



Aanbeveling nr 04/2012 van 29 februari 2012

Betreft: Aanbeveling uit eigen beweging inzake de diverse toepassingsmogelijkheden van camerabewaking (CO-AR-2011-011)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 30;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans;

Brengt op 29 februari 2012 de volgende aanbeveling uit:

I. Inleiding

1. Het is en blijft een hardnekkig misverstand dat *de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (hierna 'de camerawet') een allesomvattende wetgeving uitmaakt voor alle verwerkingen met een camera. Het tegendeel is waar : de camerawet is een wel afgelijnde wet die enkel de handelingen wil regelen die te maken hebben met een "bewakingscamera". Dit begrip wordt expliciet gedefinieerd als "*elk ... observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of de openbare orde te handhaven en dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart...*" (art. 2, 4° camerawet). Alhoewel dit naar alle waarschijnlijkheid het merendeel van de camera's betreft, is het niettemin van belang om erop te wijzen dat er nog andere wetgeving bestaat die cameragebruik in ons land regelt¹.

2. Zo bestaat er specifieke wetgeving voor de verwerking van beelden. De camerawet is daar een voorbeeld van, maar er kan ook verwezen worden naar *het KB van 22 februari 2006 betreffende de installatie en de werking van bewakingscamera's in de voetbalstadions*. Er is ook wetgeving die slechts in één welbepaald artikel (of in enkele artikelen) spreekt over de verwerking van beelden terwijl de andere artikelen niets zeggen over cameragebruik als dusdanig. Voorbeelden zijn de Detectivewet, de wetgeving op de bijzondere opsporingsmethoden², en het Koninklijk besluit van 14/09/2007 *betreffende de minimumnormen, de inplanting en de aanwending van de door de politiediensten gebruikte opsluitingsplaatsen*, waaromtrent de Commissie in het verleden een aanbeveling heeft uitgebracht³. Belangrijk in dat kader is met name dat één specifieke bepaling, gericht op een welbepaalde situatie, niet automatisch tot gevolg mag of kan hebben dat de toepassing van de camerawet volledig (met andere woorden in alle situaties) zou uitgesloten zijn⁴. Tenslotte kan verwezen worden naar wetgeving zonder een expliciete bepaling rond de verwerking van beelden, maar die wel van toepassing kan zijn op een dergelijke verwerking. Het voorbeeld bij uitstek is uiteraard de WVP. Een camera kan ook naargelang het nagestreefde doeleinde tezelfdertijd aan verschillende wetgevingen onderworpen zijn. De camera's, geplaatst in een bedrijf voor de controle op het productieproces en tevens voor diefstalpreventie, zullen zowel de regels van

¹ Zie de recente praktijkgids vanwege VVSG en Politeia (Praktijkgids Cameratoezicht (losbladig), Tom De Schepper (Ed.), Politeia) die schat dat er zeker een 20-tal wetgevingen zijn met bepalingen rond camera's;

² De Wet van 19 juli 1991 *tot regeling van het beroep van privédetective* en de Wet van 6 januari 2003 *op de bijzondere opsporingsmethoden en enig andere onderzoeksmethoden* waarvan de artikelen werden opgenomen in het wetboek van strafvordering;

³ Aanbeveling nr. 06/2011 van 6 juli 2011 *betreffende installatie en gebruik van bewakingscamera's in opsluitingsplaatsen (cellen en arrestantenlokalen) en andere plaatsen van het commissariaat*;

⁴ Zie onder meer het advies nr. 01/2011 van 19 januari 2011 omtrent het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/4, § 5, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem, randnummers 8 tot en met 12;

de camerawet als deze van de CAO nr. 68 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats (hierna CAO 68) moeten naleven (infra randnummer 59).

3. De vragen die de Commissie ontvangt over bewakingscamera's in het algemeen en de camerawet in het bijzonder zijn zeer verscheiden: zowel particulieren als ondernemingen stellen vragen, niet alleen informatief van aard maar ook interpretatief. Maar eveneens politie en gemeenten (bv. preventieadviseurs) stellen vragen, niet alleen omtrent hun "eigen" camerabewaking (bv. van het gemeentehuis, het commissariaat), maar ook omdat burgers dikwijls de politie (en dan vooral de wijkinspecteur) aanzien als eerste, laagdrempelig aanspreekpunt. Net om deze reden is het belangrijk dat politieambtenaren de camerawet zo adequaat mogelijk kennen en kunnen toepassen, al was het maar om de angel zo snel mogelijk uit het debat te halen zodat een escalatie op het terrein kan voorkomen worden. Mede daarom heeft de Commissie het wijselijk geacht om een aantal teksten op haar website te voorzien zodat niet alleen politie maar elke burger geïnformeerd kan worden over wat kan en niet kan inzake camerabewaking. De veel gestelde vragen (FAQ⁵) en de knelpunten die hierna volgen kaderen in deze informatierol van de Commissie.

4. De aanbeveling uit eigen beweging is mede daarom opgebouwd uit twee grote delen. *Ten eerste* een selectie van antwoorden op de meest gestelde vragen (FAQs) die nu reeds worden verstuurd door het Secretariaat van de Commissie naar diverse vraagstellers en (ten dele) al op de website⁶ worden vermeld. Alhoewel deze antwoorden aanzien kunnen worden als een vorm van vaststaande "rechtspraak" van de Commissie, is het niettemin interessant om ze over te nemen. *Het tweede deel* bevat vervolgens een aantal (huidige) knelpunten die de Commissie (en ook andere instanties) na vier jaar toepassing van de camerawet vaststellen en die deels te maken hebben met de gewijzigde camerawet. Veel van deze knelpunten hebben in de praktijk te maken met cameragebruik door politiediensten.

II FAQ

- Aangaande de definitie van een bewakingscamera

- Is het opnemen van beelden een criterium?

5. Het al dan niet opnemen van de beelden is geen beslissend criterium voor de toepassing van de camerawet. Ook bewakingscamera's die louter in real-time filmen (en dus geen beelden opnemen)

⁵ Frequently asked questions;

⁶ Voor een meer gedetailleerd overzicht inzake de toepassing van de camerawet, kan worden verwezen naar de website van de Commissie : http://www.privacycommission.be/nl/in_practice/camera/ ;

zijn onderworpen aan deze wet. De definitie van een bewakingscamera spreekt immers over "*elk observatiesysteem ... dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart*". Het louter "schieten" van de beelden op zich is immers een verwerking.

- Wat met dummy camera's?

6. Een nep bewakingscamera (of een zogenaamde "dummy"-camera) is niet onderworpen aan de verplichtingen van de camerawet. De definitie van een bewakingscamera vereist immers het verzamelen, verwerken of bewaren van de beelden, wat niet het geval is bij een dergelijke nepcamera.

- Wat met een videoparlofoon?

7. De camerawet is van toepassing op de plaatsing en het gebruik van "bewakingscamera's" met het oog op "bewaking en toezicht". Een videoparlofoon wordt in beginsel gebruikt om de persoon die aanbelt te identificeren, hetgeen verschillend is van het doeleinde "bewaking en toezicht".

8. Hieruit volgt dat de camerawet in principe niet van toepassing is op videoparlofoons. Wordt deze videoparlofoon echter als een "bewakingscamera" gebruikt (d.w.z. dat deze "tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen ... te voorkomen, vast te stellen of op te sporen..."), dan zullen de regels van de camerawet wel nageleefd moeten worden (zoals het plaatsen van het specifieke pictogram en het indienen bij de Commissie van een thematische aangifte).

9. Als de bedoeling erin bestaat het louter identificeren van de persoon die aanbelt, is er dus geen sprake van de toepassing van de camerawet, maar is mogelijk wel de WVP van toepassing. Hier dient de Commissie wel een onderscheid te maken tussen de situatie waarin de verantwoordelijke een particulier is en de andere gevallen.

10. Bedrijven, overheidsdiensten, verenigingen, eenmanszaken (m.a.w. alle andere gevallen dan particulieren) vallen onder de toepassing van de WVP als zij een videoparlofoon of een camera gebruiken, louter ter identificatie van de persoon die aanbelt, aangezien dit toestel beelden van personen verwerkt.

11. Indien een dergelijk systeem van loutere identificatie van de persoon die aanbelt, door een particulier wordt aangewend met het oog op persoonlijk of huishoudelijk gebruik, is deze noch aan de camerawet noch aan de WVP onderworpen. Om van deze uitzondering te kunnen genieten moet het videoparlofoonstelsel (I) geïntegreerd zijn in het aanbelsysteem, (II) in de onmiddellijke

omgeving van de deur worden geplaatst zodat het onmiddellijk zichtbaar is voor de persoon die aanbelt en (III) geen beelden opnemen.

- Verschil vast-mobiel-verplaatsbaar?

12. Voor de wijziging van de camerawet in 2009 was het duidelijk dat zowel mobiele als vaste bewakingscamera's onder de wet vielen, alleen was het niet duidelijk welke camera precies "vast" of "mobiel" was. De gewijzigde camerawet voorziet nu uitdrukkelijk dat een mobiele bewakingscamera deze is die tijdens de observatie verplaatst wordt *"teneinde vanaf verschillende plaatsen en posities te filmen"*. De omzendbrief van 10 december 2009 (gewijzigd in 2011) *betreffende de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, zoals gewijzigd door de wet van 12 november 2009* (hierna "de omzendbrief")⁷ stelt verder dat het adjectief mobiel dus slechts de camera's bepaalt *"die niet op een plaats zijn vastgemaakt tijdens de bewakingstijd, maar die men tijdens de observatie verplaatst, terwijl de beelden worden verzameld"*.

13. Een bewakingscamera welke wordt gebruikt door een openbare vervoersmaatschappij, binnen in bijvoorbeeld een bus, tram of metro zal nog steeds als "vaste bewakingscamera" worden beschouwd, aangezien deze vanaf dezelfde plaats of dezelfde positie (zelfs indien deze op verschillende manieren kan worden gericht) filmt (met name het interieur). Wordt de bewakingscamera gemonteerd aan de buitenkant van een voertuig (bv. sproeiwagen, helikopter) en is dit voertuig in beweging terwijl de bewakingscamera filmt, dan wordt deze camera beschouwd als mobiel aangezien hij vanaf verschillende plaatsen en posities filmt. Wanneer een taximaatschappij besluit om een camera te plaatsen in haar voertuigen (de camera filmt met andere woorden het interieur van het voertuig, en de klanten) om de veiligheid van haar chauffeurs te verhogen, dan is dit een vaste bewakingscamera net omwille van het feit dat deze zoals bij het voorbeeld van de openbare vervoersmaatschappijen het interieur filmt, met andere woorden steeds vanaf dezelfde plaats en positie filmt.

14. Zoals de omzendbrief⁸ terecht aanhaalt betekent dit dat de bewakingscamera die voorlopig geplaatst werd om een plaats te filmen gedurende een bepaalde periode (bv. tijdens een jaarlijks festival of gedurende enkele dagen of maanden om een overlastfenomeen te bestrijden) een vaste, verplaatsbare bewakingscamera is. Zelfs indien deze camera geschikt is om te verplaatsen, gebeurt dit immers niet tijdens de observatie zelf. Het betreft in dat geval dus een vaste camera.

⁷ Omzendbrief van 10 december 2009 van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, zoals gewijzigd door de wet van 12 november 2009 (gecoördineerde versie – wijzigingen omzendbrief 13 mei 2011), <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/camera/omzendbrief-cameras---gecoördineerde-versie-05-201.pdf>

⁸ Zie de omzendbrief, punt 1.2. ;

- **Aangaande de drie types van plaatsen (de niet-besloten plaats, de besloten plaats toegankelijk voor het publiek en de besloten plaats niet toegankelijk voor het publiek)**

- Bij de bewaking van mijn gebouw, film ik een stuk van het voetpad of de openbare weg, is dit dan een niet-besloten plaats?

15. Dit is één van de meest gestelde vragen die het Secretariaat van de Commissie krijgt omtrent de camerawet. Het antwoord op de vraag zorgt zowel bij particulieren, bedrijven als politiediensten voor de nodige verwarring.

16. Voor de drie types van plaatsen⁹ voorziet de camerawet uitdrukkelijk dat de verantwoordelijke voor de verwerking erop moet toezien dat de bewakingscamera niet "specifiek" gericht mag worden op een plaats waarvoor hij niet zelf de gegevens verwerkt. Dit beginsel is een vertaling van de algemene proportionaliteitseis die terug te vinden is in de WVP. De term "specifiek" belet de verantwoordelijke dus niet om op de beelden een deel van een plaats te laten verschijnen voor dewelke hij de gegevens niet verwerkt, maar enkel indien het niet anders kan, zoals het filmen van een klein deel van het voetpad of de openbare weg bij het filmen van een gebouw of de ingang ervan. Maar dit dient natuurlijk zoveel als mogelijk vermeden of beperkt te worden (bv. indien de camera's zo geplaatst kunnen worden dat ze niets filmen van het voetpad maar toch met dezelfde efficiëntie de camerabewaking kunnen verzorgen, dient aan deze oplossing de voorkeur te worden gegeven).

17. Zoals de omzendbrief¹⁰ ook aanhaalt kan men hieruit afleiden dat het niet is "*omdat een klein deel van het voetpad verschijnt op de beelden van een camera die werd geplaatst om een gebouw of de ingang ervan te filmen, dat de gefilmde plaats een niet-besloten plaats is*". Politiediensten gaan hier soms verkeerdelijk wel van uit, met als gevolg dat ze de verantwoordelijke voor de verwerking aanraden om bijvoorbeeld een aangifte in te dienen voor een niet-besloten plaats terwijl het overduidelijk een besloten plaats blijft, al dan niet toegankelijk voor het publiek. Deze handelswijze is trouwens problematisch op verschillende vlakken. Mocht het inderdaad handelen over een niet-besloten plaats, dan voorziet de camerawet in haar artikel 5, § 4 dat "*het bekijken van deze beelden in real time... uitsluitend [is] toegestaan onder toezicht van de politiediensten*". Deze bepaling houdt in dat enkel personeelsleden die deel uitmaken van de politieorganisatie de beelden in niet-besloten plaatsen in real time mogen bekijken; de mogelijkheid is voorzien dat andere categorieën van personen de beelden zouden kunnen bekijken in real time maar hiervoor is een uitbreiding via KB nodig (KB dat tot op heden nog niet werd genomen). Bovendien is voor het

⁹ Zie de artikelen 5, 6 en 7 van de camerawet;

¹⁰ Zie de omzendbrief, punt 1.4.;

filmen van een niet-besloten plaats een striktere procedure van toepassing met onder meer de vereiste van een positief advies van de gemeenteraad. Een niet-besloten plaats wordt daarenboven in artikel 2 van de camerawet immers omschreven als *"elke plaats die niet door een omsluiting is afgebakend en vrij toegankelijk is voor het publiek"*, waarbij het meestal zal gaan om een publieke ruimte beheerd door een overheid. Onder een "omsluiting" dient minstens een visuele afbakening te worden verstaan (bijvoorbeeld een bordje met het opschrift "privé"). Is de plaats afgebakend, maar toegankelijk, moet ze al naar het geval gerangschikt worden onder een van de categorieën van besloten plaatsen. Het verslag van de werkzaamheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹¹ bij de oorspronkelijke camerawet stelt bovendien : *"de heer Patrick Dewael, vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken, benadrukt dat het niet de bedoeling is om ook private personen toe te laten camera's te plaatsen op het openbaar domein. Het toezicht op de openbare weg, pleinen en andere niet besloten plaatsen is immers voorbehouden aan de overheid. Daarom is ook enkel de overheid gerechtigd daar camera's te plaatsen ..."*. Mocht een dergelijke verkeerde kwalificatie systematisch gebeuren, dan schuilt het gevaar in het feit dat er niet alleen onnodig een verkeerde en zwaardere procedure moet worden gevolgd, maar ook dat de informatie welke naar het publiek en de politie wordt gegeven (via het openbaar register van de Commissie waar de verschillende aangiften kunnen geraadpleegd worden) (systematisch) verkeerd zal zijn.

- Is het openbaar domein automatisch een niet-besloten plaats?

18. Aangezien de camerawet geen gebruik maakt van het begrip "openbaar domein", zoals bijvoorbeeld concreet ingevuld door de rechtspraak van het Hof van Cassatie¹², maar integendeel sui generis begrippen hanteert kan de term "openbaar domein" niet zonder meer overgenomen worden in de context van de camerawet. Voor de camerawet dient uitgegaan te worden van de specifieke definities "niet-besloten plaats" en "besloten plaats" al dan niet toegankelijk voor het publiek zoals voorzien in artikel 2, nummers 1°, 2° en 3°.

- Welk statuut heeft een parking?

19. Zoals eerder aangehaald heeft de camerawet sui generis begrippen gelanceerd om het type plaats te kunnen aanduiden. Het grote onderscheid tussen een niet-besloten plaats en een besloten plaats (al dan niet toegankelijk voor het publiek) heeft te maken met de term "omsluiting". Artikel 4,

¹¹ Zie Verslag Kamer DOC 51 2799/005;

¹² Zie A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme en J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 16° editie, 2002, Kluwer, p. 275, nr. 263 : *"Volgens de traditionele rechtspraak van het Hof van Cassatie behoren tot het openbaar domein, de goederen die zonder onderscheid tot het gebruik van allen bestemd zijn, of die door een uitdrukkelijke wettekst in het openbaar domein opgenomen zijn. Een arrest van 3 mei 1968 stelt dat een goed tot het openbaar domein behoort doordat het door een uitdrukkelijke of impliciete beslissing van de bevoegde overheid wordt bestemd tot het gebruik van allen, zonder onderscheid van de persoon."* Zie Pas., 1968, I, 1033; R.C.J.B., 1969, p.5-17, met noot A. Mast; R.W., 1968-69, kol. 409, met noot.

§ 1 van *het KB van 2 juli 2008 betreffende de aangiften van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (zoals gewijzigd door het KB van 27 augustus 2010) stelt hieromtrent het volgende: "*Voor de beoordeling van het besloten of niet-besloten karakter van een plaats moet de omsluiting minstens bestaan uit een op rechtmatige wijze aangebrachte visuele afbakening of aanduiding waardoor de plaatsen van elkaar kunnen worden onderscheiden*". Gelet op deze definitie zullen de meeste parkings (bv. van een winkel waar klanten zich kunnen parkeren, de personeelsparking van een bedrijf, een ondergrondse parking, een parking met slagbomen) als een besloten plaats (al dan niet toegankelijk voor het publiek) kunnen gecatalogeerd worden.

- **Aangaande de toegang tot de beelden**

- Wat met een scherm aan de ingang van een winkel waar iedereen de beelden van kan bekijken?

20. Indien de beelden die op het scherm worden weergegeven, afkomstig zijn van een bewakingscamera in de zin van de camerawet, is het van belang om te wijzen op artikel 9, §§ 1 en 2 van de camerawet: "*Uitsluitend de verantwoordelijke voor de verwerking inzake voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of de persoon die onder zijn gezag handelt, heeft toegang tot de beelden. De verantwoordelijke voor de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt, neemt alle nodige voorzorgsmaatregelen teneinde de toegang tot de beelden te beveiligen tegen toegang door onbevoegden*".

21. Op basis van deze bepaling is de (gangbare) praktijk van het plaatsen van een scherm aan de ingang van een winkel waar zowel personeel als klanten zichzelf in realtime kunnen bekijken niet toegelaten. Daarbij moet overigens gewezen worden op artikel 13 van de camerawet die deze praktijk ook strafbaar stelt met een geldboete van tweehonderdvijftig tot duizend euro.

- Kan de politie automatisch mee inloggen op het camerasysteem van een particulier of een bedrijf?

22. Aangezien het in concreto handelt over een besloten plaats (bv. een bedrijf dat bewakingscamera's voorziet voor haar gebouwen en parking of een particulier die zijn garages wenst te bewaken) en niet over een niet-besloten plaats is de verantwoordelijke voor de verwerking het bedrijf of de particulier in kwestie en niet de betrokken politie(zone) die mee wenst in te loggen in het systeem omdat dit wel eens "nuttig" kan blijken.

23. Artikel 9 van de camerawet stelt immers zeer duidelijk dat uitsluitend de verantwoordelijke voor de verwerking inzake voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of niet voor het publiek

toegankelijke besloten plaatsen of de personen die onder zijn gezag handelen (bv. een ingehuurde bewakingsfirma) toegang heeft tot de beelden. Artikel 9 bepaalt verder dat deze verantwoordelijke alle nodige voorzorgsmaatregelen neemt teneinde de toegang tot de beelden te beveiligen tegen toegang tot onbevoegden (zie ook randnummer 20).

24. Het in real time mee bekijken door de politie van dergelijke beelden (via het rechtstreeks inloggen of via een rechtstreekse toegang) is met andere woorden in beginsel niet in overeenstemming met de camerawet, behoudens uiteraard indien één en ander kadert in een lopend opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek (men wil bijvoorbeeld op heterdaad een verdachte van loondiefstal betrappen en laat de politie gebruik maken van de beelden in real time), in welk geval de politie handelt krachtens haar wettelijke bevoegdheden zoals voorzien in de Wet op het Politieambt (WPA) en het Wetboek van Strafvordering (bv. de bepalingen rond de observatie) en de bijzondere strafwetten. Het is echter wel aangewezen dat de bevoegde magistraat (parketmagistraat of onderzoeksrechter) als leider van het vooronderzoek in strafzaken voor dergelijke operatie een uitdrukkelijke opdracht verleent.

25. De Commissie is er zich immers van bewust dat een rechtstreekse toegang door politiediensten in het camerasysteem van een bedrijf of particulier in het kader van een strafrechtelijk vooronderzoek bijzonder nuttig kan zijn. Een ander voorbeeld hiervan is het in real time bekijken van beelden van bewakingscamera's in metrostations door politiediensten. Metrostations zijn besloten plaatsen, toegankelijk voor het publiek. Gelet op enerzijds het feit dat deze plaatsen quasi publieke ruimtes zijn geworden wegens hun omvang en gebruik en anderzijds de maatschappelijke context van de aanvraag, kan gedacht worden aan de oprichting van een feitelijke vereniging. Dit zou een globale en coherente aanpak kunnen verzekeren. Deze vereniging zou (met het oog op bovenvermelde aanpak) kunnen bestaan uit de openbare vervoersmaatschappij in kwestie, de federale politie en de verschillende lokale politiezones die betrokken partij zijn. Het voordeel van een dergelijke vereniging is dat deze kan optreden als (enige) verantwoordelijke voor de verwerking bij de verwerking van beelden van de bewakingscamera's, waarbij de praktische kant verder kan uitgewerkt worden in een conventie/protocolakkoord. De oprichting ervan is evenwel enkel mogelijk, indien de openbare vervoersmaatschappij als huidige verantwoordelijke voor de verwerking expliciet akkoord gaat met een dergelijke manier van werken. Het is evenwel duidelijk dat een dergelijke constructie in het licht van artikel 9 van de camerawet een uitzonderlijk regime moet blijven en zeker niet veralgemeend kan worden.

26. Daarnaast is het zo dat van zodra de beelden nuttig kunnen zijn voor de politie in het kader van de uitoefening van haar wettelijke opdrachten, beroep kan worden gedaan op artikel 9, 3de lid van de camerawet dat stelt dat de verantwoordelijke van een besloten plaats de beelden kan overmaken aan de politiediensten indien deze verantwoordelijke feiten vaststelt die een misdrijf kunnen vormen

en de beelden kunnen bijdragen tot het bewijzen van die feiten en het identificeren van de daders. Bovendien voorziet ditzelfde artikel 9, 3de lid dat de verantwoordelijke voor de verwerking de beelden moet overdragen aan de politiediensten indien zij hierom verzoeken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de beelden het vastgestelde misdrijf betreffen. Ook hier handelt het echter niet over een rechtstreeks inloggen of over een rechtstreekse toegang.

- Wat met het plaatsen van foto's of beelden van een bewakingscamera op het internet (Youtube) of in een uitstalraam (bijvoorbeeld van dieven) ?

27. Artikel 9 van de camerawet stelt uitdrukkelijk: *"Uitsluitend de verantwoordelijke voor de verwerking inzake voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of de persoon die onder zijn gezag handelt, heeft toegang tot de beelden. De verantwoordelijke voor de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt, neemt alle nodige voorzorgsmaatregelen teneinde de toegang tot de beelden te beveiligen tegen toegang door onbevoegden. De personen die toegang hebben tot de beelden, hebben een discretieplicht omtrent de persoonsgegevens die de beelden opleveren..."*. Gelet op deze (strafrechtelijk sanctioneerbare) bepaling is het dus niet mogelijk of toegelaten, voor private burgers of ondernemingen, dat foto's of beelden op het internet worden verspreid of dat foto's die afkomstig zijn van een bewakingscamera worden uitgehangen in een uitstalraam van bijvoorbeeld een winkel en zichtbaar zijn voor iedereen.

28. Bovendien zou dit ook een verwerking uitmaken van gerechtelijke persoonsgegevens in de zin van de WVP¹³. Een verwerking van dergelijke gerechtelijke persoonsgegevens is volgens de WVP in beginsel verboden, enkele uitzonderingen niet na gesproken. Eén van de uitzonderingen stelt dat een dergelijke verwerking wel mogelijk zou zijn *"inzoverre dat noodzakelijk is voor het beheer van hun eigen geschillen"*. Dit laatste houdt evenwel in dat men de gegevens enkel en alleen aanwendt in eigen belang, dit is na vaststelling van de diefstal de bevoegde politie en/of gerechtelijke instanties contacteren en hen de nodige gegevens overmaken voor verder nuttig gevolg. Dit betekent dus hoegenaamd niet dat men deze gegevens publiekelijk mag verspreiden via het internet of tonen aan het uitstalraam.

29. Ook de camerawet laat toe dat de verantwoordelijke de beelden van een bewakingscamera overmaakt aan de politiediensten of de gerechtelijke overheden. In dat kader is het interessant om te melden dat de gerechtelijke instanties wel een mogelijkheid hebben om onder bepaalde voorwaarden een beroep te doen op het grote publiek en bijvoorbeeld wel de beelden van een

¹³ Art. 8. § 1. *"De verwerking van persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen, is verboden. ..."*;

bewakingscamera kunnen verspreiden op het internet. Hiervoor kan verwezen worden naar artikel 15, 6° van *het KB van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie* dat het volgende bepaalt: "*De algemene directie gerechtelijke politie verzekert de volgende opdrachten: 6° de verspreiding van opsporingsberichten aan de bevolking*"¹⁴. Daarnaast kadert dit procedé uiteraard in het algemene opsporingsrecht en/of plicht van het Openbaar Ministerie (art. 22, 28bis, 28ter §1, 3en 4, 28 quinquies §3 Sv), de onderzoeksrechter (art. 55 en 56 Sv) en de politiediensten (art. 28 ter §2 Sv. En art. 14 en 15 WPA).

- Aangaande het recht van toegang

30. De camerawet voorziet voor iedere gefilmde persoon een recht van toegang tot de beelden, daartoe richt de betrokkene "*een gemotiveerd verzoek aan de verantwoordelijke voor de verwerking conform de artikelen 10 en volgende van de wet van 8 december 1992*". Tijdens de parlementaire werkzaamheden¹⁵ heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken tevens het volgende verklaard: "*ook de artikelen 13, 14, 15bis en 16 van de wet van 8 december 1992 blijven onverkort gelden*".

31. In de praktijk zal een dergelijke toegang evenwel niet zo eenvoudig zijn. De camerawet verwijst uitdrukkelijk naar de WVP die voor een recht van rechtstreekse toegang in haar artikel 10 voorziet dat de betrokkene een gedagtekend en ondertekend verzoek aan de verantwoordelijke voor de verwerking richt. Dit artikel 10 stelt vervolgens bovendien: "*De inlichtingen worden onverwijld en ten laatste binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het verzoek meegedeeld*". De camerawet schrijft echter uitdrukkelijk een maximale bewaartermijn voor van 1 maand. Vaak is de bewaartermijn op het terrein nog veel minder (24 uur of soms zelfs enkel in real time), gelet op de servercapaciteit en de oplopende kosten hiervoor bij het lang(er) bewaren van beelden. Aangezien de verantwoordelijke van het bewakingscamerasysteem 45 dagen de tijd heeft, zal zijn antwoord er meestal uit bestaan door te stellen dat de beelden reeds gewist zijn. Een dergelijk recht van toegang lijkt dus in het kader van de camerawet vooral theoretisch van aard te zijn.

32. De WVP voorziet in haar artikel 13 ook in een onrechtstreekse toegang in een aantal limitatief omschreven gevallen¹⁶. Aangezien de camerawet naar dit artikel 13 van de WVP verwijst, speelt een dergelijke onrechtstreekse toegang ook een zekere rol bij het vragen van toegang tot beelden van een bewakingscamera, beheerd door politiediensten en/of openbare overheden in het kader van

¹⁴ Zie de website van de federale politie: http://www.polfed-fedpol.be/ops/ops_nl.php ;

¹⁵ Verslag Kamer DOC 51 2799/005 p. 47;

¹⁶ Art. 13. *Eenieder die zijn identiteit bewijst, is gerechtigd zich kosteloos tot de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te wenden, teneinde de in de artikelen 10 en 12 bedoelde rechten uit te oefenen ten aanzien van de verwerkingen van persoonsgegevens bedoeld in artikel 3, paragrafen 4, 5 en 6. ...;*

gerechtelijke of bestuurlijke politie¹⁷. Een dergelijke vraag tot toegang door de betrokkene aan de verantwoordelijke voor de verwerking gebeurt dus niet rechtstreeks aan de verantwoordelijke, maar vindt plaats via tussenkomst van de Commissie. Aangezien dit een zwaardere procedure betreft en de uitoefening van het recht van een rechtstreeks toegang al problematisch is (cfr. supra), is het maar de vraag of een recht van onrechtstreekse toegang in de praktijk nog mogelijk is.

33. Het is ook niet volledig duidelijk wat precies dient verstaan te worden onder "een gemotiveerd verzoek". Dat de betrokkene aanwijzingen moet verschaffen over het tijdstip waarop hij werd gefilmd staat niet ter discussie, dit om de verantwoordelijke onnodig opzoekingswerk te besparen. Het initieel wetsvoorstel voorzag dat diegene die toegang wilde tot de opgenomen beelden daarbij een belang moest kunnen laten gelden. Omdat deze voorwaarden noch door de huidige Belgische wetgeving noch door de Europese regelgeving worden voorzien, werden zij op vraag van de Commissie door de Senaat geschrapt. Aangezien de vereiste van het aantonen van een belang werd geschrapt, werd vervolgens in het verslag¹⁸ bij de werkzaamheden in de Kamer volgende opmerking gemaakt: "*Het is dan ook niet duidelijk waarom een aanvraag tot inzage alsnog gemotiveerd zou moeten zijn*". Ditzelfde verslag stelt verder ook dat zal worden beoordeeld of de toegang van de betrokkene tot de beelden "gerechtvaardigd is", zonder evenwel duidelijk aan te geven in welke gevallen een dergelijke aanvraag al dan niet gerechtvaardigd kan zijn. Het komt niettemin de Commissie voor dat de verantwoordelijke voor de verwerking toch mag en moet nagaan of iemand een redelijk belang kan aantonen om de beelden te kunnen inzien. Het tegendeel aannemen zou er immers toe leiden dat eender wie om het even welke beelden zou mogen inzien wat strijdig kan zijn met tal van andere bepalingen of voorschriften zoals het proportionaliteitsbeginsel, het finaliteitsbeginsel, het beroepsgeheim, enzovoort.

- **Aangaande de verantwoordelijke voor de verwerking**

- Is de installateur of de beveiligingsfirma die in opdracht handelt een verantwoordelijke?

34. De camerawet schrijft, naar analogie met de WVP, uitdrukkelijk voor wie als verantwoordelijke voor de verwerking aanzien dient te worden (art. 2, 5°): "*de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt*". Een installateur van een bewakingscamerasysteem of de beveiligingsfirma die de bewakingscamera's beheert, handelt steeds in opdracht van een verantwoordelijke voor de verwerking en kan als dusdanig niet als verantwoordelijke aanzien worden, maar enkel als een verwerker. Indien in dat kader een installateur bijvoorbeeld als bijkomende klantendienst de thematische aangifte camerabewaking

¹⁷ Artikel 3, § 5, 1°, 2° en 3° WVP;

¹⁸ verslag Kamer DOC 51 2799/005 p. 17;

invult, dient hij bij de identificatie van de verantwoordelijke voor de verwerking niet zijn identificatiegegevens mede te delen maar wel deze van de verantwoordelijke.

III. Knelpunten

- Portierwetgeving

35. Artikel 35 van *het KB van 15 maart 2010 tot regeling van bepaalde methodes van bewaking* stelt het volgende: "*Bewakingsagenten kunnen hun functie bij de toegang of de uitgang van cafés, bars, kansspelinrichtingen of gewoonlijke dansgelegenheden slechts uitoefenen voor zover de handelingen die ze stellen plaatsvinden binnen het gezichtsveld van een bewakingscamera waarvan de beelden worden geregistreerd en bewaard, indien het een plaats betreft die minstens aan een van de hiernavolgende vereisten voldoet :*

1° een camerasysteem is geïnstalleerd;

2° de oppervlakte van het voor het publiek toegankelijke gedeelte van de plaats bedraagt minstens 100 m²;

3° voor de plaatsen die niet voldoen aan de vereisten, bedoeld in 1° of 2°, de burgemeester heeft bepaald dat er een camerasysteem moet worden geïnstalleerd'.

36. De *Rondzendbrief SPV05 betreffende bewaking in het uitgangsleven* van 1 maart 2011 van de FOD Binnenlandse Zaken motiveert expliciet waarom er specifieke regels zijn genomen voor de bewaking in het uitgangsleven: "*De situatie is echter nog niet optimaal. Er zijn nog vormen van illegale bewaking. Door afwezigheid van schriftelijke documenten en zwartwerk is de juridische situatie van het veiligheidspersoneel dikwijls onduidelijk. Bij incidenten hebben politiediensten het moeilijk om te weten wie op welke plaats en op welk moment bewakingstaken uitvoerde. Slachtoffers van tussenkomsten van bewakingspersoneel weten onvoldoende dat de verzekering van de bewakingsonderneming of de interne bewakingsdienst de door hen opgelopen schade kan vergoeden... Om al deze redenen is voorzien in een aantal nieuwe maatregelen'.* Wat de specifieke camerabewaking in het uitgangsleven betreft stelt deze : "*Deze maatregel moet zowel voor de bewakingsagenten als voor de bezoekers een grotere rechtszekerheid bieden in geval van betwistingen over incidenten. Na incidenten, lopen de versies van bezoekers en bewakingsagenten over wat zich werkelijk heeft voorgedaan, vaak erg uiteen. De geregistreerde camerabeelden moeten hierbij helpen uitsluitel te bieden. Ook bij controle over de naleving van de wet private veiligheid, kunnen camerabeelden nuttig zijn'.*

37. Het bovenvermelde KB van 15 maart 2010 spreekt niet over de camerawet(geving), maar de bijhorende Rondzendbrief creëert enige verwarring door te stellen dat "*deze camerasystemen ... tevens onderworpen [zijn] aan de camerawet'.* De incidenten waarvan sprake betreffen echter niet

alleen de veiligheid (bv. misdrijven tegen personen, zoals slagen en verwondingen) maar viseren ook bijvoorbeeld de naleving van de anti-discriminatiewetgeving (bewijsproblematiek in het kader van meldingen van discriminatie in deurbeleid).

38. Zoals eerder aangehaald wordt een bewakingscamera in de camerawet gedefinieerd als *"elk ... observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of de openbare orde te handhaven en dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart..."*. Geweldplegingen kunnen met andere woorden onder deze definitie vallen. De Rondzendbrief stelt dat de beelden ook nog gebruikt kunnen worden voor betwistingen over incidenten (bewijs) en voor de controle van de naleving van de wet private veiligheid. De bewakingscamera's zullen dan ook voor verschillende doeleinden gebruikt worden, welke niet allemaal onder de camerawet zullen vallen, wat maakt dat niet alleen de camerawet zal moeten nageleefd worden, maar ook bijvoorbeeld de WVP aangezien het nog steeds over een verwerking (met name filmen) van persoonsgegevens (met name beelden) handelt. In de praktijk zal het wel zo zijn dat er bij incidenten steeds sprake zal zijn van een misdrijf (racisme, slagen, bedreigingen, discriminatie, ...).

39. In de praktijk zal het evenwel niet eenvoudig zijn om al deze regels correct na te leven. Zo staan portiers vaak buiten aan de inkom van de dansgelegenheid en mogen zij volgens het KB van 15 maart 2010 enkel hun functie uitoefenen indien hun handelingen plaatsvinden binnen het gezichtsveld van een bewakingscamera. Het is duidelijk dat een portier enige ruimte nodig heeft en vaak deels op de openbare weg zal opereren (bijvoorbeeld het trottoir in een verstedelijkte omgeving). Diezelfde camera kan dus meerdere doeleinden nastreven waarvan sommige onder de camerawet vallen. De camerawet stelt echter dat men niet specifiek andermans eigendom mag filmen. Het probleem is dat men in vele gevallen een deel van de openbare weg zal filmen terwijl dit niet meteen toegelaten is door de camerawet, en de minister van Binnenlandse Zaken benadrukte tijdens de bespreking¹⁹ van deze wet dat het niet de bedoeling is *"om ook private personen toe te laten camera's te plaatsen op het openbaar domein. Het toezicht op de openbare weg, pleinen en andere niet besloten plaatsen is immers voorbehouden aan de overheid. Daarom is ook enkel de overheid gerechtigd daar camera's te plaatsen ..."*(waarbij hij nogmaals beklemtoonde dat *"het toezicht op het openbaar domein voorbehouden is aan de overheid"*). Bovendien is het ook geen oplossing om het type plaats waar de bewakingscamera geplaatst is te catalogeren als een niet-besloten plaats in de zin van de camerawet aangezien de procedure hierdoor strenger wordt (zo kan in dat kader alleen maar de politie de beelden in real time bekijken, zie randnummer 17).

¹⁹ Zie verslag Kamer DOC 51 2799/005, p. 24;

40. Het is dan ook duidelijk dat het KB van 15 maart 2010 voor enige onduidelijkheid zorgt op het terrein en dat de woorden dat "*deze camerasystemen... tevens onderworpen [zijn] aan de camerawet*", een regel die trouwens enkel in de Rondzendbrief voorkomt, zonder verdere precisering niet echt meer duidelijkheid brengt. Een bewakingscamera kan immers verschillende doeleinden nastreven en de wetgevingen die deze doeleinden bevatten zijn niet steeds op elkaar afgestemd. Niettemin zal in vele gevallen het hoofddoel van de camera toch nog steeds het filmen van de ingang/gebouw (dus een voor het publiek toegankelijke besloten plaats) zijn, waarbij het filmen van een deel van de openbare weg slechts bijkomstig is. In dat geval is de camerawet inderdaad van toepassing en kunnen deze bepalingen van de camerawet en het KB van 15 maart 2010 met elkaar verzoend worden.

41. Alhoewel de minister van Binnenlandse Zaken in een antwoord op een mondelinge parlementaire vraag²⁰ vrij neutraal bleef, stelde zij dat de verschillende wetgevingen mogelijks op hetzelfde moment van toepassing kunnen zijn.

- **De databank met aangiften en de doorstroming van de informatie ervan naar de onderscheiden politiezones**

42. De camerawet stelt uitdrukkelijk dat het de Koning is, ongeacht het type van plaats, die na advies van de Commissie bepaalt wat de vorm en inhoud is van het standaardformulier dat ingeval van camerabewaking moet worden ingevuld, "*alsook de wijze waarop dit formulier wordt overgezonden aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en aan de korpschef van de politiezone*". Het KB van 2 juli 2008 betreffende de aangiften van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, zoals gewijzigd bij KB van 27 augustus 2010 stelt in artikel 2 uitdrukkelijk het volgende: "*De aangifte van de plaatsing en het gebruik van een bewakingssysteem gebeurt op elektronische wijze via het E-loket van de Commissie. De Commissie stelt daartoe thematische aangifteformulieren "camerabewaking – bewaking en toezicht" genaamd, ter beschikking. Door de aangifte via het E-loket wordt voldaan aan de meldingsplicht ten aanzien van de Commissie en [...] aan de korpschef van de bevoegde politiezone. De Commissie waakt erover dat de mededeling wordt gedaan aan deze laatste*".

43. Teneinde een overzicht te bekomen van alle bewakingscamera's voor het betrokken grondgebied kan de zoekmotor gebruikt worden van het openbaar register via de website van de Commissie (www.privacycommission.be > openbaar register).

²⁰ Parlementaire vragen nrs. 6025 en 6256 beantwoord op 5 oktober 2011 in de Kamer;

44. Daartoe dient de betrokken postcode te worden vermeld in het daartoe bestemde veld, en de tekst "Gebruik van bewakingscamera's in een besloten plaats" of "Gebruik van bewakingscamera's in een niet-besloten plaats" in het veld "verwerking" ingevuld te worden. Er moet niettemin rekening worden gehouden met de volgende beperkingen: (1) de lijst met resultaten toont enkel de eerste 100 aangiftes. De opzoeking kan worden verfijnd door de naam van de straat of de naam van de verantwoordelijke te vermelden. (2) De postcode waarop wordt gezocht, is die waar de verantwoordelijke is gevestigd en stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de plaats waar de camera's zijn geïnstalleerd (zeker indien bv. een groter bedrijf de aangiften voor haar filialen zelf heeft ingediend en dus steeds de postcode van de hoofdzetel zal getoond worden). Voor grotere politiezones stellen deze beperkingen teveel problemen wat de exploitatie betreft van de gegevens.

45. Ten tijde van het voorbereiden van het KB van 2 juli 2008 werd over een nieuwe specifieke online applicatie voor (de aangiften van) bewakingscamera's gesproken met de verschillende partners (o.a. de FOD Binnenlandse Zaken, de Commissie en de Vaste Commissie van de Lokale Politie). Voor een hint omtrent deze discussie kan verwezen worden naar randnummer 15 van advies 07/2008 van 27 februari 2008²¹. Gelet op bepaalde budgettaire beperkingen en het feit dat de Vaste Commissie van de Lokale Politie toen (nog) geen noodzaak zag in het ontvangen door de korpschefs van elke aangifte tegelijkertijd met de Commissie werd dit idee niet verder uitgewerkt. De Commissie heeft dan alleen en met eigen middelen haar bestaande eigen E-loket (dat reeds voorzien is gelet op de verplichtingen van de WVP) verder geactualiseerd om tegemoet te komen aan de nieuwe verplichtingen van de camerawet. Het bestaande E-loket had in dat kader ook reeds een uitgewerkt openbaar register, weliswaar opgebouwd vanuit de logica van de WVP.

46. Ondertussen (na vier jaar toepassing van de camerawet) blijkt er omwille van diverse redenen wel interesse te bestaan in een doorgedreven consultatie van de databank met aangiften door de lokale politiediensten. Om bijkomend tegemoet te komen aan bepaalde vragen van politiezones (meer en meer krijgt de Commissie de vraag tot het verkrijgen van een overzicht) is beslist om op schriftelijke aanvraag van een politiezone een Excel lijst op te maken. Deze lijst (opgebouwd per postcode) geeft een overzicht van de bewakingscamera's per site (dus niet alleen het adres van de verantwoordelijke wordt vermeld, maar ook dat van de concrete site zelf waar de camera's zijn opgesteld mocht dit verschillend zijn van dat van de verantwoordelijke). Het nadeel van deze lijst is evenwel dat deze enkel op aanvraag wordt opgemaakt en deze snel minder up to date zal zijn, in tegenstelling met bijvoorbeeld een rechtstreekse 24/24u en 7/7d toegang door de politiediensten.

²¹ *Advies betreffende het ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende de aangiften van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's met het oog op bewaking en toezicht* : http://www.privacycommission.be/nl/docs/Commission/2008/advies_07_2008.pdf ;

47. Om de huidige praktijk bij te sturen en de betrokken partijen beter exploiteerbare cijfers te geven, zullen dus bijkomende interventies nodig zijn van andere actoren zoals de FOD Binnenlandse Zaken en/of de Vaste Commissie van de Lokale Politie, gelet op de (grote) budgettaire impact van dergelijke ICT toepassingen.

48. Dat een dergelijke kennis van de locaties van bewakingscamera's niet alleen bij de politiediensten leeft, maar ook bij de politici bewijst het *wetsvoorstel²² tot wijziging van de wet van 21 maart tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's wat de openbaarheid van de locaties betreft*. Dit voorstel probeert, althans wat de niet-besloten plaatsen betreft, meer openbaarheid te creëren.

- **Mobiele nummerplaatherkenning door politiediensten**

49. De Commissie wordt meer en meer geconfronteerd met vragen van politiediensten m.b.t. het hanteren van mobiele (bewakings)camera's die gebruikt worden voor nummerplaatherkenning (de zogenaamde ANPR's²³). Indien deze ANPR-camera's "bewakingscamera's" zijn, zoals bedoeld in de camerawet, dienen een aantal specifieke verplichtingen van deze wet te worden nageleefd. Eind 2009 werd de wet bovendien gewijzigd, wat een impact heeft op deze situatie. De (gewijzigde) camerawet omschrijft een "bewakingscamera" als volgt: *"elk vast of mobiel observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of de openbare orde te handhaven en dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart; de bewakingscamera die verplaatst wordt tijdens de observatie teneinde vanaf verschillende plaatsen en positief te filmen, wordt als mobiel beschouwd"*.

50. Gelet op (minstens) een aantal van de door de politiediensten omschreven doeleinden, zoals bv. het opsporen van gestolen voertuigen, van gestolen nummerplaten, van geseinde personen voor eender welk soort misdrijf, enzovoort, kan een ANPR-camera aanzien worden als een "bewakingscamera": *"elk...observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen...personen of goederen, vast te stellen of op te sporen ... en dat hiervoor beelden verzamelt, verwerkt of bewaart"* (het filmen in real time is immers reeds voldoende). De ANPR-camera filmt immers (minstens) in real-time en neemt van elke nummerplaat een bijkomende foto. Van zodra er een zogenaamde "hit" is (bv. de nummerplaat komt overeen met de gegevens vermeld in het luik gestolen voertuigen of geseind voorwerp van de ANG databank) wordt de politiedienst hiervan verwittigd.

²² 5-1163, ingediend in de Senaat;

²³ Automatic Number Plate Recognition;

51. De camerawet is met andere woorden van toepassing. Ook de politie is deze mening toegedaan. Van zodra de gegevens van de ANPR-camera gekoppeld worden aan bv. de ANG, kan men bovendien aannemen dat men het strikte toepassingsgebied van de camerawet zal overschrijden. In dit geval zal (naast de camerawet) ook toepassing moeten gemaakt worden van de WVP in combinatie met de WPA, het Wetboek van Strafvordering en de bijzondere strafwetten. Ook de minister van Binnenlandse Zaken is eenzelfde mening toegedaan gelet op een beantwoorde schriftelijke parlementaire vraag²⁴.

52. Tot voor de wijziging van de camerawet was de toepassing ervan op mobiele nummerplaatherkenning niet problematisch. Er werd immers geen onderscheid gemaakt naargelang het vaste of mobiele camera's betrof. De camerawet heeft evenwel eind 2009 enkele fundamentele wijzigingen ondergaan. Zo werd onder meer een (nieuwe) wettelijke definitie voorzien van een "mobiele" bewakingscamera, met name wordt als mobiel beschouwd *"de bewakingscamera die verplaatst wordt tijdens de observatie teneinde vanaf verschillende plaatsen en posities te filmen"*. De typevoorbeelden hiervan zijn de camera's gemonteerd op een voertuig (die bv. al rijdend de nummerplaten filmen) of deze van een helikopter.

53. Evenwel voorziet de camerawet expliciet dat mobiel cameragebruik door politiediensten enkel mogelijk is in het kader van zogenaamde *"grote volkstoeloper"* (bv. betoging, rockconcert,...). Het gebruik van mobiele bewakingscamera's met nummerplaatherkenning met het oog op onder meer de opsporing van gestolen voertuigen, geseinde personen, enzovoort, is met andere woorden de lege lata problematisch gelet op deze recente aanpassing van de camerawet. Het gebruik van vaste bewakingscamera's met nummerplaatherkenning is volgens de camerawet daarentegen wel mogelijk (bv. aan sommige op- en afrittencomplexen of bij binnenkomst van een stad of gemeente) en juridisch sluitend.

54. In de huidige stand van de wetgeving is echter geen sluitend juridisch positief antwoord te geven op de vele vragen en zorgen alvast de mobiele ANPR's (ten dele) voor wettelijke problemen afhankelijk van de concrete toepassingen.

- **Kepiecamera/uniformcamera**

55. De nieuwe definitie van wat precies een mobiele bewakingscamera is heeft, vooral voor de politiediensten, enkele toepassingsproblemen opgelost, zoals het filmen van een betoging, de camerabewaking op concerten enzovoort. Ondertussen valt het echter op dat ook vooral de lokale politie met een aantal problemen wordt geconfronteerd. Niet alleen de zogenaamde ANPR camera's

²⁴ Parlementaire schriftelijke vraag nr. 112 van 28 juli 2009 van de heer Hendrik Bogaert betreffende Registratiecamera's met nummerplaatherkenning – Algemene Nationale Gegevensbank;

zijn daar een voorbeeld van, ook de zogenaamde kepie- of uniformcamera's zijn tot op heden gecontesteerd en bevinden zich in een problematische toestand voor wat betreft hun wetsconformiteit. Aangezien ook hier deze camera's onder de noemer vallen van een mobiele bewakingscamera en de camerawet stelt dat mobiel cameragebruik enkel door de politiediensten kan toegepast worden voor niet-permanente opdrachten in het kader van grote volkstoelopen is het gebruik van deze uiterst innovatieve toestellen, ingebouwd in kepies of bevestigd aan het uniform ronduit problematisch, om niet te zeggen onwettig, in het huidig wettelijk kader.

56. Zo verklaarde de minister bijvoorbeeld dat zij van mening is dat *"er voor elk cameragebruik, ook door de politiediensten, een wettelijke grondslag en omkadering moet zijn. In het huidige stadium lijkt het mij dan ook niet opportuun al experimenten te organiseren om het operationele gebruik van minicamera's uit te testen"*²⁵. Sowieso is het gevolg dat politieambtenaren die hiermee toch uitgerust zijn (tijdens bijvoorbeeld gewone interventieopdrachten) niet alleen buiten elk wettelijk kader opereren maar, erger, strafbaar zijn met correctionele gevangenisstraf of geldboeten op grond van art. 151 Sw en art. 13 camerawet, vermits het gaat om een verboden heimelijk gebruik van camera's in de zin van art. 8, juncto art. 7/1 camerawet. Politiechefs die hun personeel de opdracht geven met dergelijke camera's interventies te doen geven daarbij een kennelijk onwettig bevel en maken zich uiteraard eveneens schuldig aan voormeld misdrijf. Collateraal gevolg is bovendien dat het bewijs dat op die wijze is verzameld onrechtmatig werd verkregen met alle mogelijke gevolgen van dien. Ook de Antigoonrechtspraak zal in dat geval immers niet noodzakelijk soelaas brengen vermits het om een doelbewuste schending van de wet gaat in hoofde van de handhavingsdiensten.

- **Brilcamera voor sluikstorten**

57. Een andere mogelijke toepassing van een mobiele bewakingscamera betreft de zogenaamde brilcamera. Indien ze door politiediensten worden gebruikt, kan mutatis mutandis verwezen worden naar de randnummers 55 en 56. In de strijd tegen sluikstorten wordt een dergelijke brilcamera tevens in sommige gemeenten gehanteerd door milieuambtenaren. Ook in dit kadert heerst er een zekere onduidelijkheid. Zo verklaarde de minister eerder dat het niet duidelijk is of de camerawet van toepassing is²⁶. Wat Vlaanderen betreft is er *het Vlaamse decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid* waarbij de mogelijkheid bestaat om vaststellingen te doen met *"audiovisuele middelen"* zonder meer details te geven. Gelet op deze zeer summiere omschrijving is het niet duidelijk of het milieudecreet kan beschouwd worden als een bijzondere wetgeving die de toepassing van de camerawet uitsluit. Mocht de camerawet van toepassing zijn, dan kan er geen gebruik gemaakt worden van een brilcamera in het kader van de strijd tegen

²⁵ Parl. Vraag nr. 14717 beantwoord op 7/10/2009 in de Kamer en 4-893 uit de Senaat van 7 mei 2009;

²⁶ Parlementaire vraag nr. 1963 beantwoord op 12 januari 2011 in de Kamer;

sluikstorten aangezien mobiele bewakingscamera's enkel gebruikt kunnen worden door politiediensten in het kader van grote volkstoelopen.

58. De minister verklaarde evenwel in haar antwoord dat ze aan haar administratie de opdracht had gegeven om het gebruik van de brilcamera verder te onderzoeken²⁷. Het komt inderdaad aan de wetgever of decreetgever toe tussen te komen om een reeks mobiele cameratoepassingen al dan niet mogelijk te maken en niet aan de politieoverheden, diensten of korpschefs om het huidige wettelijk kader zondermeer terzijde te schuiven. Het komt de Commissie ook voor dat het de taak van Openbaar Ministerie is, als hoeder van de wet en orgaan dat instaat voor de wettigheid en de loyaliteit waarmee bewijzen worden verzameld (art. 28bis §3, in fine Sv) deze contra legem en/of strafrechtelijk sanctioneerbare activiteiten van handhavers een halt toe te roepen. Uitgerekend handhavers moeten immers de grenzen van de wet eerbiedigen.

- **Camerabewaking op de arbeidsplaats**

59. De Commissie wordt regelmatig geconfronteerd met vragen rond camerabewaking op de arbeidsplaats. Sinds 1998 kan hiervoor verwezen worden naar CAO 68, die ook algemeen bindend verklaard is bij KB. De camerawet stelt uitdrukkelijk in haar artikel 3, lid 2 dat ze niet van toepassing is op de plaatsing en het gebruik van "*bewakingscamera's op de werkplaats met het oog op de veiligheid en de gezondheid, de bescherming van de goederen van de onderneming, de controle van het productieproces en de controle van de arbeid van de werknemer*". Dit maakt echter dat in een bedrijf zowel de camerawet als CAO 68 tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn.

60. Het secretariaat van de Commissie heeft evenwel reeds uit de praktijk kunnen vaststellen dat beide wetgevingen niet steeds volledig op elkaar zijn afgestemd en dat dit aspect voor de nodige onduidelijkheid zorgt. Verschillende vragen kunnen gesteld worden en hiervoor werd reeds contact opgenomen met de verschillende sociale partners. In het kader van deze aanbeveling uit eigen beweging wenst de Commissie evenwel stil te staan bij één problematische situatie, met name het samenspel tussen de CAO 68 en de camerawet.

61. Als een onderneming bewakingscamera's wil installeren, bijvoorbeeld in het kader van diefstalpreventie en -detectie, stelt zich de vraag in welke mate beide wetgevingen al dan niet (samen) dienen nageleefd te worden. Het is immers niet duidelijk of de concreet nagestreefde finaliteit (bescherming van de goederen van de onderneming) hier de doorslag geeft dan wel het feit dat CAO 68 meteen dient nageleefd te worden van zodra werknemers in beeld komen. De vraag is belangrijk net omdat beide wetgevingen niet op elkaar zijn afgestemd (bv. verschillende aangiften,

²⁷ Ibid.

de manier van informeren is niet dezelfde, een verborgen camera is niet noodzakelijk een "geheime" camera, enzovoort).

62. Op de website van de Commissie kan in de rubriek "in praktijk", "bewakingscamera's"²⁸ volgende tekst teruggevonden worden: *"Toch zijn er bepaalde bewakingscamera's die de voorschriften van de camerawet niet moeten toepassen:*

- *bewakingscamera's die door een bijzondere wetgeving worden geregeld. De voetbalwet is hier een voorbeeld van;*
- *de bewakingscamera's ten overstaan van de tewerkgestelde, opgesteld op de bewaakte arbeidsplaats met het oog op de veiligheid en de gezondheid, de bescherming van de goederen van de onderneming, de controle van het productieproces en de controle van de arbeid van de werknemer. In de privésector moet dan CAO (collectieve arbeidsovereenkomst) nr. 68 worden nageleefd. Het kan gebeuren dat op de arbeidsplaats zowel de camerawet als de CAO nr. 68 over camerabewaking gelijktijdig worden toegepast. De praktijk wijst immers uit dat de beide doelen op hetzelfde moment aanwezig kunnen zijn en dat er vaak maar één camerasysteem gebruikt wordt. Een gekend voorbeeld is de camerabewaking in een grootwarenhuis. Deze camera's kunnen tegelijk dienen om toezicht te houden op de personeelsleden die de kassa bedienen en om misdrijven (bv. diefstal) te voorkomen, waarbij dan ook klanten gefilmd kunnen worden. Aan de ene kant moet de verantwoordelijke voor de verwerking dus de camerawet eerbiedigen voor de personen die onder de camerawet vallen (bv. de klanten) en aan de andere kant de WVP voor de camerabewaking op de arbeidsplaats (het personeelslid dat de kassa bedient) (met een aantal bijkomende vereisten als CAO nr. 68 van toepassing is)."*

63. Ook de juridische nota van de Commissie (eveneens terug te vinden op bovenvermelde website) m.b.t. bewakingscamera's gaat van dezelfde logica uit: *"Deze uitzondering sluit de toepassing van de camerawet enkel uit in het raam van een arbeidsrelatie (controle op de relatie werkgever/werknemer) en voor de opgesomde doeleinden (veiligheid en gezondheid, bescherming van de goederen van de onderneming, controle van het productieproces en controle van de arbeid van de werknemers). De keuze van de toe te passen wetgeving zal afhangen van de hoedanigheid van de persoon waarop toezicht wordt uitgeoefend en van het beoogde doeleinde".*

64. Ook de rechtsleer is een gelijkaardige mening toegedaan. Het is dus de verantwoordelijke voor de verwerking die hierover beslist, maar een "voorzichtige" onderneming zal best twee aangiftes indienen, die zowel werknemers als derden viseert. Als de finaliteit bijvoorbeeld de bescherming van de goederen van de onderneming betreft, zullen de bewakingscamera's geplaatst worden om diefstal te voorkomen of vast te stellen. Evenwel kan moeilijk op voorhand geweten zijn of het nu

²⁸ http://www.privacycommission.be/nl/in_practice/cameral/ ;

precies een werknemer of een derde zal zijn die deze diefstal zal plegen. Net daarom wordt een verschil gemaakt tussen de werknemers (waarop de CAO nr. 68 van toepassing is) en de andere personen (waarop de camerawet van toepassing is).

65. Dit lijkt bovendien conform de geldende wetgeving. De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel²⁹ stelt uitdrukkelijk: "*Deze camerawet is dan ook niet van toepassing indien het gebruik van bewakingscamera's reeds geregeld is in specifieke sectoriële regelgeving*", waarbij wat betreft het gebruik van bewakingscamera's op de werkplaats expliciet verwezen wordt naar de CAO nr. 68. Dit principe is herhaald geweest tijdens de parlementaire voorbereidingen van de wet in de Kamer³⁰: "*Hiermee wordt bedoeld: cameratoezicht ten overstaan van de personen die er werkzaam zijn. Wat de privé-sector betreft, wordt het cameratoezicht op de werkplaats geregeld via de Collectieve Arbeidsovereenkomst nr. 68*".

66. De situatie zou mogelijks anders zijn, mocht de finaliteit "bescherming van de goederen van de onderneming" uit CAO 68 gelicht worden en enkel onder de camerawet zou vallen. Deze concrete finaliteit heeft immers te maken met bewaking/beveiliging, de andere drie finaliteiten minder of niet (gezondheid, productieproces en arbeid werknemer) maar de Senaat heeft bij de voorbereiding van de camerawet geoordeeld om niet te raken aan de reeds vastgelegde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers.

67. Gelet op enerzijds het toenemend aantal bewakingscamera's (ook op de arbeidsplaats) en anderzijds het feit dat vele vragen gerezen zijn sinds de inwerkingtreding van de camerawet, kan de vraag gesteld worden of CAO 68 niet zou moeten worden aangepast aan de nieuwe juridische realiteit. De CAO 68 is immers al 12 jaar oud en sinds 2007 kennen we een belangrijk nieuw gegeven, met name een specifieke wetgeving betreffende bewakingscamera's. Ook hier dringt zich dus enig regelgevend optreden op.

- **Veralgemeend gebruik van bewakingscamera's**

68. In sommige politiezones stelt de Commissie een veralgemeend gebruik van bewakingscamera's vast. Zulk een gebruik kan bijvoorbeeld bestaan in het plaatsen van camera's over het hele grondgebied van een gemeente, en het plaatsen van camera's aan alle invalswegen van een bepaalde gemeente.

69. Artikel 5 van de camerawet voorziet het plaatsen van bewakingscamera's in een niet-besloten plaats (voornamelijk openbare ruimte/weg). Artikel 5, § 2 voorziet in een positief advies van de

²⁹ Senaat 3-1734/1, 2005-2006, p. 4-5;

³⁰ Verslag Kamer DOC 51 2799/005, p. 47-48;

gemeenteraad, verstrekt na raadpleging van de korpschef inzake de plaatsing van de camera's. In § 3 van voormeld artikel wordt voorzien dat aan de Commissie een formulier dient te worden overgemaakt, waarin onder meer de verantwoordelijke voor de verwerking bevestigt dat de plaatsing en het voorgenomen gebruik van de camera of camera's in overeenstemming is met de beginselen van de WVP.

70. De omzendbrief van 10 december 2009 (gewijzigd in 2011) betreffende de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, zoals gewijzigd door de wet van 12 november 2009 (hierna "de omzendbrief") verduidelijkt aan de verantwoordelijke voor de verwerking (i.e. verantwoordelijk voor de bewakingscamera's) hoe de bepalingen uit artikel 5 van de camerawet moeten worden ingevuld : *"Vooraleer een antwoord te bieden op deze vragen, moet er op gewezen worden dat de verantwoordelijke voor de verwerking, bij het indienen van zijn adviesaanvraag, bepaalde inlichtingen moet bezorgen om de geraadpleegde instanties de mogelijkheid te geven een duidelijk advies te formuleren. ...Hij gaat eveneens de antwoorden geven op de volgende twee vragen : - welke zijn de veiligheidsproblemen die aan de basis liggen van de beslissing om bewakingscamera's te plaatsen ? – waarin is camerabewaking een gepast instrument om hierop te antwoorden ?"*³¹

71. De omzendbrief behandelt eveneens de raadpleging van de korpschef : *"De korpschef wordt geraadpleegd om aan de gemeenteraad een advies te verstrekken over de draagwijdte en het type van criminaliteit en delinquentie op de betrokken niet-besloten plaats. Rekening houdend met de inlichtingen die hem worden toegestuurd en met zijn kennis van de zone waarover hij de leiding heeft (terreinkennis, politiestatistieken, prioriteiten van het Zonaal Veiligheidsplan), moet de korpschef zich uitspreken over het feit of er volgens hem, al dan niet voldoende elementen bestaan die bevestigen dat, op de bedoelde niet-besloten plaats, veiligheidsproblemen bestaan of een onveiligheidsgevoel aanwezig is, met het risico dat er dan ook feiten kunnen plaatsvinden die men kan voorkomen, vaststellen of opsporen door middel van bewakingscamera's."*³²

72. Artikel 5 van de camerawet stelt dat de plaatsing van de camerabewaking in overeenstemming moet zijn met de principes van de WVP (proportionaliteit, subsidiariteit). De omzendbrief werkt dit verder uit, door een verantwoording te vragen aangaande veiligheidsproblemen en de noodzaak om hiervoor camerabewaking in te zetten als het meest gepaste instrument. Gelet op sommige vormen van veralgemeend gebruik van bewakingscamera's, is de vraag in hoeverre deze tegemoet komen aan bepaalde veiligheidsproblemen, en desgevallend hiervoor het meest gepaste instrument vormen. De Commissie vraagt dan ook om voorafgaandelijk aan het plaatsen van bewakingscamera's, een

³¹ Zie de omzendbrief, p. 7-8;

³² Zie de omzendbrief, p. 8-9;

grondige evaluatie te doen inzake het nut en de efficiëntie van een dergelijk systeem. Zulk een evaluatie zou eveneens na de plaatsing dienen te gebeuren.

- **Nieuwe toepassingsmogelijkheden van bewakingscamera's**

73. Waar camerabewaking in het verleden door de politiediensten voornamelijk werd gebruikt om toezicht te kunnen houden op bepaalde plaatsen op afstand, en zo desgevallend bepaalde ploegen te kunnen inzetten waar nodig, zien we meer en meer de koppeling van de geregistreeerde camerabeelden met bepaalde databanken. Zo zijn er bijvoorbeeld de ANPR camera's die de nummerplaten van alle voorbijrijdende voertuigen registreren, en deze vergelijken met de data uit bepaalde databanken, zoals gestolen en geseinde voertuigen, niet verzekerde voertuigen, gezochte personen, enzovoort. Een ander voorbeeld betreft gezichtsherkenning, door middel van koppeling van de geregistreeerde camerabeelden met bijvoorbeeld een fotodatabank van geseinde personen. Zo zijn er ook camera's met ingebouwde microfoons, enzovoort.

74. Dergelijke vormen van camerabewaking kunnen nog moeilijk beschouwd worden als vallende onder de camerawet. Het wordt dus dringend tijd -vooral nu moet vastgesteld worden dat er in snel tempo nieuwe toepassingen ontstaan, vooral in het domein van de veiligheid- in deze materie regelgevend tussen te komen, bijvoorbeeld door de toevoeging van een apart hoofdstuk in voormelde camerawet, dan wel, hoewel minder aangewezen, door het nemen van een koninklijk besluit overeenkomstig artikel 11 van de camerawet : *"Een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies is voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, kan het gebruik van bepaalde toepassingen van camerabewaking verbieden of aan bijkomende voorwaarden onderwerpen."*

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere