



## Advies nr. 15/2016 van 27 april 2016

**Betreft:** voorontwerp van wet tot wijziging van de wet op het politieambt en van de wet van 21 maart 2007 *tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's* (CO-A-2016-017).

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 31/03/2016;

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

Brengt op 27 april 2016 het volgend advies uit:

## **I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De heer Jan Jambon, Vice-eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, heeft op 31 maart 2016 aan de Commissie gevraagd om bij hoogdringendheid een advies te verstrekken over twee voorontwerpen van wet:

- 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 technologische middelen door de politiediensten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke politie mogelijk te maken* (hierna "voorontwerp 1");
- 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<sup>1</sup>.

## **II. ANTECEDENTEN**

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<sup>2</sup>. Ook heeft de Commissie reeds uit eigen beweging de nadruk gelegd op verschillende knelpunten die rond de Camerawet in de praktijk bestonden of bestaan en waarbij ze tijdens haar dagelijkse werking mee geconfronteerd werd naar aanleiding van vragen van burgers, bedrijven, overheden en politiediensten<sup>3</sup>.

4. De Commissie heeft in deze jurisprudentie meermaals benadrukt dat het een wijdverspreid misverstand is dat de Commissie tegen het gebruik van camera's door politiediensten zou zijn. Ze stelde wel vast dat er, gelet op enkele evoluties op het terrein en de politierealiteit, een grijze zone is ontstaan over dit gebruik en dit gelet op de formulering van de huidige wetgeving.

---

<sup>1</sup> Deze toekomstige standpunten zouden onder andere betrekking kunnen hebben op de grondige wijziging van de Europese privacywetgeving die momenteel in voorbereiding is. De bestaande richtlijn 95/46 (waarop de WVP gebaseerd is) zal immers worden vervangen door een algemene verordening inzake gegevensbescherming en door een richtlijn die specifiek betrekking zal hebben op gegevensverwerkingen voor politie en justitiële doeleinden. Omtrent beide regelgevende teksten is er al een politiek akkoord bereikt in de Europese Raad en in het Europees Parlement. De nieuwe verordening en richtlijn zullen echter pas in werking treden na publicatie in het Publicatieblad van de EU en ze zullen vervolgens twee jaar na deze publicatie effectief van toepassing worden.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van al haar adviezen en aanbevelingen in dit domein verwijst de Commissie naar randnummer 3 van haar advies nr. 01/2015.

<sup>3</sup> Zie bv. Aanbeveling nr. 04/2012 van 29 februari 2012 uit eigen beweging inzake de diverse toepassingsmogelijkheden van camerabewaking.

### III. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

#### A. Algemene overwegingen

5. Voorontwerp 1 heeft tot doel om de politiediensten uit het toepassingsgebied van de camerawet te lichten en om het gebruik van technologische middelen (waaronder camera's) door deze diensten – in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie – volledig te regelen in de wet die reeds hun bevoegdheden inzake bestuurlijke politie regelt, meer bepaald de wet van 5 augustus 1992 *op het Politieambt* (hierna “wet op het Politieambt”).

6.

Het idee om het cameragebruik door politiediensten deels of geheel uit de Camerawet te halen is niet nieuw en de Commissie staat ook achter dit voorstel. Zij stelt tegelijk vast dat voorontwerp 1 enkel het cameragebruik door politiediensten regelt in het kader van hun taken van administratieve politie. Voor wat hun taken van gerechtelijke politie betreft, blijft de bestaande, onvolkomen regeling van het Wetboek van Strafvordering dus gelden<sup>4</sup> en de Commissie betreurt dat dit belangrijk hiaat in voorontwerp 1 niet geregeld wordt. .

De vraag stelt zich overigens ook of de camerawet in sommige gevallen nog van toepassing zal zijn op de politie, gelet op haar zeer ruime toepassingsgebied ingevolge de brede definitie van “bewakingscamera” (die overigens nog wordt uitgebreid in voorontwerp 2). Voor de loutere bewakingscamera die aan een commissariaat wordt geplaatst ter beveiliging van het gebouw (net zoals een particulier zijn woning wenst te beschermen of een onderneming haar bedrijf), lijkt de politie bijvoorbeeld nog steeds onderworpen te zijn aan de Camerawet en niet aan de Wet op het Politieambt. Ook de regeling die voorzien is in artikel 4 van voorontwerp 2 – inzake het samenspel tussen de Camerawet en andere wetgeving (cf infra randnummers 23-25) – zou er in gevallen van gemengd gebruik (bestuurlijke en gerechtelijke politie, wat bij zeer vele politietoepassingen het geval is) kunnen toe leiden dat de politie nog de Camerawet dient toe te passen.

7. Indien de wetgever er voor opteert om de logica van voorontwerp 1 te volgen en de politiediensten dus uit het toepassingsgebied van de camerawet worden gelicht, onderlijnt de Commissie ook het belang om steeds duidelijk de juiste rollen van elke verantwoordelijke vast te leggen (zie ook infra randnummer 19). Mochten bijvoorbeeld verschillende verantwoordelijken eenzelfde camera wensen te gebruiken, zal elke verantwoordelijke er strikt moeten over waken

---

<sup>4</sup> Zo worden de taken van gerechtelijke politie slechts gefractioneerd geregeld. Een voorbeeld hiervan is de wetgeving inzake de bijzondere opsporingsmethodes.

dat hij zijn rol speelt binnen de perken van de regelgeving die op hem van toepassing is. Dit zal vaak ook impliceren dat de beelden door de verschillende verantwoordelijken strikt gescheiden verwerkt dienen te worden.

8. De Commissie stelt verder vast dat zowel in voorontwerp 1 als in voorontwerp 2 een aantal vragen waarmee zij in de praktijk vaak geconfronteerd wordt, maar zijdelings of niet beantwoord worden in dit ontwerp. Ze is van oordeel dat de voorgestelde verregaande wijziging van de Camerawet zou kunnen aangegrepen worden om ook op deze punten wetgevend op te treden.

9. Een eerste punt betreft met name het al dan niet mogen opnemen van geluid door een bewakingscamera. In de Camerawet wordt dit vandaag niet geregeld en dit terwijl vele toestellen die op de markt aangeboden worden technisch wel in die mogelijkheid voorzien. In dat verband wenst de Commissie nogmaals in herinnering brengen wat ze over de problematiek recentelijk heeft gesteld: *"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)"*<sup>5</sup>.

10. Een tweede thematiek betreft de camerabewaking op de arbeidsplaats en meer bepaald het samenspel tussen CAO nr. 68 en de Camerawet. In dat verband brengt de Commissie het standpunt in herinnering dat zij reeds in 2012 innam:

*"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 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*

---

<sup>5</sup> Randnummer 7 advies 01/2015

*gegeven, met name een specifieke wetgeving betreffende bewakingscamera's. Ook hier dringt zich dus enig regelgevend optreden op"*<sup>6</sup>.

## **B. Artikelsgewijze opmerkingen**

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

### *a. Artikel 2 van voorontwerp 1*

#### *i. Het ruime begrip "technologische middelen"*

12. In voorontwerp 1 staat het gebruik van "technologische middelen" door politiediensten centraal. De Commissie onderlijnde reeds dat zij niet verlangt dat alle aspecten van gegevensverwerkingen door camera's tot in de meest fijnmazige details zouden worden opgenomen en geregeld in de reglementering. Zij toonde zich met name steeds voorstander van wetgeving die in technologie-neutrale bewoordingen is opgesteld. In voorontwerp 1 is dit aldus de toelichting bij deze tekst ook het opzet, en de Commissie staat hier dan ook positief tegenover.

13. Tegelijk stelt zij evenwel vast dat de notie "technologisch middel" een stuk ruimer is dan enkel camera's. In de toelichting bij voorontwerp 1 worden verschillende mogelijke toepassingen geciteerd (ANPR, drones, bodycams, gezichtsherkenning, registratie van geluiden/licht/golven/bewegingen/geuren,...). In grote mate maakt de tekst ook geen verschil meer tussen vaste of mobiele camera's (behalve voor enkele specifieke aspecten) en tussen de klassieke camera's en de intelligente camera's. De Commissie maakt zich dan ook de bedenking of het idee om technologie-neutraal te werken – wat zij zoals hoger gezegd principieel steunt – in dit geval niet in de richting van een blanco cheque neigt die de politie zal toelaten om om het even welk technologisch middel in te zetten bij de uitoefening van haar taken van administratieve politie<sup>7</sup>. Zoals dit punt is uitgewerkt in voorontwerp 1, kan de Commissie het dan ook enkel negatief beoordelen. Haar vrees zou desgevallend kunnen worden ondervangen door de concrete toelating tot het gebruik van deze technologische middelen in Koninklijke besluiten te bepalen, die onderworpen worden aan het voorafgaand advies van de Commissie, en waarin de concrete modaliteiten en waarborgen voor dit gebruik ook meer in detail worden vastgelegd<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Randnummer 66 en 67 van aanbeveling nr. 04/2012.

<sup>7</sup> De vrees bestaat bovendien ook dat andere overheidsdiensten met controlebevoegdheden ook zullen ijveren voor een soortgelijke regeling.

<sup>8</sup> Naar analogie kan verwezen worden naar de wet op de bijzondere opsporingmethoden en meer in het bijzonder de infiltratie en het bijhorend koninklijk besluit van 9 april 2003 *betreffende de politionele onderzoekstechnieken*.

14. De Commissie merkt tot slot ook op dat de notie “technologische middelen” evident ook het gebruik van camera’s viseert. Waar er in de camerawet een zorgvuldig afgewogen, korte bewaartermijn (1 maand) van de geregistreerde beelden wordt voorzien, vermeldt voorontwerp 1 hier niets over. Ze stelt zich de vraag of het de bedoeling is dat in deze context toepassing zou worden gemaakt van de bewaartermijnen die in artikel 44/9 van de wet op het politieambt voorzien worden. In het licht van wat verder in dit advies wordt besproken (cf infra randnummers 28-37), is de Commissie van oordeel dat deze regels niet aangepast zijn om de bewaartermijn van camerabeelden in alle mogelijke situaties op een transparante manier te regelen. De Commissie pleit er daarom voor om in voorontwerp 1 een gelijkaardige bewaartermijn te voorzien als in de Camerawet.

*ii. De definitie van “zichtbaar gebruik”*

15. Artikel 2 van voorontwerp 1 stelt het principe voorop dat het gebruik van technologische middelen op een zichtbare wijze dient te gebeuren en de Commissie vindt dit een goed uitgangspunt. In de toelichting bij voorontwerp 1 wordt in dit verband het volgende gesteld: *“Een mobiel technologisch middel dat op waarneembare wijze wordt gedragen en gebruikt door een politieambtenaar (als dusdanig identificeerbaar) tijdens de interventie, is duidelijk zichtbaar. Maar in de gevallen waarin de zichtbaarheid niet duidelijk is, wordt er voorzien in vermoedens om aan die vereiste te voldoen”*.

16. Voor vast geplaatste technologische middelen omvat dit “vermoeden van zichtbaarheid” dat deze middelen moeten worden aangegeven door een pictogram. Voor mobiele middelen voorziet voorontwerp 1 in meerdere mogelijkheden om hun “zichtbaarheid” te waarborgen en één van die opties betreft de situatie waarin de politie met een mobiel middel een plaats betreedt waar reeds een vast middel geplaatst is dat met een pictogram wordt aangegeven. Dus als in een (zone van een) gemeente door de politie vaste technologische middelen geplaatst zijn, die zijn aangegeven met een pictogram, zou de politie ook meteen aan de vereiste van “zichtbaar gebruik” voldoen wanneer zij in die zone ook mobiele technologische middelen inzet.

De Commissie vreest dat deze juridische fictie de basisgedachte dat technologische middelen slechts op een wijze mogen gebruikt worden dat ze echt zichtbaar zijn voor de betrokkenen, in belangrijke mate kan uithollen. In sommige gemeentes heeft de politie<sup>9</sup> bijvoorbeeld immers al

---

<sup>9</sup> De Commissie gaat er van uit dat deze bepaling in voorontwerp 1 enkel kan ingeroepen worden voor zover de vaste technologische middelen en hun pictogrammen – net als de mobiele middelen – onder het beheer van de politie staan. Een ruimere lectuur, met name dat deze regel ook zou kunnen ingeroepen worden in gevallen dat de vaste middelen bv. door de

heel veel vaste camera's geplaatst, zelfs in die mate dat de pictogrammen waarin ze worden aangegeven quasi aan de grenzen van de gemeente geplaatst zijn omdat bijna de volledige gemeente tot één grote zone is uitgegroeid die door camera's wordt bewaakt. Wanneer deze pictogrammen nu ook meteen kunnen gebruikt worden om mobiele technologische middelen van de politie als zijnde "zichtbaar" te beschouwen, vreest de Commissie dat er van een echte zichtbaarheid weinig sprake zal zijn en dat met name de andere mogelijkheden die in voorontwerp 1 zijn voorzien om die "zichtbaarheid" te realiseren en die nauwer aansluiten bij de gangbare betekenis van het begrip "zichtbaarheid", in de praktijk naar de achtergrond zullen verdwijnen. De Commissie staat dan ook negatief tegenover deze juridische fictie omdat zij *de facto* tot het heimelijk mobiel gebruik van technologische middelen dreigt te leiden.

17. Een ander vermoeden dat in voorontwerp 1 wordt gehanteerd om een "zichtbaar gebruik" van mobiele technologische middelen te waarborgen, betreft de situatie waarin de politie een mondelinge waarschuwing geeft. Hieromtrent maakte de Commissie reeds eerder de bedenking dat het niet evident is om deze mondelinge waarschuwing te bewijzen, aangezien de politie eerst dient te zeggen dat de activatie zal gebeuren en dat dan pas de camera zal geactiveerd worden<sup>10</sup>.

18. Artikel 2 van voorontwerp 1 voorziet ook in een uitzonderingsclausule die de situatie omschrijft waarin technologische middelen ook op niet-zichtbare wijze door de politie kunnen aangewend worden: *"In specifieke situaties waarbij de aanwezigheid van politieambtenaren redelijkerwijs kan worden aangenomen en de omstandigheden hen niet in staat stellen zich te identificeren en op zichtbare wijze gebruik te maken van de technologische middelen, wordt het gebruik van mobiele technologische middelen onderworpen aan de voorafgaande principiële machtiging van de bevoegde bestuurlijke politieoverheid, die de lijst opstelt met omstandigheden waarop deze machtiging betrekking heeft. (...)"*

De Commissie heeft er begrip voor dat er zich situaties kunnen voordoen waarin de zichtbaarheidsvoorwaarde politieoperaties ondoeltreffend/gevaarlijk zouden kunnen maken en zij kan zich dan ook vinden in de redenen die aan onderhavige bepaling ten grondslag liggen. De bepaling is echter in vage bewoordingen opgesteld en de Commissie pleit er dan ook voor om de tekst te verfijnen.

Daarnaast wijst de Commissie er op dat er bij de toepassing van dit principe een belangrijke verantwoordelijkheid rust op de bevoegde bestuurlijke politieoverheid en zij is van oordeel dat deze overheid bij het nemen van dit type van beslissingen zou moeten kunnen beschikken over een advies van de consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

---

gemeente (of nog: door een particulier) worden beheerd, zou de bezorgdheid van de Commissie omtrent deze bepaling evident nog sterk doen stijgen.

<sup>10</sup> Randnummer 43 van advies nr. 42/2013.

zoals bedoeld in artikel 44/3 van de wet op het politieambt. Zij adviseert om het voorafgaand advies van voornoemde consulent als een verplichting op te nemen in voorontwerp 1.

19. Tot slot merkt de Commissie op dat artikel 2 van voorontwerp 1 melding maakt van een pictogram dat zal moeten uitgewerkt worden om het gebruik van “technologische middelen” zichtbaar te maken. Het Commissie vestigt er de aandacht op dat het bestaande pictogram in het kader van de camerawet hierbij niet zal kunnen overgenomen worden<sup>11</sup> en dit om twee redenen:

- a. Het bestaande pictogram verwijst naar de camerawet, terwijl de politie in voorontwerp 1 grotendeels uit het toepassingsgebied van de camerawet wordt gelicht;
- b. De politie zal niet alleen camera's, maar ook andere “technologische middelen” gebruiken. Het bestaande pictogram geeft enkel informatie over camera's en niet over alle andere middelen.

*iii. Register betreffende het gebruik van technologische middelen*

20. In artikel 2 van voorontwerp 1 wordt aan de politie de verplichting opgelegd om een register bij te houden over het gebruik van technologische middelen. De Commissie adviseert om – naar analogie met wat wordt voorgesteld voor de Camerawet in artikel 6 van voorontwerp 2 – in dit artikel aan te geven dat de Koning de inhoud van dit register dient te bepalen en dit na advies van de Commissie<sup>12</sup>. Artikel 2 van voorontwerp 1 is immers te vaag om een correcte, volledige en coherente registratie van het gebruik van technologische middelen te waarborgen. Zo wordt bijvoorbeeld niet vereist dat de politie telkens de exacte finaliteit<sup>13</sup> moet vermelden waarvoor de middelen worden gebruikt, wat aldus de Commissie toch een basisvereiste is om een correct beeld te krijgen van de gegevensverwerkingen die in dit kader zullen plaatsvinden.

*b. Artikel 3 van voorontwerp 2 (toepassingsgebied van de Camerawet)*

21. Artikel 3b van voorontwerp 2 voorziet dat het toepassingsgebied van de Camerawet wordt uitgebreid tot alle misdrijven en niet alleen meer tot “misdrijven tegen goederen of personen”. In het verleden gaf de Commissie reeds aan dat zij hier geen fundamenteel probleem mee heeft, maar ze voegde er wel de volgende opmerking aan toe: “*maar stelt enkel vast dat mede door*

---

<sup>11</sup> Hierdoor zullen mogelijks vele camera's op de openbare weg in de toekomst met (minstens) twee pictogrammen moeten aangegeven worden.

<sup>12</sup> Mocht voorontwerp 1 de nadere uitvoering op dit punt aan de Koning delegeren, dan zou dit overigens ook als voordeel hebben dat het herwerkt Europese regelgevend kader wellicht intussen zal gepubliceerd zijn (cf. supra voetnoot 1), waarin ook een interne registratieplicht zal voorzien worden voor verwerkingen van persoonsgegevens.

<sup>13</sup> De notie “administratieve politie” zou in het kader van het register een meer gedetailleerde en concrete invulling moeten krijgen. Bv: cameragebruik tijdens een betoging.



*deze aanpassing de term "bewakingscamera" een wel zeer ruime toepassing zal kennen en stelt zich de vraag of hiermee voldoende is rekening gehouden".<sup>14</sup>*

22. Voor wat artikel 3, punt c, van voorontwerp 2 betreft – dat tot doel heeft om de politiediensten uit het toepassingsgebied van de camerawet te lichten – verwijst de Commissie naar de algemene opmerking die zij hoger maakte (cf. randnummers 5 e.v.).

*c. Artikel 4 van voorontwerp 2 (samenspel met andere wetgeving)*

23. Aangezien het toepassingsgebied van de Camerawet wordt uitgebreid tot "alle misdrijven" (cf. supra randnummer 21) is het des te meer van belang om een oud pijnpunt, zijnde het samenspel tussen diverse wetgevingen in dit domein, te regelen. In het verleden nam de Commissie kennis van een voorstel waarin gesteld werd dat – voor de gevallen waarin camerabewaking voor verschillende doeleinden gebruikt wordt – verschillende wetgevingen gelijktijdig dienden toegepast te worden en dat in geval van een onderling conflict "de meest strikte bepalingen" zouden gelden. De Commissie merkte toen op dat de term "meest strikte" voor interpretatie vatbaar was en bijgevolg tot weinig rechtszekerheid leidde<sup>15</sup>.

24. De Commissie stelt vast dat voornoemde piste in artikel 4 van voorontwerp 2 verlaten wordt: *"In geval van plaatsing en gebruik van bewakingscamera's voor meerdere doeleinden (...) door eenzelfde verantwoordelijke voor de verwerking, zijn de verschillende wetgevingen tegelijkertijd van toepassing. In geval van conflict tussen een aantal van de bepalingen ervan, worden de regels van deze wet toegepast."*

25. Hoewel de Commissie dit nieuwe principe bijtreedt, stelt zij zich de vraag of de stellers van voorontwerp 2 wel voldoende hebben stil gestaan bij de draagwijdte en de mogelijke gevolgen van de notie "conflict tussen bepalingen". Ter illustratie: Eén van de meest voorkomende situaties betreft gevallen waarin zowel de Camerawet als cao nr. 68 van toepassing zijn (cf. supra randnummer 10). De verplichtingen in beide regelgevende teksten zijn niet steeds gelijklopend, maar ze gelden dan ook (meestal) voor verschillende personen. De camerawet is bv. van toepassing op de klant van een winkel en cao nr. 68 op het personeelslid van diezelfde winkel. Er is dus strikt genomen wel een "conflict tussen bepalingen" van de camerawet en cao nr. 68, maar in de praktijk leidt dit niet altijd tot een situatie waarin rechtsonzekerheid heerst, juist omdat beide regelgevende teksten op andere personen van toepassing zijn. De bewoordingen van voorontwerp 2 geven echter de indruk dat, van zodra twee wetgevingen

---

<sup>14</sup> Randnummer 11 van advies nr. 01/2015.

<sup>15</sup> Zie randnummers 14-16 van advies nr. 01/2015.

tegelijkertijd van toepassing zijn en sommige bepalingen van beide wetgevingen niet gelijk lopen (mekaar tegenspreken), sowieso de regels van de Camerawet moeten gevolgd worden. De Commissie stelt zich de vraag of de stellers van voorontwerp 2 deze consequentie ook effectief beoogd hebben. Een tweede voorbeeld met mogelijks ongewenste gevolgen werd hoger reeds aangehaald (zie supra randnummer 6 *in fine*).

*d. Artikel 5 van voorontwerp 2*

*i. Geldigheidsduur advies gemeenteraad bij beslissingen tot het plaatsen van tijdelijke vaste camera's op niet-besloten plaatsen*

26. Artikel 5, 2° van voorontwerp 2 handelt over de plaatsing van voorlopig vaste bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen en het verplichte voorafgaand advies van de gemeenteraad in deze gevallen. Laatstgenoemd advies dient een "geldigheidsduur" te bevatten. De Commissie brengt in dit verband de opmerking in herinnering die zij reeds eerder maakte: "*de Commissie ... zich de vraag hoe lang een dergelijke geldingsduur kan zijn (en hoeveel keer een hernieuwing kan plaatsvinden)*"<sup>16</sup>.

*ii. Afschaffing aangifte bij de Commissie*

27. Artikel 5, 4° van voorontwerp 2 voorziet in de afschaffing van de aangifteplicht bij de Commissie die vandaag wordt voorzien in artikel 5, §3, Camerawet. De Commissie kan zich volledig in dit voorstel vinden<sup>17</sup>. Ze stelt nog wel vragen bij de praktische afwikkeling ervan. De aangifte bij de politie blijft immers wel onverkort en ongewijzigd bestaan. In de praktijk dienen deze aangiftes voor zowel Commissie als politie vandaag echter enkel bij de Commissie te worden ingediend. Aangezien de Commissie deze taak in de toekomst niet meer op zich zou moeten nemen, zal moeten geanalyseerd worden hoe de aangifte bij de politie dan zal georganiseerd worden<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Randnummer 18 van advies nr. 01/2015.

<sup>17</sup> Dit voorstel sluit ook naadloos aan bij het toekomstig Europees regelgevend kader (cf. voetnoot 1).

<sup>18</sup> De aangifte bij de politie heeft op zich immers minder met privacybescherming te maken en meer met het praktische nut van dergelijke aangiftes voor de politie (exploiteerbaarheid van de gegevens). De vraag stelt zich dan ook of deze aangiftes in de huidige vorm wel de voorkeur wegdragen van de politiediensten. De vraag rijst eveneens of er nog ergens (bv. bij de FOD Binnenlandse Zaken) een algemeen overzicht zal worden bewaard van deze aangiftes, dan wel of deze eerder gedecentraliseerd bij de politiediensten bewaard zullen worden. Een andere vraagstuk betreft de eventuele publicatie van deze aangiftes. In het kader van de privacywet gebeurt dit vandaag nog in het openbaar register van de aangiftes, dat door de Commissie wordt beheerd.

### iii. Verlenging bewaartermijn

28. De algemene bewaartermijn van maximum 1 maand, die vandaag is vastgelegd in 5, §4, *in fine*, van de Camerawet, wordt verlengd naar 3 maanden<sup>19</sup>. Hoewel het vastleggen van een bewaartermijn tot op zekere hoogte steeds arbitrair is, stelt de Commissie niettemin vragen over de uitbreiding ervan, zeker als de voorgeschiedenis van de wettelijke bewaartermijn van beelden van een bewakingscamera van naderbij wordt bekeken.

29. De WVP zelf blijft over de bewaring van persoonsgegevens algemeen. Artikel 4, § 1, 5° van deze wet stelt immers: *"[Persoonsgegevens dienen] in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer te worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is"*.

30. In het verleden – met name voordat een specifieke Camerawet een bijzondere regeling creëerde voor bewakingscamera's – was de Commissie voorstander van een beperkte bewaartermijn: *"... De risico's op schending van de persoonlijke levenssfeer zijn des te aanzienlijker indien de bewaarduur van de gegevens lang is... Indien geen enkel misdrijf wordt vastgesteld, zouden de beelden niet langer dan een halve of volledige dag mogen bewaard alvorens uitgewist te worden (bijvoorbeeld door andere beelden erover op te nemen)"*<sup>20</sup>.

31. Bij het vastleggen van de bewaartermijn in de Camerawet vond er voorafgaandelijk aan het opstellen van deze wet een grondig debat in de Senaat plaats<sup>21</sup>. De bewaartermijn was hierbij één van de onderwerpen van discussie. Uit deze discussie bleek onder meer dat eigenaars van camera's verschillende bewaartermijnen hanteerden die varieerden van geen bewaring, tot enkele dagen, tot 3 maanden. Na de hoorzittingen werd een vragenlijst aan de verschillende politieke fracties in de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken verstuurd welke de Senaat in staat moest stellen om te beslissen of het al dan niet de moeite loonde om een wetgevend initiatief te nemen inzake camerabewaking en te bepalen in welke richting een dergelijk initiatief diende te gaan<sup>22</sup>. Op grond van de antwoorden werd – wat de bewaartermijn betreft – uiteindelijk het volgende overeengekomen: *"Beelden kunnen hoogstens voor één maand worden bewaard"*.

---

<sup>19</sup> Artikel 5, 9°, voorontwerp 2.

<sup>20</sup> advies nr. 34/1999.

<sup>21</sup> zie stuk Senaat 3-1413/1 2005-2006

<sup>22</sup> Wat de bewaartermijn betreft werd het volgende geschreven: *"SP.A-Spirit en PS stellen een bewaartermijn van maximaal 8 dagen voorop, maar laten ruimte voor discussie en uitbreiding. VLD stelt geen concrete termijn voorop maar vraagt een creatieve formulering zodat personen die een misdrijf voorbereiden, hun verkenning niet kunnen plannen in functie van de bewaartermijn. MR vraagt een uniforme bewaartermijn, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende evenwichters"*.

*Dergelijke termijn is nodig om ervoor te zorgen dat zij die een misdrijf voorbereiden, hun verkenning niet kunnen plannen in functie van deze termijn".*

32. Tijdens de bespreking van de ontwerp tekst van de Camerawet in de Kamer werd over die termijn van één maand vervolgens het volgende gesteld: *"Inzake de bewaring van de beelden herinnert de vice-eersteminister eraan dat men het er in de Senaat over eens was dat een zeer korte bewaringstermijn het risico inhoudt dat de beelden de facto al vernietigd zijn op het ogenblik dat men beseft dat zij kunnen bijdragen tot de oplossing van een misdrijf. Vandaar dat – naar analogie aan bepaalde andere Europese landen, waaronder Zweden - geopteerd werd voor de termijn van één maand. Indien de beelden kunnen bijdragen tot de oplossing van een misdrijf, kunnen zij langer bewaard worden. Dit moet de verantwoordelijke voor de verwerking in de gelegenheid stellen de beelden te benutten met het oog op de behartiging van zijn gerechtvaardigde belangen"*<sup>23</sup>.

33. Bovenstaande alinea's tonen aldus de Commissie aan dat bij het vastleggen van de termijn van 1 maand in de Camerawet niet over één nacht ijs is gegaan en dat de termijn het resultaat was van een (moeilijke) maar beredeneerde evenwichtsoefening. Daarnaast zijn er nog meer argumenten om geen algemene verlenging van deze bewaartermijn door te voeren.

34. Ten eerste is in de richtlijnen (van maart 2010) die de Europese privacytoezichthouder (EDPS) hanteert – en die bedoeld zijn voor de Europese instellingen en organen – een veel kortere bewaartermijn voorzien, zelfs in het kader van veiligheid<sup>24</sup>.

35. Ten tweede zijn de bewaartermijnen in de meeste EU-lidstaten ook korter dan één maand<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Stuk Kamer 51-2799/005.

<sup>24</sup> " 7.1.2 Retention period for typical security purposes: one week. When cameras are installed for purposes of security and access control, one week should in most cases be more than sufficient for security personnel to make an informed decision whether to retain any footage for longer in order to further investigate a security incident or use it as evidence. Indeed, these decisions can usually be made in a matter of hours. Therefore, Institutions should establish a retention period not exceeding seven calendar days. In most cases a shorter period should suffice.

7.1.3 Member State or third country territory: 48 hours. In case the surveillance covers any area outside the buildings on Member State (or third-country) territory (typically those near entrance and exit areas) and it is not possible to avoid that passers-by or passing cars are caught on the cameras, the EDPS recommends reducing the retention period to 48 hours or otherwise accommodate local concerns whenever possible".

([https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17\\_Video-surveillance\\_Guidelines\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_Video-surveillance_Guidelines_EN.pdf))

<sup>25</sup> Het VK blijft op dat vlak een buitenbeentje. In dat land is er geen vaste bewaartermijn en wordt de bepaling van de termijn overgelaten aan de verantwoordelijke voor de verwerking.

De andere landen hebben een veel kortere termijn (behalve, zoals bij ons als een langere bewaring nodig is voor bepaalde justitiële onderzoeken): Duitsland 72 uren (in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk langer), Spanje 30 dagen, Italië: enkele uren tot 24 uren en in uitzonderlijke omstandigheden 7 dagen. Frankrijk: 1 maand. Nederland hanteert vaak de termijn van 4 weken.

36. Ten derde is dit aspect ook aan bod gekomen tijdens de bespreking van de wijziging van de Camerawet en de evaluatie ervan in 2009, en toen bleek dat de bestaande bewaartermijn van één maand vaak al tot te hoge opslagkosten leidde. In het verslag van de Senaat werd door de korpschef van een politiezone het volgende gesteld: *“De wet voorziet een maand bewaartermijn maar in zijn zone worden de beelden slechts 14 dagen bewaard omdat anders de opslagkosten van de beelden op een server te hoog oplopen”*. Een andere passage in datzelfde verslag over een bezoek aan een commandocentrum van de Brusselse Spoorweg- en Metropolitie vermeldt het volgende: *“Maximaal blijven de beelden 30 dagen bewaard. In de praktijk nooit meer dan 20 dagen (opslagcapaciteit)”*<sup>26</sup>.

Hiermee samen hangend, valt het de Commissie ook op dat uit de vele vragen, klachten en opmerkingen die zij krijgt over het thema bewakingscamera's, blijkt dat de huidige bewaartermijn vaak reeds als ruim aanzien wordt, gelet op de kosten van bewaring. In vele gevallen is er zelfs sprake van een kortere bewaartermijn dan de huidige wettelijke maximale bewaartermijn van één maand, wat bijvoorbeeld kan afgeleid worden uit de reeds ingediende thematische aangiften van camerabewaking.

37. In het licht van wat vooraf gaat, is de Commissie van oordeel dat de toelichting bij het voorontwerp te vaag blijft over de redenen die aan de uitbreiding van de bewaartermijn ten grondslag liggen. Hoewel de Commissie niet uitsluit dat het in bepaalde, bijzonder gemotiveerde en specifieke gevallen aangewezen kan zijn om de bewaartermijn van één maand te verlengen<sup>27</sup>, meent zij dat de huidige argumentatie voor een algemene verlenging van deze termijn niet overtuigend is. Dit punt verdient in elk geval een grondig parlementair debat.

e. Artikel 6 van voorontwerp 2 (register met beeldverwerkingsactiviteiten)

38. Naast de hoger besproken afschaffing van de aangiften inzake camerabewaking bij de Commissie (cf. supra randnummer 27) wordt er in hoofde van de verantwoordelijke een nieuwe verplichting gecreëerd, met name het bijhouden van een “register met de beeldverwerkingsactiviteiten”. De Commissie verwijst in dit verband naar de opmerkingen die ze hoger in het kader van artikel 2 van voorontwerp 1 heeft gemaakt (cf. supra randnummer 20).

---

<sup>26</sup> Stuk Senaat 4-1149/3.

<sup>27</sup> Er zou in de wetgeving kunnen voorzien worden dat deze uitzonderingen bij Koninklijk Besluit – na advies van de Commissie – worden vastgelegd.

b. Artikel 8 van voorontwerp 2 (verbod gebruik mobiele camera's in niet besloten plaatsen)

39. Dit artikel stelt het principiële verbod voorop van het gebruik van mobiele bewakingscamera's in niet besloten plaatsen. De Commissie heeft hier geen principiële bezwaren tegen, maar stelt zich wel de vraag hoe dit artikel zich zal verhouden met andere bijzondere wetgevingen. Deze vraag is bijzonder pertinent in het licht van de verruimde definitie van bewakingscamera.

40. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid waarbij de mogelijkheid bestaat om vaststellingen te doen met "audiovisuele middelen", zonder dat dit decreet hieromtrent meer details verschaft. In het verleden is de Commissie reeds geconfronteerd met gemeentediensten die een brilcamera gebruikten in het kader van overlast (sluikstort). Gelet op de summiere omschrijving ("met audiovisuele middelen") is het niet duidelijk of het milieudecreet kan beschouwd worden als een bijzondere wetgeving die de toepassing van de camerawet uitsluit.

41. Een tweede voorbeeld in dezelfde zin is te vinden in het Wetboek van Economisch Recht: *"Art. XV.4. [1 § 1. Met het oog op het opsporen en vaststellen van de inbreuken bedoeld in artikel XV.2, § 1, hebben de in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren tevens de bevoegdheid om vaststellingen te doen door middel van het maken van beeldmateriaal, ongeacht de drager ervan, en geluidsmateriaal van openbare communicatie of telecommunicatie, of van private communicatie of telecommunicatie waaraan de ambtenaar bedoeld in art. XV.2 zelf deelneemt."*

42. In haar advies van vorig jaar heeft de Commissie er reeds op gewezen dat de bijzondere wetgeving ter zake toch wel enige preciseringen dient te bevatten 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"*<sup>28</sup>.

c. Artikel 9 van voorontwerp 2 (gebruik mobiele camera's in besloten plaatsen)

43. Artikel 9 van voorontwerp 2 maakt het mogelijk om mobiele bewakingscamera's te gebruiken in voor het publiek toegankelijke en niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen. Dit betreft een vrij ruime uitbreiding ten aanzien van de huidige situatie en de vraag

---

<sup>28</sup> Randnummer 12 van advies nr. 01/2015.

stelt zich dan ook welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Is het de bedoeling dat bijvoorbeeld een beveiligingsagent in een winkelcentrum een bodycam of een kepiecamera kan dragen (terwijl deze plaatsen dikwijls reeds beveiligd zijn door een vaste bewakingscamera) of dat bijvoorbeeld een drone kan gebruikt worden op een bedrijventerrein (indien dit als een niet-besloten plaats kan gecatalogeerd worden)?<sup>29</sup>

44. Er wordt in de toelichting voornamelijk gemotiveerd waarom er een verbod is op mobiel cameragebruik in niet-besloten plaatsen, maar nergens is er een omstandige motivering of argumentatie te vinden waarom er een noodzaak zou zijn om mobiel cameragebruik toe te laten in besloten plaatsen al dan niet toegankelijk voor het publiek. Bovendien zou dit artikel 10 van voorontwerp 2 toelaten dat niet alleen overheden maar andere verantwoordelijken gebruik kunnen maken van mobiel cameragebruik, wat een nog grotere privacy impact kan impliceren. De Commissie meent bijgevolg dat een grondig parlementair debat hieromtrent aangewezen is en houdt haar eigen standpunt – gelet op de gebrekkige motivering in voorontwerp 2 – op dit punt in beraad.

*d. Artikelen 10 en 11 van voorontwerp 2 (gebruik intelligente camera's)*

45. De artikelen 10 en 11 van voorontwerp 2 maken het mogelijk om intelligente bewakingscamera's te gebruiken, zowel vaste als mobiele door niet-politiediensten. Ook hier kan dezelfde opmerking gemaakt worden als bij de uitbreiding van het mobiel cameragebruik: de vraag rijst of een dergelijke uitbreiding wenselijk is, in het bijzonder gelet op de definitie van "intelligente camera", die veel meer toepassingen kent dan de klassieke 'domme' camera (die enkel registreert). Ook hier is er weinig argumentatie om een dergelijke uitbreiding te verantwoorden naar zowel overheden als niet-overheden toe.

46. De wetgever dient er zich van bewust te zijn dat – net zoals bij de uitbreiding van de toepassing van mobiel cameragebruik – voorontwerp 2 een grote verruiming van de toepassingsmogelijkheden van dergelijke camera's voorziet en dat die verruiming weinig onderbouwd wordt in de toelichting. Dit roept ernstige vragen op in het licht van het proportionaliteitsbeginsel. Een diepgaand parlementair debat omtrent de liberalisering van een dergelijk cameragebruik dringt zich dan ook op. De Commissie houdt haar eigen standpunt – gelet op de gebrekkige motivering in voorontwerp 2 – op dit punt in beraad.

47. In subsidiaire orde stelt de Commissie zich ook de vraag of er in de praktijk voorbeelden bestaan van "bestanden" bij niet-overheden die zouden gekoppeld worden aan een camera (zoals

---

<sup>29</sup> Wat drones betreft dient er overigens ook rekening gehouden te worden met het Koninklijk besluit van 10 april 2016 *met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim*.

vermeld in artikel 11 van voorontwerp 2). De toelichting bij het voorontwerp geeft hieromtrent in elk geval een foute motivering door te verwijzen naar een grote onderneming die de nummerplaten van de personeelsleden kent en die een systeem kan plaatsen dat de slagboom voor het bedrijf automatisch kan openen. Een dergelijke toepassing van een ANPR camera is immers geen bewakingscamera, noch in de huidige camerawet, noch in deze van de eventueel gewijzigde versie ervan.

e. Artikel 13 van voorontwerp 2 (real time overdracht van beelden aan politie)

48. Hoewel er inderdaad een zekere noodzaak bestaat dat politiediensten bij bepaalde, aangelegenheden in real time toegang kunnen hebben tot beelden van een andere verantwoordelijke voor de verwerking om onmiddellijk te kunnen ingrijpen, kan niet ontkend worden dat de privacyimpact zwaar is. De Commissie sluit dus niet uit dat het in bepaalde, bijzonder gemotiveerde en specifieke gevallen aangewezen kan zijn om in een real time toegang voor de politie te voorzien, maar ze is van oordeel dat de huidige argumentatie voor een algemene toelating niet overtuigend is. Dit punt verdient in elk geval een grondig parlementair debat.

## OM DEZE REDENEN

- Beoordeelt de Commissie – onverminderd haar eventuele toekomstige standpunten (zie randnummer 2) – de volgende punten **ongunstig**:
  - De algemene toelating aan de politie om in het kader van de opdrachten van bestuurlijke politie om het even welk “technologisch middel” te gebruiken (zie randnummers 12-14);
  - De juridische fictie betreffende het “zichtbaar gebruik” van technologische middelen door de politie, zoals omschreven in randnummer 16;
  - De algemene verlenging van de bewaartermijn in de Camerawet (zie randnummers 28-37);
  - De algemene toelating om beelden in real time aan de politie over te dragen (zie randnummer 48).
  
- Houdt de Commissie haar **standpunt** op de volgende punten **in beraad**, omdat voorontwerp 2 ter zake onvoldoende gemotiveerd is:
  - De toelating om mobiele camera’s in besloten plaatsen te gebruiken (zie randnummers 43-44);
  - De toelating om intelligente camera’s te gebruiken (zie randnummers 45-47).



- Beoordeelt de Commissie – onverminderd haar eventuele toekomstige standpunten (zie randnummer 2) – de overige punten in voorontwerpen 1 en 2 **gunstig**, mits rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen (zie randnummers 6, 7, 8-10, 17, 18, 19, 20, 21, 23-25, 26, 27, 38, 39-42).

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere