2005 (2), p. 50-56
- 'Pechtold: Grondrechten burger staan onder druk', *Trouw*, 3 september 2005
- 'Pechtold: angst zet grondrechten onder druk', *De Telegraaf*, 3 september 2005
- U. van der Pol, 'Hoofdcommissarissen lokken eigenrichting uit', *Algemeen Politieblad* 2004 (2)
- J.E.J. Prins, 'Acht gesprekken over privacy en aanpalende belangen', in: H. Franken e.a., *Zeven essays over informatietechnologie en recht*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*. Den Haag 2005
- U. Rosenthal, *Veiligheidsniveau: over menselijke fouten, het systeem en nieuwe zondebokken*. Jan de Kroes-lezing 2000. Zeist: Kerckebosch 2000
- M. Rotenberg and C. Laurant, *Privacy and Human Rights 2005. An International Survey of Privacy Laws and Developments*. Washington: Epic 2005
- A. von Schmid, 'Inperken burgerrechten te verdedigen', *de Volkskrant* 21 november 2005
- E. Schreuders, 'Camera's in soorten en maten', *Privacy & informatie* 2001 (4), p. 156-159
- N.M. Schröder en M.P.J.M. van Grinsven, *Veiligheid en privacy*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2005
- K. Spaink, 'Van het bewaken van burgerrechten naar het bewaken van burgers', *de Volkskrant*, 28 januari 2006
- B. Steinhardt, 'Does Privacy Have a Future after 9/11?', *Journal of contingencies and crisis management* 11 (1), 2003, p. 32-36
- R. Tanis, 'Weg met angst voor nieuwe opsporingstechnieken', *Nederlands Dagblad* 19 september 2005.
- R. Schildmeijer, C. Samson en H. Koot, *Burgers en hun privacy, Opinie onder burgers*. Amsterdam: TNS NIPO 2005
- A.H. Vedder, J.G.L. van der Wees en B.J. Koops, 'Big Brother's bevoegdheden zijn er - nu hij zelf nog?', *Nederlands Juristenblad* 2006 (41)
- A.H. Vedder, J.G.L. van der Wees, B.J. Koops en P. de Hert, *Van privacyparadijs tot controlestaat? - Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw (Studie 49)*. Den Haag: Rathenau Instituut 2007
- L.F. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992

- S. van Walsum, 'Het gevaar van minder privacy', *de Volkskrant* 6 oktober 2001
- A.F. Westin, 'Social and Political Dimensions of Privacy', *Journal of Social Issues* 59 (2), 2003, p. 431-453
- Wie wat bewaart, die heeft wat. Onderzoek naar nut en noodzaak van een bewaarverplichting voor historische verkeersgegevens van telecommunicatieverkeer.* Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2005
- A. Wiegens, 'Het gevaar zit vooral in de perfectie', *Netkwesties* editie 72, 30 oktober 2003, zie <www.netkwesties.nl/editie72/artikel1.php>
- P. Wieringa, 'Privacy is onderdeel van ons sociaal kapitaal', *Staatscourant*, 2 september 2005, p. 2
- L. Wildhaber, *Balancing necessity and human rights in response to terrorism* (Speech bij de opening van het juridische jaar in Straatsburg 2002), zie <www.coe.int/T/E/Com/Files/Ministerial-Conferences/2002-judicial/Disc_Wildhaber.asp>
- R. de Winter, 'Nieuwe Criminaliteitsbestrijding', *Nederlands Juristenblad* 2002 (36)
- R.W. van Zuijlen, 'Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen a/d Rijn: Kluwer 2004