



Advies nr 50/2016 van 21 september 2016

Betreft: voorontwerp van wet tot wijziging van de wet op het politieambt en de wet van 21 maart 2007 *tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (CO-A-2016-062).

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 Minister van Binnenlandse Zaken, ontvangen op 23/08/2016;

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

Brengt op 21 september 2016 het volgend advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens werd uitgevaardigd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De Richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde “onthoudingsplicht”. Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De heer Jan Jambon, Vice-eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, heeft op 23 augustus 2016 aan de Commissie gevraagd om bij hoogdringendheid een advies te verstrekken over twee voorontwerpen van wet:

^[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

- a. het voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet op het politieambt en de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's om het gebruik van camera's door de politiediensten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke politie mogelijk te maken* (hierna "voorontwerp 1" - de Wet op het Politieambt wordt hierna afgekort als "WPA");
- b. het voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (hierna "voorontwerp 2").

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. ANTECEDENTEN

3. De Commissie verleende op 27 april 2016 haar advies nr 15/2016 en dit advies handelde over twee voorontwerpen van wet die over hetzelfde onderwerp handelden als onderhavige adviesaanvraag¹. Voorontwerpen 1 en 2 betreffen met name een herwerking van de ontwerpteksten waaromtrent de Commissie zich toen uitsprak.

III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Algemene opmerking

4. De Commissie stelt vast dat voorontwerpen 1 en 2 grondig zijn bijgestuurd in vergelijking met de teksten die zij eerder dit jaar ontving. De Commissie beperkt zich in onderhavig advies tot een overzicht van de punten die nog problematisch zijn en zij komt niet meer terug op haar opmerkingen waaraan reeds gevolg werd verleend.

B. Voorontwerp 1 (cameragebruik door politie)

5. De Commissie – is zoals eerder aangegeven – voorstander van de idee om het cameragebruik door politiediensten deels of geheel uit de Camerawet te halen, maar zij onderlijnt nogmaals dat voorontwerp 1 enkel het cameragebruik door politiediensten regelt in het kader van hun taken van bestuurlijke politie². Voor wat hun taken van gerechtelijke politie betreft, blijft de

¹ In dit advies zijn ook de referenties terug te vinden van alle andere adviezen en aanbevelingen die in dit domein door de Commissie werden verleend (cf. randnummers 3-4 Advies nr. 15/2016).

² Randnummer 6 Advies nr. 15/2016.

bestaande, onvolkomen regeling van het Wetboek van Strafvordering dus gelden³ en de Commissie betreurt dat dit belangrijk hiaat in voorontwerp 1 niet geregeld wordt.

6. Een aandachtspunt dat hiermee samenhangt is de schijnbaar zeer brede en flexibele definitie of interpretatie die de steller van het ontwerp schijnt te (willen) geven aan het begrip "bestuurlijke politie". Er wordt verwezen naar de uitoefening van de opdrachten van bestuurlijke politie bedoeld in artikel 14 WPA. Zowel in de titel van het voorontwerp 1 als het ontworpen artikel 25/1 §1, 1^e lid en ook in de toelichting wordt het beperkte toepassingsgebied van de bestuurlijke politie herhaald. Dat wordt verder geëxpliciteerd met verwijzing naar de omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de WPA. De Commissie kan zich hier ook in vinden, maar zij heeft daarentegen bedenkingen bij de voorbeelden van "opdrachten van bestuurlijke politie" die in de memorie van toelichting bij voorontwerp 1 worden gegeven :

- Zo wordt als voorbeeld onder meer gesteld: *"het opsporen, voor een doeleinde van bestuurlijke politie, van voertuigen of personen die het voorwerp uitmaken van een te nemen maatregel in de zin van artikel 44/7, 5^o ... door middel van camera's uitgerust met de ANPR-technologie (nummerplaatherkenning); het lokaliseren van deze entiteiten valt immers onder het algemeen toezicht met het oog op de handhaving van de openbare veiligheid"*. Het is nochtans duidelijk dat een zeer belangrijk deel van de te nemen maatregelen van artikel 44/7, 5^o zuivere opdrachten van gerechtelijke politie betreffen en geen enkel uitstaans hebben met de bestuurlijke politiefunctie. Overigens, het woord "opsporen" alleen al is de essentie zelf van de gerechtelijke politiefunctie. Zo stelt artikel 44/7, 5^o WPA, dat niet meer is dan een opsomming van de soorten gegevens in de algemene nationale gegevensbank en de doelstellingen waarom ze worden ingezameld, het volgende: *"De A.N.G. is de politionele gegevensbank die de gegevens bedoeld in artikel 44/5 (dit zijn de gegevens en informatie van bestuurlijke politie én van gerechtelijke politie) en de informatie bevat die voor het geheel van de politiediensten nodig zijn om hun opdrachten uit te oefenen en die het mogelijk maakt : ...*

5^o de door de politiediensten uitgevoerde controles te ondersteunen door aan te geven welke maatregelen moeten genomen worden, hetzij op basis van een beslissing van de bevoegde overheden van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, hetzij op basis van het bestaan van antecedenten van bestuurlijke of van gerechtelijke politie; ..."

Alle maatregelen die zijn voorgeschreven of bevolen door parketmagistraten of onderzoeksrechters hebben een loutere gerechtelijke finaliteit en behoren tot de gerechtelijke politiefunctie. Zo kan men in de ANG geseind worden met het oog op een (gerechtelijke) arrestatie, een (gerechtelijk) verhoor, een grondige gerechtelijke fouillering,

³ Zo worden de taken van gerechtelijke politie slechts gefractioneerd geregeld. Een voorbeeld hiervan is de wetgeving inzake de bijzondere opsporingsmethodes.

enz ..., stuk voor stuk (onderzoeks)handelingen van gerechtelijke politie. Het onderscheid tussen de bestuurlijke en gerechtelijke politiefunctie is van groot belang omdat de verantwoordelijke overheden andere zijn en niet dezelfde mate van onafhankelijkheid hebben. Bij de eerste zijn dat de bestuurlijke overheden (vooral burgemeester en in mindere mate de Minister), bij de tweede de gerechtelijke overheden (openbaar ministerie, onderzoeksrechter, onderzoeksgerechten). De controle op de gerechtelijke politiefunctie is heel wat dwingender, directer en onafhankelijker dan op de bestuurlijke politiefunctie. Indien alleen een burgemeester toezicht houdt op het politieoptreden zijn er duidelijk minder garanties op behoorlijk en wetsconform politieoptreden vermits hij ook de rechtstreekse gezagsoverheid is van de betrokken politie. Ook de ANPR-technologie wordt in zeer belangrijke mate gebruikt voor loutere doeleinden van gerechtelijke politie (opsporen van gestolen voertuigen, nummerplaten, enz ...).

- Ook het tweede voorbeeld is problematisch: *"het gebruik van mobiele camera's door de politiediensten inzake voetbal (bewijsteams)"*. Voor zover het gaat om de vaststelling en het bewijs van misdrijven (met penale afhandeling dus) gaat het om loutere gerechtelijke politie.
- Een derde voorbeeld betreft manifest de uitoefening van de gerechtelijke politiefunctie: *"het aanrijden naar de plaats van de aan de politie gesignaleerde feiten, alsook de eerste vaststellingen van een eerstelijns ploeg naar aanleiding van een oproep of ambtshalve tussenkomst waarbij de politie zich tracht een beeld te vormen van de omstandigheden en de rol van de betrokken personen"*. Dit betreft m.a.w. de eerste opsporingshandelingen en daden van gerechtelijke politie en hebben geen enkel uitstaans met de bestuurlijke politiefunctie (behoudens het instellen van een perimeter of het bij heterdaad vermijden dat een dader van misdrijven nog verder toeslaat bijvoorbeeld). Het gebruik van camera's dient hier te gebeuren onder het gezag en de leiding van de gerechtelijke overheden.

Kortom, deze voorbeelden illustreren hetzij de verwarring bij de steller van voorontwerp 1 nopens het strikt te maken onderscheid tussen de bestuurlijke en gerechtelijke politie, hetzij de bedoeling, door een belangrijk deel van het gerechtelijke politiewerk als bestuurlijk te bestempelen, het optreden van de politiediensten in deze materie te onttrekken aan de controle van de rechterlijke macht (in hoofdzaak openbaar ministerie en/of onderzoeksrechter). Onder voorbehoud van een correcte en strikte interpretatie van het begrip bestuurlijke politie ziet de Commissie in de voorgestelde tekst zelf van voorontwerp 1 geen problemen. De voorbeelden in de memorie van toelichting zijn evenwel problematisch en suggereren het tegendeel. Het komt aan de steller van het voorontwerp 1 toe om hierin klaarheid te scheppen.

7. Ten derde stelt de Commissie vast dat – waar in de vorige versie van voorontwerp 1 het gebruik van “technologische middelen” door politiediensten centraal stond – in de huidige tekst van voorontwerp 1 enkel sprake is van cameragebruik. Hiermee wordt ten dele tegemoet gekomen aan de vrees van de Commissie dat deze bepaling in de richting van een blanco cheque neigde die de politie zou toelaten om het even welk technologisch middel in te zetten bij de uitoefening van haar taken van bestuurlijke politie⁴.

Toch stelt de Commissie vast dat de nieuwe tekst geen verschil maakt tussen vaste of mobiele camera's (behalve voor enkele specifieke aspecten) en tussen de klassieke camera's en de intelligente camera's, terwijl de privacy-impact van mobiele en intelligente camera's evident een stuk groter is. De toelichting spreekt bovendien van een “**technologisch neutrale bepaling**, die op alle camera's betrekking heeft”. En verder: “*Er zal dus gebruik kunnen worden gemaakt van – al dan niet intelligente – vaste (al dan niet tijdelijke) of mobiele camera's (die al dan niet geluid registreren) als de ANPR-camera's, bodycams, drones, camera's gemonteerd op voertuigen of helikopters, of thermische camera's maken deel uit van de ruime opvatting beoogd door dit ontwerp*”.

Het feit dat de camera's bijkomend, zonder enige specifieke regeling, ongelimiteerd geluidsopnames kunnen maken⁵ (bovendien gecombineerd met de expansieve interpretatie van het begrip “bestuurlijke politie”, cf. randnummer 6) maakt dat de politiediensten, zonder magistratelijk fiat, (bestuurlijke) af luister – en tapmogelijkheden krijgen, die minstens een meer gedetailleerde regeling vragen en eigenlijk een begin van regeling uitmaken van de zgn. BAM (Bijzondere Administratieve Methodes), en dit naast de BOM (Bijzondere Opsporingsmethodes) en/of BIM (Bijzondere Inlichtingen Methodes)(zie ook randnummer 11).

De passage op p. 30 van de toelichting (“*Zo doet dit ontwerp, aangezien het geen regels bevat met betrekking tot het af luisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie ook geen afbreuk aan artikel 259bis van het Sw. Het feit dat de camera's geluiden kunnen opnemen, machtigt het lid van de politie de facto niet om privégesprekken op te nemen waaraan hij niet deelneemt*”) stelt de Commissie in dat verband niet echt gerust en staat ook op gespannen voet met een andere passage uit de Toelichting (p. 7): “*Een intelligente camera is een camera die is uitgerust met bijkomende technologie. Dankzij het feit dat deze is voorzien van of verbonden aan detectoren of andere sensoren, zal deze, naast de verwerking van beelden, al dan niet autonoom, al dan niet gekoppeld aan registers of bestanden, zelf de informatie die zij verzamelt kunnen verwerken (camera die geluid of bewegingen detecteert ...)*”.

Het staat m.a.w. vast dat – tenzij de steller van het ontwerp bevestigt dat er geen geluidsopnames zullen gebeuren – de politiecamera's de facto zullen of kunnen overgaan tot auditieve opnames. Wat zal er gebeuren met deze opnames? Het kan hoe dan ook natuurlijk niet de bedoeling zijn het begrip “technologisch middel” gewoon te vervangen door “camera's” maar eigenlijk (quasi) hetzelfde te

⁴ Randnummers 13 e.v. Advies 15/2016.

⁵ Ook in haar advies nr. 15/2016 (randnummer 9) had de Commissie gewezen op de problematiek van de niet geregelde of omkaderde geluidsopnames die met zeer brede cameratoepassingen mogelijk worden gemaakt.

bedoelen. Het begrip "camera" wordt ook niet gedefinieerd in het ontworpen artikel 25/1 noch in de WPA, wat niet bijdraagt tot de nodige helderheid.

Er kan dus niet ontkend worden dat de politie in voorontwerp 1 veel ruimere mogelijkheden krijgt om haar taken van bestuurlijke politie te vervullen middels gebruik van visuele en auditieve cameratoepassingen dan vandaag het geval is. **De Commissie blijft dan ook van oordeel dat een grondig parlementair debat zich ter zake opdringt, zoals dit in het verleden ook het geval is geweest voor andere, belangrijke wijzigingen aan de camerawet.**

8. Ten vierde heeft de Commissie een aantal vragen betreffende de mogelijkheid die in voorontwerp 1⁶ aan de politie geboden wordt om camera's te gebruiken in welbepaalde voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen (bv. luchthavens), waarvan de politie niet de beheerder is. Vooreerst rijst de vraag of de beheerders van die plaatsen kunnen weigeren om politiecamera's in hun besloten plaatsen toe te laten of om hun eigen camera's ter beschikking te stellen van de politie. Met andere woorden: kan de politie dit gebruik opdringen? De Commissie gaat ervan uit dat dit niet het geval is. Zij vestigt er ook de aandacht op dat het voor sommige voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen niet evident is om deze onder politieel cameratoezicht te plaatsen, daar zij de verwerking van gevoelige gegevens in de zin van de artikelen 6, 7, 8, WVP, kunnen impliceren (bv: psychiatrisch ziekenhuis, gerechtsgebouw, moskee, enz.).

Wat de hypothese betreft waarin de beheerders hun eigen camera's ter beschikking stellen van de politie (bv. camera van de uitbater van een luchthaven, die ook door de politie wordt gebruikt), kan ook de vraag gesteld worden of een dergelijk gemengd gebruik wel toegelaten is, gelet op het feit dat de camerawet die mogelijkheid niet voorziet (die mogelijkheid wordt enkel in voorontwerp 1 en niet in voorontwerp 2 voorzien). Indien dit gemengd gebruik van dezelfde camera's mogelijk zou zijn, dringt de Commissie er in elk geval op aan dat de beelden door de verschillende verantwoordelijken gescheiden zouden verwerkt worden, zodat er strikt over gewaakt wordt dat elke verantwoordelijke voor de verwerking zijn rol speelt binnen de perken van de regelgeving die op elk van hen toepasselijk is⁷.

Verder is het de Commissie niet duidelijk hoe deze mogelijkheid om camera's te gebruiken in welbepaalde voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, zich verhoudt tot de mogelijkheid (zie artikel 14 voorontwerp 2, dat artikel 9 van de Camerawet wijzigt) voor de politie om beelden in real time te laten overdragen. Bij de real time overdracht is het bijvoorbeeld wel vastgelegd dat er een akkoord moet zijn met de verantwoordelijke beheerder van de camera. Maar stel dat die verantwoordelijke weigert in te stemmen met een real time-overdracht van de beelden, kan de politie zich dan nog beroepen op artikel 2 van voorontwerp 1 om toch in real time en dwingend over camerabeelden van die plaats te beschikken? De Commissie gaat ervan uit dat de politie dit niet

⁶ Artikel 2 van voorontwerp 1 voegt een nieuw artikel 25/1 toe aan de wet op het politieambt en in §1, punt 2°, b) wordt deze mogelijkheid voorzien.

⁷ Cf. randnummer 7 van Advies nr. 15/2016.

dwingend kan opleggen. Het komt de steller van het ontwerp toe hieromtrent duidelijk te scheppen. Een andere illustratie van de mogelijks negatieve gevolgen van de overlap tussen beide systemen, betreft de vaststelling dat de politie de burger wel moet informeren in het systeem van voorontwerp 1 (want de politie moet een pictogram plaatsen)⁸ maar dat er geen gelijkaardige regeling wordt voorzien in het systeem van de real time beeld-overdrachten (zie camerawet), wat er zou kunnen toe leiden dat de politie in de praktijk zoveel mogelijk voor de optie zou kunnen kiezen die in de camerawet wordt voorzien (zodat er in die gevallen geen pictogram geplaatst wordt).

9. Ten vijfde heeft de Commissie nog een aantal vragen betreffende het principe dat de politie camera's op "zichtbare" wijze moet gebruiken. Vooreerst stelt zij vast dat de uitzonderingen op dit principe weliswaar beter omkaderd zijn dan in de vorige tekst van voorontwerp 1⁹, maar dat deze uitzonderingen nog altijd talrijk zijn en dat, in vergelijking met het huidig juridisch kader, het heimelijk cameragebruik door de politiediensten gevoelig wordt uitgebreid. De Commissie is dan ook bezorgd dat deze uitzonderingen in de praktijk de regel zullen worden.

Verder stelt de Commissie zich de vraag welke gemeente (gemeente waarvan politiekorps afhangt en/of gemeente op wiens grondgebied gefilmd wordt) toestemming moet geven om af te wijken van het principe van "zichtbaar gebruik" in de gevallen waarin een mobiele camera meerdere gemeenten (die eventueel ook tot meerdere politiezones behoren) doorkruist¹⁰. Wat het "*overbrengen van aangehouden of opgesloten personen*" betreft stelt de Commissie overigens vast dat deze materie tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht en/of de Minister van Justitie behoort, zodat de vraag zich stelt of de tussenkomst van de gemeenteraad/politieraad (burgemeester bij hoogdringendheid) en/of Minister van Binnenlandse Zaken wel spoort met de bestaande bevoegdheidsverdelende regels voorzien in andere wetgeving (Wetboek van Strafvordering en WPA).

Daarnaast stelt de Commissie vast dat heimelijk ANPR-gebruik op een anoniem politievoertuig mogelijk zal zijn om geseinde voertuigen te detecteren¹¹. Ook hier is de vraag of dit wel een taak van bestuurlijke politie is (het gaat immers door de band om gestolen voertuigen, niet verzekerde voertuigen, niet ingeschreven voertuigen, enz ... wat stuk voor stuk misdrijven zijn; cf. opmerking onder randnummer 6).

De Commissie vestigt er de aandacht op dat ANPR-camera's ook voor doeleinden worden gebruikt waarvoor steeds het principe van "zichtbaar gebruik" zou moeten gelden (bv. voor openstaande

⁸ Artikel 2 voorontwerp 1 bevat een nieuw artikel 25/1 WPA; een samenlezing van de §§1 en 3 van laatstgenoemd artikel, doet de Commissie vermoeden dat beheerders hun eigen camera's ook ter beschikking kunnen stellen van de politie, maar dat de politie dan in principe een pictogram moet plaatsen. Het kan in voormeld artikel 25/1 dus m.a.w. hetzij gaan over eigen politiecamera's, hetzij camera's van andere voor de verwerking verantwoordelijke die door de politie gebruikt worden. De steller van het ontwerp wordt uitgenodigd hieromtrent duidelijkheid te scheppen.

⁹ Zie randnummer 18 van Advies nr. 15/2016.

¹⁰ Artikel 2 van voorontwerp 1 voegt een nieuw artikel 25/1 toe aan de wet op het politieambt en in §4, lid 1, punt 4°, 1°, wordt dit principe voorzien.

¹¹ Artikel 2 van voorontwerp 1 voegt een nieuw artikel 25/1 toe aan de wet op het politieambt en in §4, lid 1, punt 3°, wordt dit principe voorzien.

geldboetes). Met andere woorden: de politie kan bij het gebruik van ANPR-camera's soms op heimelijke wijze werken en in andere gevallen moet dit zichtbaar gebeuren..

10. Ten zesde merkt de Commissie op dat voorontwerp 1 melding maakt van een pictogram dat zal moeten uitgewerkt worden om het gebruik van politiecamera's zichtbaar te maken¹². De Commissie vestigt er de aandacht op dat het bestaande pictogram in het kader van de camerawet hierbij niet zal kunnen overgenomen worden en dit omdat het bestaande pictogram verwijst naar de camerawet, terwijl de politie in voorontwerp 1 grotendeels uit het toepassingsgebied van de camerawet wordt gelicht.

11. De Commissie stelt ten zevende vast dat het ontworpen artikel 25/1 §4 in zich het embryo van de BAM (Bijzondere Administratieve Methodes) inhoudt (zie ook randnummer 7) op het vlak van visueel en auditief cameragebruik. Er wordt immers, voor één bepaalde toepassing in het specifieke geval van geradicaliseerde personen en/of personen die zich naar een terroristische conflictzone wensen te begeven (cf. ontworpen art. 25/1 §4, 1^e lid, 2^o, a) en b)) – en die het voorwerp van de bestuurlijke informatie-inwinning vormen – voorzien in de voorafgaande toestemming (voor het heimelijke cameragebruik) gegeven door, naar gelang het geval, de commissaris-generaal van de federale politie of de lokale korpschef, na voorafgaandelijk bindend advies inzake het risico van het heimelijk cameragebruik voor lopende (strafrechtelijke of inlichtingen) onderzoeken van het federaal of lokaal parket en/of de Veiligheid van de Staat.

Daar komt bij dat elke toestemming en/of verlenging ter kennis wordt gebracht van de consulent voor de veiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten. Het Comité P krijgt hier zodoende een bevoegdheid gelijkaardig aan die van de bestuurlijke BIM-commissie en/of het Comité I in het kader van de bijzondere inlichtingenmethoden. Immers, het Comité P moet, indien het oordeelt dat niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor het heimelijk cameragebruik (dit betreft zowel de initiële toestemming, elke verlenging en zelfs de concrete uitvoering van de maatregel), de schorsing of stopzetting bevelen van de “betrokken methode” (bedoeld wordt dus het heimelijk cameragebruik) en bevelen dat de ingezamelde gegevens niet mogen worden geëxploiteerd of zelfs dat ze dienen te worden vernietigd.

Het betreft hier dus een embryonale regeling van de BAM. De tussenkomst van het Comité P als ex-post controle instantie is een nieuwigheid (en vraagt overigens een 7/7 en 24/24 u permanentie, wat actueel niet het geval is) en duidelijk geïnspireerd op de BIM. De controlerende tussenkomst van het Comité P is niet alleen beperkt tot dit ene geval van informatie-inwinning (zonder dat duidelijk wordt gemaakt waarom de tussenkomst van het Comité P niet noodzakelijk wordt geacht voor alle of bepaalde andere vormen van heimelijk cameragebruik) maar is, volgens de toelichting,

¹² Artikel 2 van voorontwerp 1 voegt een nieuw artikel 25/1 toe aan de wet op het politieambt en in §3, lid 1, punt 1^o, wordt een delegatie aan de Koning voorzien voor de vastlegging van een pictogram.

maar een tijdelijke constructie tot de eventuele indeplaatsstelling van een "begeleidingscomité" dat zich onder meer specifiek zal bezighouden met de controle van voormelde activiteiten, en dat zal samengesteld zijn uit een vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, de provinciegouverneur¹³, het crisiscentrum van de regering, het college van procureurs-generaal en het federaal parket. Verder wordt in de toelichting niets meer gespecificeerd, maar het lijkt er op dat het op termijn de bedoeling is tot een meer uitgebreide en volledige "BAM-regeling" te komen, met daarop een specifieke controle-instantie.

De Commissie heeft principieel geen moeite met een degelijk uitgewerkte wettelijk kader rond de toepassing van BAM, maar stelt zich wel al vragen bij de toekomstige controle-instantie. Wanneer men immers de samenstelling ziet van het toekomstige begeleidingscomité dat men voornemens is te creëren, met uitsluitend vertegenwoordigers van de uitvoerende macht en het openbaar ministerie vreest de commissie, in vergelijking met het Comité P dat een parlementaire collaterale instelling is, een achteruitgang op het vlak van democratische controle en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

12. Tot slot heeft de Commissie ook nog een bedenking van algemene aard. In de Camerawet zijn vandaag specifieke waarborgen ingebouwd, zoals bv. in artikel 10, die verbieden om beelden te maken die er op gericht zijn om informatie over de filosofische, religieuze, politieke, syndicale gezindheid, etnische of sociale origine, het seksuele leven of de gezondheidstoestand. Nu voorontwerp 1 het cameragebruik door de politie zal onderbrengen in de WPA, zal de politie voor dat aspect niet meer onderhevig zijn aan deze regels uit de Camerawet. De Commissie verzoekt de steller van voorontwerp 1 dan ook om deze waarborgen eveneens in de WPA over te nemen.

C. Voorontwerp 2 (gewoon cameragebruik)

13. Vooreerst blijft de opmerking relevant die de Commissie reeds in 2012 maakte betreffende de problematiek van de camerabewaking op de arbeidsplaats en meer bepaald het samenspel tussen CAO nr. 68 en de Camerawet:

"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.

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

¹³ De Commissie wijst erop dat de functie van Gouverneur van het Administratief arrondissement Brussel, sinds de zesde staatshervorming niet meer bestaat.

*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"*¹⁴.

14. Ten tweede staat de Commissie positief tegenover de expliciete vermelding in voorontwerp 2 dat een eventuele bijzondere wetgeving die regels bevat omtrent cameragebruik, voldoende precies moet zijn vooraleer de toepassing van de Camerawet wordt uitgesloten. Zij stelt zich evenwel de vraag of dit principe ook kan doorgetrokken worden naar bijzondere wetgeving inzake cameragebruik door andere controle –en inspectiediensten dan de politie. Dit blijkt immers niet uit de (memorie van toelichting bij) voorontwerp 1.

15. Ten derde brengt de Commissie haar opmerking in herinnering omtrent de plaatsing van voorlopig vaste bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen en het verplichte voorafgaand advies van de gemeenteraad in deze gevallen¹⁵. Laatstgenoemd advies dient een "geldigheidsduur" te bevatten en de Commissie merkte in dit verband reeds het volgende op: "*de Commissie ... stelt zich de vraag hoe lang een dergelijke geldingsduur kan zijn (en hoeveel keer een hernieuwing kan plaatsvinden)*"¹⁶.

16. Ten vierde stelt de Commissie vast dat mobiele camera's in beperkte mate worden toegelaten¹⁷. Eén van de gevallen waarin dit mogelijk wordt gemaakt, betreft met name de besloten plaatsen waar niemand wordt verondersteld om aanwezig te zijn. De Commissie gaat er aldus van uit dat (sommige) industrieterreinen wellicht in aanmerking komen om via mobiele camera's bewaakt te worden, maar zij vestigt tegelijk de aandacht op een praktisch probleem: op een industrieterrein zijn er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking gevestigd en de ene verantwoordelijke mag niet noodzakelijk boven de percelen van de andere filmen. De verantwoordelijken voor de verwerking dienen zich hier dus goed van bewust te zijn.

Een ander geval waarin krachtens voorontwerp 2 mobiele camera's kunnen aangewend worden, betreft het gebruik door natuurlijke personen – voor persoonlijk of huishoudelijk gebruik – in een niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats. De Commissie ziet *prima facie* weinig of geen concrete situaties waarin deze regel zou kunnen aangewend worden. Het lijkt bijvoorbeeld weinig zinvol dat een privé-persoon voor bewakingsdoeleinden een mobiele camera zou gebruiken in zijn eigen woning/tuin (wat impliceert dat hij die camera zelf constant moet aansturen), terwijl hij ook steeds de mogelijkheid heeft om vaste bewakingscamera's te plaatsen. Tenzij er voor deze regel

¹⁴ Randnummer 66 en 67 van aanbeveling nr. 04/2012.

¹⁵ Zie artikel 5 voorontwerp 2.

¹⁶ Randnummer 18 van advies nr. 01/2015.

¹⁷ Zie artikel 11 voorontwerp 2.

toch gegronde voorbeelden in de praktijk zouden bestaan, meent de Commissie dat deze – gelet op de principes van proportionaliteit en subsidiariteit (want een mobiele camera is toch van nature privacy-intrusiever dan een vaste) – best geschrapt wordt.

Tot slot wijst de Commissie er op dat, wat het gebruik van drones betreft, ook rekening zal moeten gehouden worden met het Koninklijk besluit van 10 april 2016 *met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim*.

17. Ten vijfde heeft de Commissie ook nog een kleine, taalkundige opmerking: in artikel 9 van voorontwerp 2 is in de Nederlandse tekst sprake van “huiselijk” gebruik, terwijl dit wellicht “huishoudelijk” gebruik moet zijn.

OM DEZE REDENEN

Verleent de Commissie een gunstig advies, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met bovenstaande opmerkingen (zie randnummers 5 tot en met 17) en voor zover en voor zolang een collateraal orgaan van het parlement toezicht zal uitoefenen op de Bijzondere Administratieve Methode (zie randnummer 11) zoals voorzien in huidig ontwerp, alsmede in elk eventueel toekomstige meer globaal regelgevend kader hieromtrent.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere