



Advies nr. 01/2015 van 4 februari 2015

Betreft: Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's (CO-A-2015-003).

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 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Siegfried Bracke, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ontvangen op 14/01/2015;

Gelet op het verslag van de rapporteur, de heer Willem Debeuckelaere en de heer Frank Schuermans;

Brengt op 4 februari 2015 het volgend advies uit:

I. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. De heer Siegfried Bracke, Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna 'de aanvrager'), heeft op 13 januari 2015 aan de Commissie gevraagd om bij hoogdringendheid een advies te verstrekken over het wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (hierna 'het wetsvoorstel').
2. De Commissie brengt hiernavolgend dan ook bij hoogdringendheid advies uit, rekening houdend met de informatie waarover zij beschikt, en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten.

II. VOORGESCHIEDENIS

3. De Commissie heeft reeds meermaals de kans gehad om zich uit te spreken over de *wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (hierna 'de camerawet') of over de wijziging(en) ervan:
 - Op 26 juli 2006 bracht de Commissie advies nr. 31/2006 uit over het wetsvoorstel *tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's*, dat uitmondde in de camerawet.
 - Op 27 februari 2008 bracht de Commissie advies nr. 08/2008 uit betreffende het wetsontwerp *houdende diverse bepalingen – wijzigingen aan de wet op het politieambt en aan de wet tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's*. De voorgestelde wijzigingen werden echter niet vertaald naar een concrete aanpassing van de camerawet.
 - Op 2 september 2009 bracht de Commissie advies nr. 24/2009 uit betreffende het wetsontwerp *houdende wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's*. De voorgestelde wijzigingen hadden hoofdzakelijk als bedoeling een oplossing te bieden voor enkele toepassingsproblemen met betrekking tot de camerawet en dan vooral op het vlak van het gebruik van bewakingscamera's door de politiediensten.
 - Op 10 mei 2012 bracht de Commissie advies nr. 17/2012 uit inzake het voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het*

gebruik van bewakingscamera's met het oog op het versterken van de veiligheid in het openbaar vervoer en de nucleaire sites.

- op 2 oktober 2013 bracht de Commissie advies nr. 42/2013 uit inzake *het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's*; De voorgestelde wijzigingen werden echter niet vertaald naar een concrete aanpassing van de camerawet, behoudens voor wat betreft het mobiele ANPR cameragebruik door politiediensten, maar dan via een aparte, beperkte wijziging van de Camerawet waaromtrent de Commissie niet de gelegenheid heeft gehad om zich over uit te spreken.

III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Algemene overwegingen

4. De toelichting bij het wetsvoorstel stelt op pagina 3 dat het wetsvoorstel grotendeels de tekst overneemt van het wetsvoorstel DOC 53 3290/001, met kleine correcties als gevolg van de aanneming van de wet van 4 april 2014 tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's¹. Door deze wet werd tegemoet gekomen aan de problematiek van het gebruik van mobiele ANPR camera's door politiediensten. Het wetsvoorstel DOC 3290/001 kwam grotendeels overeen met het voorontwerp van wet waaromtrent de Commissie haar advies 42/2013 heeft uitgebracht. Bepaalde passages uit voormeld advies 42/2013 worden hiernavolgend dan ook waar nodig hernomen, mede gelet op coherentieredenen.
5. De toelichting bepaalt verder onder meer dat ondanks de wijzigingen aan de camerawet er nog steeds problemen zijn met de toepassing ervan: *"De moeilijkheden zijn deels te wijten aan het stilzwijgen van de wet of aan de dubbelzinnigheid van sommige bepalingen waardoor er verschillende interpretaties mogelijk zijn en deels door het te algemene karakter ervan waardoor zij de politiediensten beletten om gebruik te maken van bepaalde toestellen... Tot slot zijn sommige bepalingen niet aangepast aan het gebruik van de camera's in de praktijk"*.
6. Het is een wijdverspreid misverstand dat de Commissie tegen het gebruik van bewakingscamera's door politiediensten zou zijn. Het is echter wel zo dat, gelet op enkele evoluties op het terrein en de politierealiteit, er een grijze zone is ontstaan over dit

¹ Wet tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, B.S. 25/04/2014;

gebruik, mede door de formulering van de huidige wetgeving. De Commissie heeft dan ook in 2012 de aandacht gevestigd op een aantal bestaande knelpunten in de camerawet, en dit middels haar *aanbeveling nr. 04/2012 van 29 februari 2012 uit eigen beweging inzake de diverse toepassingsmogelijkheden van camerabewaking*.

- 7.** Naast de knelpunten vermeld in aanbeveling 04/2012 kunnen, zonder limitatief te zijn, ook nog volgende opmerkingen gemaakt worden:
- De huidige camerawet spreekt enkel over het verzamelen, verwerken of bewaren van beelden maar hult zich in een stilzwijgen wat geluid betreft. Dit kan problematisch zijn, aangezien meer en meer camera's tevens met geluidsdetectie worden uitgerust en de Commissie hier meer en meer over bevraagd wordt. Er kan een verschil gemaakt worden tussen detectie van geluid (bv. glasbreuk, schot, tumult) wat op het eerste zicht minder problematisch lijkt, en het effectief opnemen van gesprekken, wat meer problematisch kan zijn gelet op de af luisterwetgeving (bv. wat als privégesprek gedefinieerd wordt). Daarnaast voorziet artikel 18 van het wetsvoorstel in een mondelinge waarschuwing om de activering van mobiele camera's aan te geven. Hoe gaat men een dergelijke mondelinge waarschuwing bewijzen, via bijvoorbeeld een geluidsopname?
 - Wat met camera's die thermische beelden opleveren, bijvoorbeeld voor het opsporen van cannabisplantages? De definitie van een bewakingscamera is breed (bv. opsporen en vaststellen van misdrijven via beelden) en voor sommige doeleinden zou een dergelijke camera onder de definitie kunnen vallen.
- 8.** Een wetgeving die camerabewaking op een duurzame manier wenst te regelen, hanteert best een technologie neutrale tekst, hetgeen door de aanvrager wordt bevestigd in de toelichting. Sinds de oorspronkelijke camerawet (welke nog maar een 8-tal jaren bestaat) valt het immers op dat er ondertussen diverse nieuwe toepassingen hun opmars hebben gemaakt, zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de zogenaamde bodycams (of kepiecamera's), de zogenaamde drones en vooral de automatische nummerplatherkenning. Vele van deze toepassingen bestonden in 2007 nog niet of moesten nog aan hun opmars beginnen. Ook wat de nabije toekomst betreft zijn er nieuwe toepassingen in het vooruitzicht, bijvoorbeeld camera's met gezichtsherkenning. De Commissie stelt vast dat voor wat betreft het gebruik van camera's door privépersonen² of bedrijven, de camerawet een duidelijk kader heeft gecreëerd, waardoor het

² Zie tevens het arrest van het Europees Hof van Justitie in de zaak C-212/13 van 11 december 2014, randnummer 33 : "Voor zover het gebruik van een videobewakingssysteem, zoals dat in het hoofdgeding, de openbare ruimte bestrijkt – zelfs gedeeltelijk – en hierdoor buiten de privésfeer geraakt van degene die door middel van dit systeem gegevens verwerkt, kan

aantal vragen en klachten omtrent camerabewaking gevoelig zijn gedaald. Voor wat betreft het cameragebruik door politiediensten³, blijven er echter, mede gelet op de technische evoluties (drones, kepiecamera's, ANPR, ...) blijkbaar problemen bestaan op het terrein, waardoor regelmatige wijzigingen aan de Camerawet zich opdringen. De centrale vraag die zich hier dan ook stelt is met name hoe de wetgever aan deze vaststelling zou kunnen tegemoet komen. Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan om voor deze modaliteiten van het cameragebruik door politiediensten een wijziging van de wet op het politieambt te voorzien, wat ongetwijfeld als voordeel heeft dat de bevoegdheden van de politie in één organieke basiswet gebundeld worden. Het is uiteraard aan de Wetgever om deze keuze te maken. De Commissie is ter beschikking om daaraan mee te werken.

B. Artikelsgewijze bespreking

9. Gelet op de hoogdringendheid van de adviesaanvraag, zal bij de artikelsgewijze bespreking enkel worden ingegaan op de artikelen waarrond vragen rijzen.

Artikel 2 wetsvoorstel (definities)

10. Dit artikel van het wetsvoorstel wijzigt het hoofdstuk m.b.t. de definities, meer bepaald artikel 2 van de camerawet.
11. Een eerste wijziging betreft een ruimere definitie van "een bewakingscamera", namelijk de opsporing van *'ieder misdrijf* in tegenstelling tot het vroegere *"misdrijven tegen personen of goederen"*. Dankzij deze aanpassing kan antwoord gegeven worden op de vragen betreffende het gebruik van de beelden naar aanleiding van het arrest van het Hof van Cassatie van 5 oktober 2010 en zal ook het finaliteitsbeginsel beter tot zijn recht komen. De Commissie heeft hierover geen opmerkingen maar stelt enkel vast dat mede door deze aanpassing de term "*bewakingscamera*" een wel zeer ruime toepassing zal kennen en stelt zich de vraag of hiermee voldoende is rekening gehouden. Wanneer men alle voorgenomen wijzigingen in het wetsvoorstel in aanmerking neemt gaat het thans immers veeleer om een wet op het gebruik van camera's voor meerdere doeleinden: bewaking, opsporing, inspectie, onderzoek en civiele veiligheid. Men kan dat ook veeleer spreken van een wet op het gebruik van camera's (cf. ook verder onder randnummer 32 e.v.).

het niet worden beschouwd als een activiteit die met uitsluitend „persoonlijke of huishoudelijke doeleinden” wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46.”

³ In het voorjaar van 2014 heeft er een parlementair debat plaatsgevonden, dat handelde over de problemen die de politie ervaart met de huidige camerawet. De bodycams maakten eveneens voorwerp uit van het debat : zie hieromtrent de hoorzitting van 11 februari 2014, DOC 53 3425/001.

Artikel 3 wetsvoorstel (uitzonderingsregime)

- 12.** De camerawet voorziet nu onder meer dat ze niet van toepassing is van zodra bewakingscamera's worden geregeld "*door of krachtens een bijzondere wetgeving*" (zie artikel 3 camerawet). Het wetsvoorstel verduidelijkt expliciet dat "*de uitsluiting van het toepassingsveld van de camerawet uitsluitend geldt wanneer de bijzondere wetgeving voorziet in nadere regels betreffende de plaatsing en het gebruik van die bewakingscamera's*" en dat de loutere vermelding in een wetgevende tekst of wettekst van de termen "*bewakingscamera's*", "*opnames*" of andere woorden die zinspelen op bewakingscamera's op zich niet voldoende is maar er dus meer details over de plaatsing en het gebruik van deze camera's moet voorzien worden ("*...bepalingen bevatten die voldoende precies zijn en die voldoende garanties bieden...*").
- 13.** De Commissie heeft hierover geen opmerkingen en kan dit standpunt bijtreden. De vraag rijst alleen wanneer een bepaling "*voldoende precies*" zal zijn. In dat verband is het nuttig om er op te wijzen dat ook de privacywetgeving een gelijkaardige redenering kent⁴. De Commissie heeft in het verleden ook steeds de regel gehanteerd dat de afwijkingsbepaling van artikel 3 van de camerawet enkel geldt als de betrokken bijzondere wet- of regelgeving een specifieke bepaling rond (het gebruik van) camera's. Daarenboven stelde de Commissie dat één kleine specifieke bepaling, gericht op een welbepaalde situatie, niet automatisch tot gevolg mag hebben dat de toepassing van de camerawet volledig (met andere woorden in alle situaties) zou uitgesloten worden.

Artikel 4 wetsvoorstel (samenspel verschillende wetgevingen)

- 14.** Artikel 4 van het wetsvoorstel last een nieuw artikel 3/1 in de camerawet in. Tot op heden wordt geantwoord dat de camerawet van toepassing is wat de doeleinden bewaking en toezicht betreft, en de WVP of de betrokken bijzondere wet wat de overige doeleinden betreft.
- 15.** De bepalingen van de verschillende wetgevingen zijn echter niet altijd verenigbaar. Daarom schrijft het wetsvoorstel voor dat in geval van camerabewaking voor verschillende doeleinden, waaronder één voorzien in artikel 3 van de camerawet, de verschillende wetgevingen gelijktijdig van toepassing zijn en dat "*in geval van een onderling conflict de meest strikte bepalingen van toepassing zijn*".

⁴ Zie bv. artikel 61 van het KB van 13 februari 2001 ter uitvoering van de WVP waar een gelijkaardige redenering wordt gehanteerd: niet alleen is er nood aan een specifieke wet- of regelgeving. Deze wet- of regelgeving dient eveneens meer details te omvatten.

- 16.** De Commissie heeft in de praktijk al vastgesteld dat het voor de betrokkenen (zowel burgers, bedrijven als overheden) niet altijd even duidelijk is als er verschillende wetgevingen gelijktijdig van toepassing zijn en de bepalingen van deze wetgevingen niet volledig op elkaar zijn afgestemd. De Commissie kan de beweegredenen van de indiener dan ook begrijpen maar het is voor haar echter niet meteen duidelijk welke wetgeving dan "*de meest strikte bepalingen*" zal bevatten? Bovendien is het zo dat de meest voorkomende situatie van gelijktijdige toepassing van verschillende wetgevingen zich bevindt in winkels, grootwarenhuizen,..., meer bepaald wanneer er camerabewaking op de arbeidsplaats is en dan vooral in de privésector⁵. In deze gevallen is in dikwijls naast de camerawet (bv. derden zoals klanten, leveranciers,...) ook cao 68 van toepassing. Is deze situatie ook bedoeld in dit nieuwe artikel 3/1?

Artikel 6 wetsvoorstel (niet-besloten plaatsen)

- 17.** Een eerste wijziging is het expliciet vermelden in artikel 5 van de camerawet van de elementen in het dossier dat de verantwoordelijke voor de verwerking moet indienen bij de bevoegde gemeenteraad opdat deze laatste alle nodige elementen bezit om al dan niet een goedkeuring te geven over de plaatsing van vaste bewakingscamera's in een niet-besloten plaats. De lijst van elementen is in hoofdorde deze die nu al terug te vinden is in de omzendbrief van 10 december 2009. De Commissie heeft een opmerking m.b.t. "*het contactpunt voor het recht van toegang op de beelden*". 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 werkzaamheden 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*". Artikel 13 van de WVP voorziet in een aantal gevallen in een onrechtstreekse toegang, via de Commissie. De vraag die zich hier dan ook stelt, is wie of wat dit contactpunt zal zijn (zie ook infra bij de bespreking van artikel 20 van het wetsvoorstel inzake het recht van toegang).
- 18.** Een tweede wijziging handelt over voorlopig vaste bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen, met name camera's die door gemeenten of politiezones regelmatig worden gebruikt en verplaatst om het hoofd te bieden aan gerichte veiligheidsproblemen

⁵ Zie voor meer details betreffende de problemen bij het samenspel van beide wetgevingen aanbeveling nr. 04/2012 van 29 februari 2012 uit eigen beweging *inzake de diverse toepassingsmogelijkheden van camerabewaking* en dan vooral randnummers 59 t.e.m. 67.

(sluikstorten is het voorbeeld bij uitstek). Omdat deze tijdens de observatie zelf niet worden verplaatst blijven het vaste bewakingscamera's, maar aangezien ze niet gedurende een lange tijd op één plaats worden vastgemaakt stelt de toelichting een bijzonder regime voor. Het verkrijgen van een positief advies van de gemeenteraad voorafgaandelijk aan iedere verplaatsing van de camera of camera's vormt immers een hinderpaal voor de doeltreffendheid in de praktijk. Hoewel er al in bovenvermelde omzendbrief aandacht was voor deze voorlopige vaste bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen wenst de indiener in de wet een specifieke procedure te voorzien, met name het mogelijk maken om aan de gemeenteraad een positief eensluidend advies te vragen om gebruik te maken van vaste bewakingscamera's in een grotere perimeter met als doel een welbepaald fenomeen op te volgen (dit advies zal een beperkte geldingsduur hebben en kan hernieuwd worden). De Commissie stelt zich de vraag hoe lang een dergelijke geldingsduur kan zijn (en hoeveel keer een hernieuwing kan plaatsvinden). Er dient daarenboven ook vermeden te worden dat telkens gekozen zal worden om als perimeter het volledige grondgebied van de gemeente te nemen, mede gelet op het feit dat een aangifte steeds de actuele/precieze toestand moet weergeven zodat er kan nagegaan worden waar de camera's zich bevinden (conform het principe van transparantie). Het moet ook duidelijk zijn dat wat deze "voorlopig vaste bewakingscamera's" betreft, de verantwoordelijke voor de verwerking nog steeds ongewijzigd gebruik moet kunnen maken van het huidige thematische aangifteformulier zoals ontwikkeld door de Commissie.

Artikel 7 wetsvoorstel (besloten plaatsen toegankelijk voor het publiek)

- 19.** Het wetsvoorstel voegt een lid toe aan artikel 6 van de camerawet: een controlescherm kan worden geplaatst aan de ingang van de plaats die in real time wordt gefilmd, waarbij aan het publiek de beelden worden getoond die worden verzameld door de bewakingscamera van de ingang. Deze praktijk is gangbaar aan ingangen van grootwarenhuizen of winkels en de toelichting stelt dat het doel is om het signaal dat het pictogram al geeft meer kracht te geven en de gefilmde persoon nog beter te informeren. Hoewel het een gangbare praktijk is om dergelijke schermen in een winkel uit te hangen, is de toegevoegde waarde ervan voor de Commissie niet duidelijk, ook de toelichting is op dit punt vrij vaag. Het pictogram heeft overigens reeds op zich een psychologisch effect op de betrokken personen. Tenslotte kan ook verwezen worden naar de WVP en het proportionaliteitsbeginsel.

Artikelen 9 t.e.m. 11 wetsvoorstel (mobiel cameragebruik door de politiediensten)

- 20.** De huidige camerawet laat het gebruik van mobiele bewakingscamera's door politiediensten enkel toe voor grote volkstoelopen, en sinds 2014 voor ANPR camera's. De toelichting stelt echter dat dit aanzienlijk de mogelijkheden beperkt van de politie en verschillende andere toepassingen momenteel uitsluit (zoals bv. mobiele mini-camera's, gebruik van drones,...).
- 21.** Het wetsvoorstel wenst dan ook de gebruiksmogelijkheden van mobiele bewakingscamera's voor politiediensten uit te breiden. Naast de gevallen van grote volkstoelopen zullen de politiediensten de mobiele bewakingscamera's kunnen inzetten in het kader van de opdrachten die hen worden toevertrouwd:
- In de beperkte gevallen vastgelegd bij KB, na overleg in de Ministerraad;
 - In het geval van gevaarlijke situaties of wanneer er sprake is van bedreiging of belediging en
 - Voor het gebruik van de ANPR-camera's (automatische nummerplatherkenning).
- 22.** De Commissie heeft al in 2012 (zie de eerder geciteerde aanbeveling 04/2012) gewezen op een aantal knelpunten die de Commissie (en ook andere instanties) heeft (hebben) vastgesteld na (ondertussen) 6 jaar toepassing van de camerawet. Vele van deze knelpunten hebben in de praktijk precies te maken met cameragebruik door de politie.
- 23.** Technologisch gezien kan anno 2015 reeds veel, het is echter maar de vraag of het ook wenselijk is dat alle mogelijke technologische evoluties ook daadwerkelijk in de praktijk worden omgezet (bijvoorbeeld drones). In deze zou het niet onlogisch zijn dat het Parlement over de technologische evoluties een debat houdt in relatie met de wenselijkheid van een veralgemeend gebruik van (bewakings)camera's. Dit zal eens te meer gelden aangezien het wetsvoorstel de huidige mogelijkheden van mobiel cameragebruik fors doet uitbreiden, niet alleen naar andere opdrachten voor de politiediensten maar ook naar het gebruik ervan door niet-politiediensten.
- 24.** Wat de politiediensten betreft handelt het niet meer alleen over grote volkstoelopen. Een eerste en meteen ook de belangrijkste uitbreiding is met name "*in geval van gevaarlijke situaties of wanneer de politieambtenaar zich bedreigd of beledigd voelt en gedurende de tijd nodig voor de interventie*". De Commissie stelt vast dat deze bewoordingen enerzijds niet alleen vrij algemeen geformuleerd zijn, maar anderzijds de volledige discretionaire beoordeling van de camera-activering overlaat aan elke individuele basisinspecteur. Het komt absoluut noodzakelijk voor dat het activeren van de camera op een uniforme wijze

wordt geregeld bijvoorbeeld minstens in een omzendbrief of dienstnota, om te vermijden dat, naargelang het de betrokken politieambtenaar "uitkomt" de camera kan worden aan – en afgezet. Het moet inderdaad vermeden worden dat elke individuele politieambtenaar naar eigen goeddunken kan bepalen wanneer hij of zij de camera activeert en desactiveert. Daarnaast is het algemeen geweten dat de ene politieambtenaar zich al veel sneller beledigd of bedreigd voelt (en daarvoor al dan niet proces-verbaal opstelt) dan de andere. De bedoeling moet alleszins zijn de volledige interventie op beeld te zetten en niet slechts een gedeelte ervan. Voor bestuurlijke en gerechtelijke overheden die zich naderhand over een incident moeten buigen en voor de controleorganen (Comité P, AIG, ...) is het essentieel dat een volledige interventie wordt gefilmd. Een mogelijk criterium zou dus kunnen zijn dat, van zodra de interventiediensten (het gaat immers in hoofdorde over deze basisfunctionaliteit) in contact komen en/of in interactie treden met de burger, de camera wordt geactiveerd. Desgevallend kan gemoduleerd worden in functie van de soort interventie en de aard van de oproep. Opgeroepen wordt voor een vechtpartij of voor een uit de hand gelopen burenruzie is van een gans andere orde dan voor een oplichting of een verkeersongeval met stoffelijke schade. Hoe dan ook, in die zin kunnen de woorden "gevaarlijke situaties" of zich bedreigd of beledigd voelen" dan zelfs te beperkend worden geïnterpreteerd en riskeert het alleszins tot een ongelijke of discriminatoire toepassing van het mobiel cameragebruik bij de politiediensten te leiden, om dan nog maar te zwijgen van de eindeloze discussies die nu reeds zeer voorspelbaar aandienen nopens het moment van activering en desactivering van de camera.

- 25.** Een tweede uitbreiding voorziet erin dat de Koning in beperkte gevallen dergelijk mobiel cameragebruik door politiediensten kan uitbreiden, dit via KB, na overleg in de Ministerraad. Het is ook niet helemaal duidelijk welke gevallen de minister hier voor ogen heeft. Bovendien merkt de Commissie op dat deze bepaling zich onduidelijk verhoudt ten opzichte van het huidige artikel 11 van de camerawet, en het de vraag is in hoeverre een KB verder zou kunnen gaan dan hetgeen in de wet zelf wordt voorzien. Juridisch lijkt het alleszins zeer twijfelachtig of een dergelijke algemene delegatie aan de Koning de toets van de grondwettelijkheid (art. 22 GW) doorstaat.
- 26.** Een derde uitbreiding is het feit dat politiediensten mobiele bewakingscamera's ook gaan kunnen gebruiken voor automatische nummerplaatherkenning. Deze uitbreiding lijkt evenwel overbodig te zijn, gelet op de wet van 4 april 2014, waarnaar de indiener trouwens zelf verwijst in de toelichting. Door deze wet werd immers tegemoet gekomen aan de problematiek van het gebruik van mobiele ANPR camera's door politiediensten. De Commissie is evenwel niet in de mogelijkheid geweest om haar advies over deze wijziging uit te brengen. De voorgestelde aanpassing zou tot gevolg hebben dat het gebruik van

ANPR camera's na een korte periode opnieuw aanleiding zal geven tot aanpassingen wat zowel voor de praktijk als de rechtszekerheid zeker gevolgen zal kennen. De toelichting stelt verder dat *'De politievoertuigen zijn uitgerust met ANPR-camera's die in verbinding staan met de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) of een andere databank'*. Zoals de Commissie reeds aanhaalde in haar advies 42/2013, wenst zij dan ook meer duidelijkheid over deze "andere" databanken (bijvoorbeeld de SIS-databank). Waar de ANG databank een officiële overheidsdatabank is die ook grondig gecontroleerd wordt, is het maar de vraag of dit ook geldt voor andere gekoppelde databanken. Voor onverzekerde voertuigen kan in dat verband bijvoorbeeld verwezen worden naar de databank van Assuralia, welke allerminst een officiële overheidsdatabank is, wat zijn implicaties heeft op de betrouwbaarheid en correctheid ervan. Het komt de commissie voor dat een lijst van toegelaten gekoppelde databanken bij interne dienstnota of omzendbrief moet worden vastgelegd.

- 27.** Wat de aangifte bij de Commissie, of eerder de kennisgeving betreft zou een administratieve vereenvoudiging beoogd worden. In de huidige stand van de wetgeving moet immers voor ieder gebruik van mobiele bewakingscamera's (behalve voor repetitieve gebeurtenissen, zoals bv. voetbalwedstrijden) een (niet openbaar) formulier worden ingevuld via de website van de Commissie. Dit wordt volgens de toelichting bij het wetsvoorstel ervaren als een zware administratieve last. De toelichting stelt dan ook voor om slechts één aangifte te voorzien per dienst of eenheid die mobiele camera's gebruikt, waardoor de Commissie vervolgens controles kan uitvoeren naar het gebruik ervan. Er wordt een gedetailleerd verslag opgesteld met het aantal en de plaatsen van gebruik dat wordt overgezonden naar de Commissie. Dit moet periodiek worden bijgewerkt en overgezonden naar de Commissie. Bovendien stelt de toelichting dat de betrokken politiediensten een register ter beschikking houden van de Commissie waarin vermeld staat wanneer gebruik werd gemaakt van dit mobiele camerabewakingssysteem. Er dient opgemerkt te worden dat sinds 2014 er bovendien naast de aangifte voor vaste bewakingscamera's en de eerdere kennisgeving voor mobiele bewakingscamera's gebruikt voor grote volkstoelopen, er een derde vorm bestaat met name de kennisgeving (en de rapportering) voor mobiele ANPR camera's wat de zaken er absoluut niet makkelijker op maakt, noch voor de Commissie, noch voor de politiemensen op het terrein.
- 28.** Diverse vragen kunnen gesteld worden over de nieuwe procedure voor mobiel cameragebruik. Ten eerste is het maar de vraag of er inderdaad een administratieve vereenvoudiging zal doorgevoerd worden. Niet alleen moet iedere dienst een kennisgeving verrichten, maar moet er tevens jaarlijks een verslag opgemaakt en opgestuurd worden en dient er een up-to-date register ter beschikking worden gehouden. Daarnaast kan de

opmerking gemaakt worden of een kennisgeving in dit alles zinvol te noemen is. Politiediensten dienen nu al een dergelijke kennisgeving naar de Commissie op te sturen. De cijfers van 2012 en 2013 betreffende de kennisgevingen verricht door de politiediensten (115 en 85⁶) tonen aan dat deze kennisgevingen (nog) niet echt ingeburgerd zijn en niet systematisch worden ingevuld, wat de bruikbaarheid nadien (o.a.) voor controle beperkt maakt. Bovendien is er ook op Europees niveau in het kader van de herziening van de privacyrichtlijn een denkoefening bezig om zoveel als mogelijk de aangifteverplichting af te schaffen.

- 29.** De Commissie pleit dan ook eerder voor een echte administratieve vereenvoudiging door middel van enkel en alleen een rapportering. In dat kader kan inderdaad gedacht worden aan de voorziene jaarlijkse rapportering door elke dienst die gebruik maakt van mobiele bewakingscamera's. Een dergelijke jaarlijkse rapportage bij de Commissie bestaat trouwens vandaag ook al voor bepaalde instanties, zoals de Sektecommissie, Child Focus, Dit jaarlijks verslag kan dan gebundeld worden en naar de Commissie gestuurd worden door de verantwoordelijke en/of de voogdijminister. De Commissie kan dan steeds een controle uitvoeren op basis van dit jaarlijks verslag en desgevallend op basis van een up to date register dat elke dienst dient bij te houden en dat als basis dient voor deze jaarlijkse rapportering.
- 30.** De bedoeling moet zijn dat dit jaarlijks verslag voldoet aan een zekere standaardisering/uniformiteit zodat de gegevens nadien gemakkelijk te interpreteren zijn en een controle vergemakkelijken. Als overgangmaatregel kan in het wetsvoorstel van wet gedacht worden aan het indienen van een eerste verslag 1 jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde camerawetgeving.

Artikelen 12 t.e.m. 14 wetsvoorstel (mobiel cameragebruik door civiele veiligheidsdiensten)

- 31.** Het wetsvoorstel voorziet niet alleen in een uitbreiding van het mobiel cameragebruik naar politiediensten toe, maar stelt eveneens voor dat civiele veiligheidsdiensten (civiele bescherming en brandweer) mobiele bewakingscamera's kunnen gebruiken. Het voorgestelde kader wordt overgenomen van wat al bestaat voor de politiediensten maar aangepast aan de bijzonderheden van de civiele veiligheidsdiensten.
- 32.** De Commissie stelt zich de vraag (cf. ook hoger randnummer 11) in hoeverre deze civiele veiligheidsdiensten nog gebruik maken van een "bewakingscamera" zoals gedefinieerd in

⁶ Zie jaarverslagen 2012 en 2013 te raadplegen op de website van de Commissie.

de camerawet (met name in hoeverre handelt het nog over het vaststellen van misdrijven of overlast of het handhaven van de openbare orde) en wat de opportuniteit vervolgens is om dit aspect specifiek in de camerawet te regelen. Er moet vastgesteld worden dat het voorgestelde gebruik door de civiele veiligheidsdiensten op geen enkele wijze het gebruik uit van een "bewakingscamera" in de zin van de wet uitmaakt, en derhalve actueel geen plaats heeft in de camerawet de lege lata. Ter herinnering, de camerawet is enkel en alleen van toepassing op bewakingscamera's, zijnde *"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"*. Het gebruik door de civiele bescherming of de brandweer, bijvoorbeeld het filmen van een brand (al dan niet met een drone) teneinde de brandhaard te kunnen inschatten of het filmen van een overstromingsgebied, zal hier derhalve niet onder vallen.

- 33.** Het ontworpen art. 7/3 eindigt met de bewoordingen "onverminderd het Wetboek van strafvordering en de wet van 8 december 1992". Het is de commissie niet duidelijk wat met deze zinsnede wordt beoogd. Uiteraard doet het optreden van de civiele veiligheid geen afbreuk aan de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering. Art. 4 van de camerawet voorziet anderzijds reeds in een algemene bepaling waarin de Wet Verwerking Persoonsgegevens van 8 december 1992 van toepassing wordt verklaard. De Commissie ziet dus noch de meerwaarde, noch de bedoeling van voormelde zinsnede in art. 7/3 dat alleen maar bijdraagt tot de verwarring.
- 34.** Paragraaf 5 van het ontworpen artikel 7/4 voorziet dat het opnemen van beelden door de civiele veiligheidsdiensten ook als doelstelling kan hebben om bewijzen te verzamelen van overlast en misdrijven. De rolverwarring tussen politiediensten en civiele veiligheidsdiensten is niet enkel juridisch niet juist, maar ook naar opportuniteit niet aan te bevelen. Dat beelden die door de civiele veiligheidsdiensten die zijn opgenomen in het kader van hun opdrachten zoals voorzien in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, waarop (toevallig) misdrijven of overlastfeiten te zien zijn, wel gebruikt moeten kunnen worden om naderhand als bewijs in strafzaken of als bewijs van overlast te dienen kan aanvaard worden, maar dat kan nooit op zich de doelstelling zijn van het gebruik van camera's door de civiele veiligheid. Civiele veiligheidsdiensten hebben immers geen taken van opsporing en onderzoek van misdrijven of overlastfenomenen.
- 35.** Voor het overige kan worden verwezen naar de randnummers 29-30 inzake de kennisgeving bij de Commissie.

Artikelen 15 t.e.m. 17 wetsvoorstel (mobiel cameragebruik door inspectie- en controlediensten)

- 36.** Naast de uitbreiding van mobiel cameragebruik voor politiediensten en civiele veiligheidsdiensten wil het wetsvoorstel ook, bepaalde inspectie- en controlediensten (zowel federaal als regionaal) toestaan om mobiele bewakingscamera's te gebruiken. Eén van de voorbeelden die in de toelichting wordt gegeven betreft het gebruik van ANPR-camera's door de douane. De toelichting stelt verder dat het niet coherent zou zijn dat er bepaalde voorwaarden en grenzen worden gesteld voor de politiediensten bij het gebruik van mobiele bewakingscamera's terwijl de inspectiediensten de vrijheid zouden hebben om er gebruik van te maken. Voor zover de wet tot bepaling van de bevoegdheden van deze inspectiediensten uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om gebruik te maken van audiovisuele middelen of video-opnames zouden zij mobiele bewakingscamera's kunnen gebruiken in het kader van hun bevoegdheden voor de finaliteiten bepaald in deze bijzondere wetgevingen, waarbij de bepalingen van de camerawet worden nageleefd.
- 37.** De Commissie stelt zich ook hier de vraag in hoeverre deze diensten steeds gebruik maken van een "*bewakingscamera*" zoals gedefinieerd in de camerawet (met name in hoeverre handelt het nog over het vaststellen van misdrijven of overlast of het handhaven van de openbare orde) en wat de opportuniteit vervolgens is om dit aspect in de camerawet te regelen. In bepaalde gevallen kan hier wel sprake zijn van een dergelijke 'bewakingscamera', maar kan men dit veralgemenen naar alle gebruik van camera's door inspectie –en controlediensten?
- 38.** Het ontworpen artikel 7/5 voorziet de mogelijkheid van cameragebruik door "controle – en inspectiediensten die tot een federale of regionale overheidsdienst behoren". Behoren daar ook de parlementaire controleorganen, zoals het Comité P en het Controleorgaan op de Politie Informatie toe ?
- 39.** Voor het overige kan worden verwezen naar de randnummers 29-30 inzake de kennisgeving bij de Commissie.

Artikel 18 wetsvoorstel (al dan niet heimelijk gebruik)

- 40.** Dit artikel voorziet in een aantal aanpassingen van artikel 8 van de camerawet om rekening te houden met de nieuwe bepalingen betreffende mobiele bewakingscamera's. Belangrijkste is dat teneinde het gebruik van de mini-camera's door zowel de

politiediensten, als de civiele veiligheidsdiensten als de inspectie- en controlediensten toe te laten, wordt voorzien dat een voorafgaande toestemming mogelijk is via "*mondeling de activering ervan aan te geven. Door de mondelinge waarschuwing kunnen die mini bewakingscamera's beschouwd worden als zichtbaar en niet verborgen*".

- 41.** De Commissie stelt vast dat in de tekst van het wetsvoorstel zelf de term van "*mini mobiele bewakingscamera*" wordt gehanteerd, zonder dat er hiervoor een expliciete definitie van wordt gegeven (enkel de toelichting geeft hierover enkele hints). De opmerking kan ook gemaakt worden hoe deze mondelinge waarschuwing kan worden bewezen, zodat eventuele discussies nadien kunnen vermeden worden, zie hieromtrent tevens randnummer 7. Mogelijks zal deze waarschuwing te horen zijn op de geluidsopname die met de beeldopname gepaard gaat. Vandaar ook het belang van het uniform vastleggen van het moment van activering/desactivering van de opname (cf. randnummer 24), zodat deze waarschuwing naderhand kan aangetoond worden. Tevens lijkt te moeten worden voorzien dat het proces-verbaal melding maakt van de mondelinge verwittiging, wat mogelijk is voor de politie en inspectiediensten. Voor de civiele veiligheidsdiensten is dat dan weer niet mogelijk vermits deze diensten geen proces-verbaal opstellen. Voor deze diensten vraagt de commissie zich overigens af in welke gevallen en voor welke situaties hun leden dergelijke "mini mobiele bewakingscamera" überhaupt nodig hebben of zouden dragen.

Artikel 20 wetsvoorstel (recht op toegang)

- 42.** Dit artikel past ten dele artikel 12 van de camerawet aan. Een eerste wijziging stemt de antwoordtermijn van de verantwoordelijke voor de verwerking af op de maximale bewaringstermijn van de beelden. Er was namelijk discussie ontstaan aangezien de camerawet voor het recht van toegang verwijst naar de artikelen 10 en volgende van de WVP. In de WVP is echter een antwoordtermijn van 45 dagen voorzien. Het wetsvoorstel stelt ook dat wanneer de verantwoordelijke voor de verwerking het verzoek tot toegang heeft verkregen, hij de beelden niet kan wissen vooraleer dit verzoek te hebben behandeld zolang de termijn van één maand voor het bewaren van de beelden niet verstreken is. De Commissie kan deze wijziging bijtreden, maar wenst wel op te merken dat in vele gevallen de bewaartermijn (als er al een bewaartermijn is) veel minder bedraagt dan één maand (wegens allerhande redenen zoals bv. de kosten om de beelden al te lang bij te houden) en het recht van toegang in die gevallen dan ook vrij theoretisch zal blijven.

- 43.** De Commissie wenst echter nog op te merken dat er rond het recht op toegang tot de beelden zoals voorzien in de camerawet nog een aantal knelpunten bestaan, waarover dit wetsvoorstel niets expliciets voorschrijft. Hiervoor kan ook verwezen worden naar de reeds eerder aangehaalde aanbeveling nr. 04/2012 (en meer specifiek randnummers 30 t.e.m. 33). Tijdens de parlementaire werkzaamheden⁷ heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken onder andere het volgende verklaard: "*ook de artikelen 13, 14, 15bis en 16 van de wet van 8 december 1992 blijven onverkort gelden*". De WVP voorziet in haar artikel 13 ook in een onrechtstreekse toegang in een aantal limitatief omschreven gevallen⁸, wat een rol zal spelen bij het vragen van toegang tot beelden van een bewakingscamera, beheerd door politiediensten en/of openbare overheden in het kader van gerechtelijke of bestuurlijke politie. De vraag die de Commissie zich dan ook stelde, is met name of een recht van onrechtstreekse toegang in het kader van de camerawet in de praktijk nog mogelijk is.
- 44.** De Commissie heeft in aanbeveling nr. 04/2012 ook vragen bij wat precies dient verstaan te worden onder "*een gemotiveerd verzoek*". De vereiste van een belang werd immers geschrappt tijdens de parlementaire bespreking van de camerawet maar het verslag bij de werkzaamheden⁹ stelt wel dat zal worden geoordeeld 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 is.
- 45.** Bij wijze van afsluiter wenst de Commissie nog een misverstand uit de wereld te helpen die kennelijk leeft bij de beleidsvoerders, weliswaar ten onrechte, met name dat het de Commissie zou zijn die verlangt dat alle aspecten van gegevensverwerking, *in casu* van camerabewaking, tot in de meest fijnmazige details zouden worden opgenomen en geregeld in de wetgeving. De Commissie is van mening dat een wetgeving die cameragebruik op een duurzame en technologie neutrale manier wenst te regelen integendeel generiek en algemeen moet blijven. Inzonderheid technische modaliteiten van camerabewaking, die daarenboven evolutief zijn, horen niet thuis in de reglementering.

⁷ Verslag Kamer DOC 51 2799/005, p. 47.

⁸ Voor de uitzonderingen wordt verwezen naar artikel 3, §§ 4, 5 en 6 van de WVP.

⁹ Kamer DOC 51 2799/005 p. 17.

OM DEZE REDENEN

Gelet op de opmerkingen die geformuleerd werden in onderhavig advies verstrekt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer **een ongunstig advies** over de huidige inhoud van het wetsvoorstel.

Voor de Wnd. Administrateur, afw.

De Voorzitter,

(get.) An Machtens
Wnd. Afdelingshoofd ORM

(get.) Willem Debeuckelaere