

Tilburg University

Burgers over opsporing en privacy

Vedder, A.H.; Koops, E.J.

Published in:
Privacy en informatie

Publication date:
2001

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Vedder, A. H., & Koops, E. J. (2001). Burgers over opsporing en privacy. *Privacy en informatie*, 4, 152-155.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Burgers over opsporing en privacy

Anton Vedder & Bert-Jaap Koops¹

Heeft privacy toekomst? Daarover wordt verschillend gedacht. Het terrein waarop privacy-doemdenkers en privacy-optimisten elkaar het hardst bestrijden is wellicht dat van de opsporing. Traditioneel gezien is privacy een afweerrecht tegenover de overheid, terwijl juist in de opsporing van strafbare feiten de overheid het meest behoefte heeft aan informatie over activiteiten die zich in het geheim afspelen. In de informatiemaatschappij komt het belangenconflict – opsporing versus privacy – des te prangender naar voren, nu ICT een tweezijdig zwaard is: ICT kan de boef evenals de burger afschermen, maar kan op andere manieren de burger evenals de boef ook transparanter dan ooit tevoren maken. De discussies over cameratoezicht, opsporen op Internet, gegevensmijnbouw en databanken met DNA van (verdachte) zedenmisdadigers geven aan dat het belangenconflict tussen privacy en opsporing uiterst actueel is. Dát de overheid inbreuk moet kunnen maken op de privacy om misdaad op te kunnen sporen is (in Nederland in elk geval) onomstreden. Maar tot hoever de overheid daarin moet kunnen gaan is een moeilijker te beantwoorden vraag. Ook daarover lopen de meningen uiteen. Een beter inzicht in hoe burgers precies denken over het conflict tussen privacy en opsporing kan de discussie over nieuwe (en overigens ook over bestaande) opsporingsmethoden verhelderen, en daarmee de wetgever helpen om de grens te bepalen tot hoever opsporingsbevoegdheden moeten gaan. Dit is grotendeels onontgonnen terrein. Het Rathenau Instituut heeft onderzoek gedaan naar de privacybeleving van burgers in algemene zin,² maar dit onderzoek was niet of nauwelijks toegespitst op het normatieve conflict met opsporing. Wij hebben daarom, met een subsidie van het programma Informatietechnologie & Recht (een onderdeel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek), een onderzoek uitgevoerd naar *Opsporing versus privacy: de beleving van burgers*.³ Het onderzoek bestond uit literatuurstudie en een schriftelijke enquête, geflankeerd door twee seminars. Centraal daarin stond een tweeledige vraagstelling: wat zijn belangrijke overwegingen voor burgers als het gaat om het spanningsveld tussen privacy en opsporingsbelangen, en wat zijn de consequenties daarvan voor de wetgever?

Privacy versus opsporing

Bij ons onderzoek zijn wij ervan uitgegaan dat de betekenis van privacy niet te vangen is in een eenvoudige opvatting of definitie. Wij menen dat een bredere benadering noodzakelijk is. De idee van een afbakening en immunisering van een persoonlijke sfeer is in onze visie het kernbegrip van privacy. De *trait d'union* tussen de verschillende manieren waarop het privacy-begrip wordt gebruikt ligt in een idee van vrijwaring van een persoonlijke levenssfeer tegen de toegang en de inmenging van anderen. Deze vrijwaring tegen de toegang of inmenging van anderen is een *relatieve* hoedanigheid. Voor privacy is lang niet altijd absolute vrijwaring vereist. Welke mate van vrijwaring vereist is, of anders gezegd, wat de aard en de omvang van de te beschermen persoonlijke levenssfeer is, hangt in hoge mate van concrete contexten af. De reden om bepaalde activiteiten of aspecten van personen als in principe beschermwaardig vanuit een oogpunt van privacy te betitelen, is gelegen in de omstandigheid dat mensen op zo'n punt een bepaalde kwetsbaarheid vertonen. Daarbij kan het gaan om kwetsbaarheden vanuit een oogpunt van vrijheid, van materieel welbevinden, van rechtvaardigheid of nog andere waarden. Privacy is in onze ogen dus een instrumentele waarde, een waarde die, afhankelijk van de precieze context, ten dienste kan staan van uiteenlopende achterliggende waarden.

Een van de terreinen waar privacy in het bijzonder van belang is, is het ingrijpen van de overheid ten behoeve van opsporing, toezicht en handhaving van de openbare orde. Opsporing heeft tot doel het ophelderen van gepleegde (of desnoods beraamde) strafbare feiten. Toezicht of controle heeft tot doel het verzekeren dat bepaalde wetgeving wordt nageleefd (waarbij al dan niet kan blijken dat in een concreet

¹ Dr. Anton Vedder is senior-onderzoeker bij het Center for Transboundary Legal Development van de KUB. Dr. Bert-Jaap Koops is universitair hoofddocent bij het Centrum voor Recht, bestuur en informatisering van de KUB.

² G.C.J. Smink, A.M. Hamstra & H.M.L. van Dijk, *Privacybeleving van burgers in de informatiemaatschappij*. Den Haag: Rathenau Instituut, 1999. Werkdocument 68.

³ Bert-Jaap Koops & Anton Vedder, *Opsporing versus privacy: de beleving van burgers*, Den Haag: Sdu 2001, ITeR-reeks deel 45.

geval de wetgeving is overtreden). Een specifieke vorm van toezicht is de handhaving van de openbare orde. Opsporing gaat uit van een strafbaar feit waarbij veelal fundamentele normen en waarden in het geding zijn, controle gaat uit van veelal ordenende wetgeving (zoals belasting- en verkeerswetgeving). Om effectief te kunnen opsporen en toezien, heeft de overheid bevoegdheden nodig die vaak ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. De mate waarin zulk ingrijpen volgens de wet geoorloofd is, hangt samen met tal van factoren, zoals het doel van het ingrijpen en de zwaarte van de dreigende of gepleegde maatschappelijke verstoring. Een interessante ontwikkeling van het laatste decennium is daarbij dat naast de overheid ook steeds meer particuliere instanties zich begeven op het terrein van toezicht en handhaving.

Onderzoek

Centraal in het onderzoek naar de beleving van de burger stond een kwantitatieve, schriftelijke enquête onder burgers. Voorafgaand aan de enquête is een seminar gehouden met mensen die beroepsmatig te maken hebben met het spanningsveld tussen opsporing en privacy, alsmede met wetenschappers op het gebied van privacy en van opsporing. Dit seminar had tot doel tot een nadere afbakening te komen van de variabelen die in de enquête zouden worden voorgelegd aan burgers. Het tweede seminar werd gehouden na afloop van de enquête. Dit seminar had tot doel de uitkomsten te bespreken met deskundigen op het gebied van wetgevingsvraagstukken teneinde het tweede deel van de probleemstelling te beantwoorden: welke consequenties volgen uit dit onderzoek voor de wetgever? De uitkomsten van dit seminar zijn gebruikt om onze visie op het vraagstuk van normatieve consequenties van sociaal-wetenschappelijk onderzoek te verfijnen.

De enquête bestond uit vignetonderzoek gekoppeld aan enkele vragen naar achtergrondkenmerken. Vignetonderzoek, ook conjunct-analyse genoemd, is een onderzoeksmethode waarbij in plaats van een serie afzonderlijke vragen naar voor de vraagstelling van belang zijnde variabelen, deze variabelen worden gecombineerd in de beschrijving van een aantal situaties (vignetten) waarbinnen die variabelen worden gevarieerd. Deze vignetten worden vervolgens ter beoordeling aan de respondenten voorgelegd. Voor vignetonderzoek is gekozen om verschillende redenen. In de eerste plaats past de methode – waarbij in feite op concrete casuïstiek gelijkende voorbeeldsituaties worden voorgelegd – goed bij onze benadering van de betekenis van privacy waarin contextuele factoren van groot belang zijn. In de tweede plaats wilden wij vragen in termen van privacy en andere normatieve noties vermijden om dogmatische of sociaal-wenselijke antwoorden te voorkomen.

In het onderhavige onderzoek zijn zes variabelen onderscheiden. Per variabele zijn vervolgens varianten onderscheiden die per vignet worden gevarieerd.

variabelen

1. doel:

2. uitvoerder:

3. middel:

4. bereik:

5. effectiviteit:

6. gebruik:

varianten

naleving wetgeving

handhaven openbare orde

opsporen lichte misdrijven

opsporen zware misdrijven

politie

particuliere opsporings/beveiligingsdienst

koppelen van bestandsgegevens

afluisteren van telefoon of internet

observatiecamera's plaatsen

woningen doorzoeken

grote kans dat ook van niet-daders gegevens worden verkregen

kleine kans dat ook van niet-daders gegevens worden verkregen

grote kans dat met het middel het doel wordt bereikt

redelijke kans dat met het middel het doel wordt bereikt

gegevens worden niet voor andere doelen gebruikt

gegevens kunnen ook voor andere doelen gebruikt worden.

Op basis hiervan zijn is een enquête samengesteld met zestien vignetten. Zo'n vignet luidde bijvoorbeeld "Voor de handhaving van de **openbare orde** (bijvoorbeeld omdat men relletjes/ overlast verwacht), wil de **politie** in de omgeving **camera's** voor observatie plaatsen; de kans is **groot** dat behalve van de (mogelijke) daders of overtreders ook van **anderen** gegevens worden verkregen; de kans is **redelijk** dat met het middel

ook het gewenste **doel** wordt bereikt; de gegevens kunnen **ook voor andere doeleinden** worden gebruikt (maar na 2 maanden worden ze vernietigd).”

De enquête met deze vignetten en enkele achtergrondvragen is voorgelegd aan 1200 personen. De respons hierop van 22% is laag, maar voldoende om betrouwbare uitspraken te doen over de gevonden verschillen op de diverse variabelen. De uitkomst is evenwel niet representatief voor de Nederlandse bevolking, aangezien de samenstelling van de groep van respondenten enigszins afwijkt van de samenstelling van de Nederlandse bevolking (onder meer zijn mannen en ouderen oververtegenwoordigd).

Doel en middel van opsporing

De wellicht belangrijkste uitkomst van het onderzoek is dat er een scherpe tweedeling bestaat in het belang van de onderscheiden variabelen. De eerste drie – doel, middel en uitvoerder – zijn duidelijk van invloed op het oordeel over toelaatbaarheid van overheidsingrijpen, terwijl de laatste drie – bereik, effectiviteit en het gebruik van gegevens – nauwelijks van invloed zijn. Binnen de eerste groep lijkt de variabele uitvoerder het belangrijkste te zijn, vervolgens het doel, en dan het middel. In algemene zin komt dit overeen met het vigerende rechtssysteem, maar op onderdelen wijkt het daar ook enigszins van af. Het stemt overeen met het rechtssysteem, omdat de variabelen van doel, middel en uitvoerder meestal een rol spelen voor de wetgever bij het afwegen of een bevoegdheid moet worden ingevoerd; de variabelen van effectiviteit, bereik en gegevensgebruik spelen op dat niveau vaak een ondergeschikte rol, en deze komen eerder aan de orde bij het oordeel van een bevoegde autoriteit over de vraag of een bevoegdheid in een concreet geval mag worden ingezet.

De uitkomst van de variabele *doel* laat een duidelijke scheiding zien: voor opsporing van zware misdrijven wordt ingrijpen vaak geoorloofd geacht, maar voor de andere doelen – handhaving openbare orde, controle op naleving van wetgeving en opsporing van lichte misdrijven – wordt ingrijpen veel minder vaak geoorloofd gevonden. Dit patroon van gewichtstoekenning ziet men terug in de toekenning van bevoegdheden in de huidige wetgeving. Wel valt op dat handhaven van de openbare orde, controle op naleven van wetgeving en opsporing van lichte misdrijven gelijkelijk worden gewaardeerd, terwijl daartussen juridisch-dogmatisch en ook praktisch wel verschillen bestaan. Zo bestaan er voor controle op naleven van wetgeving meer bevoegdheden (met name bevelen tot het geven van inlichtingen of tot uitlevering) dan voor handhaving van de openbare orde; aan de andere kant mag voor dat laatste doel ook geweld worden gebruikt (art. 8 lid 1 PolW), zodat niet eenduidig valt te zeggen welk van de twee doelen de zwaarste bevoegdheden kent. In die zin komt de uitkomst van de enquête daar wel mee overeen. Het dogmatische onderscheid tussen controle enerzijds en opsporing anderzijds wordt door de burgers kennelijk niet als wezenlijk ervaren voor het toekennen van bevoegdheden.

De uitkomsten op de variabele *middel* liggen in de buurt van de huidige wettelijke regelingen. Burgers vinden natrekken en koppelen van gegevens en camera-toezicht in bijna tweederde van de situaties geoorloofd, terwijl huiszoeking en afluisteren in ruim eenderde tot de helft van de situaties toelaatbaar blijken. Dit weerspiegelt de huidige wettelijke regeling die camera-toezicht en het natrekken en koppelen van gegevens relatief snel toelaat, terwijl voor het doorzoeken van woningen en voor afluisteren veel strengere eisen gelden. Wel suggereert de uitkomst dat de wettelijke gewichtstoekenning aan het onderscheid tussen de eerstgenoemde ‘lichte’ bevoegdheden en de laatstgenoemde ‘zware’ bevoegdheden (die alleen bij zware misdrijven mogen worden toegepast) mogelijk anders ligt bij burgers. Deze lijken minder gewicht toe te kennen aan het onderscheid: gegevenskoppeling wordt met slechts 12 procentpunten meer toelaatbaar geacht dan woningdoorzoeking. Interessant is dat afluisteren minder toelaatbaar wordt geacht dan het doorzoeken van woningen. Dit komt overeen met de (grond)wettelijke regeling, die aan aftappen iets zwaardere eisen stelt en die aftappen in bijzondere wetgeving ook niet toelaat.

Politie of particulier?

De uitkomst op de variabele *uitvoerder* is duidelijk: ingrijpen door de politie wordt vaak geoorloofd geacht, maar ingrijpen door particuliere instanties weinig. Dit komt overeen met de huidige wettelijke situatie, als men bedenkt dat voor handhaving van de openbare orde en soms voor controle op naleving van wetgeving privé-activiteiten soms zijn toegestaan. Men kan de uitkomsten op twee manieren uitleggen. Wanneer men de nadruk legt op het grote verschil tussen politie en private instanties (ingrijpen door de

politie is geoorloofd in 73% van de gevallen, door particulieren in 33%), zou men kunnen stellen dat burgers ingrijpen door private partijen in algemene zin afwijzen. Wanneer men echter de nadruk legt op de geoorloofdheid van ingrijpen door private instanties als zodanig, dan suggereren het percentage van 33% en de gemiddelden per casus dat er wel ruimte is om ingrijpen door private partijen toe te staan. Gezien de methodologische benadering van het onderzoek om relatieve in plaats van absolute factoren te onderkennen, geven wij de voorkeur aan de eerste uitleg.

Het is echter ook interessant om de samenhang te beschouwen tussen uitvoerder en het vertrouwen daarin, waarover apart gevraagd is in de enquête. De uitkomst dat de mate van vertrouwen in de integriteit en deskundigheid van de politie, evenmin als de mate van vertrouwen in particuliere instanties, nauwelijks invloed heeft op de mate waarin men ingrijpen door de politie geoorloofd acht, suggereert dat burgers het ingrijpen door de politie als een soort natuurlijk gegeven beschouwen. Of de politie nu goed of slecht haar werk doet maakt niet uit – het is haar werk. Dit zou men kunnen beschouwen als een argument tegen het toekennen van bevoegdheden voor opsporing of controle aan private partijen: het ingrijpen hoort kennelijk als vanzelfsprekend bij de politie, en moet dus niet worden uitbesteed. Daartegenover staat de uitkomst dat burgers met een relatief groot vertrouwen in particuliere instanties (ongeveer een kwart van de respondenten) het ingrijpen door dezen wel vaak geoorloofd achten (61% bij groot vertrouwen in integriteit en 51% bij groot vertrouwen in deskundigheid). Men kan dus niet zonder meer concluderen dat private opsporing of controle afgewezen wordt door burgers. In elk geval is duidelijk dat de acceptatie van private opsporingsactiviteiten groter wordt naarmate er meer vertrouwen bestaat in de particuliere instanties, met name in de integriteit ervan. Dit geeft in ieder geval aan dat, als de wetgever overgaat tot het toestaan van private opsporing en controle, er een mechanisme moet zijn dat waakt over de integriteit van de betrokken instanties.

Overige resultaten

Zoals geconstateerd geven de uitkomsten op de *overige* variabelen geen noemenswaardige verschillen te zien. Dit is een belangrijke constatering, omdat men zou kunnen verwachten dat het voor burgers wel degelijk uitmaakt of een overheidsingrijpen veel of weinig burgers treft, meer of minder effectief is, of wel of niet het principe van doelbinding hanteert. Kennelijk vallen deze overwegingen weg onder het gewicht van de andere variabelen. Men kan hieruit overigens niet concluderen dat zij voor burgers *niet* relevant zouden zijn, alleen dat ze minder relevant zijn dan de eerste drie. Het zou interessant zijn in een vervolgonderzoek nader te onderzoeken of deze variabelen in het geheel niet of alleen van secundair belang zijn voor burgers.

Bij de interpretatie van de samenhang tussen de mate van geoorloofdheid en de achtergrondkenmerken waarnaar gevraagd is past terughoudendheid. Er zijn diverse significante verschillen gevonden tussen subgroepen die op bepaalde kenmerken zijn onderscheiden. De twee interessantste bevindingen vinden wij:

- ?? dat in het algemeen hoger opgeleiden ingrijpen minder geoorloofd achten dan lager opgeleiden, maar dat zij geen ander belang hechten aan de onderscheiden variabelen; kennelijk staan hoger opgeleiden in het algemeen kritischer tegenover de noodzaak van het maken van een inbreuk op privacy voor opsporing of controle;
- ?? dat ouderen (met name 65-plussers) minder belang hechten aan doel en uitvoerder dan de andere leeftijdsgroepen; mogelijk vinden zij het belangrijker dat wordt ingegrepen dan hóe dat gebeurt.

Deliberatieproces

De uitkomsten van het sociaal-wetenschappelijke gedeelte van dit onderzoek geven slechts een indicatie van wat onder de bevolking leeft. Het gaat zoals gezegd om een niet-representatieve steekproef. Ook kon niet van tevoren worden nagegaan hoe goed geïnformeerd de deelnemers aan het onderzoek waren op het gebied van de organisatie van politie, justitie en algemene veiligheid en op dat van de technische aspecten van middelen voor opsporing en toezicht. Hierdoor is het mogelijk dat sommige deelnemers de betekenis of langetermijngevolgen van sommige voorbeeldsituaties verschillend geïnterpreteerd of ingeschat hebben. Deze methodische beperkingen zijn van belang bij het interpreteren van het beeld dat uit de resultaten rijst van de burger die zich bij de afweging tussen privacy en opsporingsbelangen voornamelijk laat leiden door het doel van de opsporing, de uitvoerder en door het gebruikte middel, maar niet of minder door het bereik, de effectiviteit, en het eventuele secundaire gebruik van gegevens.

Niettemin lijken de resultaten, meer in het algemeen, wel enige indicatie te geven van de wijze waarop de deliberatie over het normatieve conflict tussen privacy en opsporingsbelangen zich in de praktijk voltrekt. De presentatie van de casuïstiek in het sociaal-wetenschappelijk gedeelte van het onderzoek komt immers overeen met de wijze waarop concrete morele problemen zich in de werkelijkheid aan mensen voordoen: deze presenteren zich niet onder de noemers 'belang van opsporing', 'privacy', 'vrijheid', 'schade', enzovoorts, maar doen zich voor in concrete situaties die om een moreel oordeel vragen zonder dat in eerste instantie de situatie in normatieve termen is omschreven. Het is interessant te zien dat in de concrete oordeelsvorming inzake dit normatieve conflict bepaalde soorten overwegingen een grotere rol spelen dan andere. De uitkomsten van het onderzoek zouden erop kunnen duiden dat doel, middel en uitvoerder niet alleen toevallig in de geschetste praktijkvoorbeelden door de ondervraagden van veel groter belang worden geacht dan de overige drie variabelen; zij zouden er ook op kunnen duiden dat in de concrete beleving van de burger in het algemeen bereik, effectiviteit en secundair gebruik van gegevens weinig relevant worden geacht voor de oplossing van het normatieve conflict tussen opsporingsbelangen en privacy. Deze indruk kan vanuit een normatief standpunt enige verontrusting wekken, omdat in het debat over privacy-bescherming deze aspecten wel degelijk van belang worden geacht.

Suggesties voor beleidsmakers en wetgever

Wat hebben beleidsmakers en de wetgever eraan om dit alles te weten? De resultaten van een onderzoek als het onderhavige kunnen niet direct doorwerken in beleid of regelgeving, zowel vanwege de methodische beperkingen als vanwege ethisch-normatieve overwegingen. Feitelijke oordelen kunnen immers niet *als zodanig* direct worden vertaald in normatieve oordelen, vanwege het niveauverschil tussen feit en norm. Niettemin zijn feitelijke opvattingen wel relevant voor beleidsmakers, omdat zij een rol moeten spelen in de verantwoording door beleidsmakers en politici. Zij zouden die uitkomsten moeten toetsen aan relevante morele en politieke principes en achtergrondtheorieën en aldus in het verantwoordingsproces betrekken. Wetgever en beleidsmakers zouden de resultaten van het onderzoek ook kunnen gebruiken voor beleidsvoorlichting of in het communicatieproces bij de verantwoording van het beleid. Men kan zich in de communicatie bijvoorbeeld concentreren op de eerste drie door ons onderscheiden variabelen – indien men het zijn toevoorders gemakkelijk wil maken. Of men kan het onderzoek juist gebruiken om – vanuit een kritisch-ethisch standpunt gezien – zwaktes in de oordeelsvorming door de burgers op te sporen en – desgewenst – door middel van voorlichting en informatiecampagnes te verhelpen.

[begin kader]

De belangrijkste resultaten

In de afweging van opsporings- tegen privacybelangen vinden burgers:

- ?? het doel, het middel en de uitvoerder van opsporing belangrijk;
- ?? het bereik en de effectiviteit van opsporing, alsmede mogelijk hergebruik van gegevens, niet belangrijk ten opzichte van het doel, het middel en de uitvoerder;
- ?? voor opsporing van zware misdrijven veel meer geoorloofd dan voor opsporing van lichte misdrijven, voor handhaving van de openbare orde of voor toezicht op naleving van wetgeving;
- ?? natrekken en koppelen van gegevens en cameratoezicht meer geoorloofd dan huiszoeking en afluisteren;
- ?? afluisteren minder toelaatbaar dan huiszoeking;
- ?? ingrijpen door de politie vaak geoorloofd, maar ingrijpen door particuliere instanties weinig geoorloofd;
- ?? ingrijpen door de politie vaak geoorloofd, onafhankelijk van hun vertrouwen in de deskundigheid of integriteit van de politie;
- ?? ingrijpen door particuliere instanties vaker geoorloofd naarmate zij meer vertrouwen in de deskundigheid of integriteit van deze instanties hebben.

[eind kader]