



VISITATIE & TOEZICHTSRAPPORT

EXECUTIVE SUMMARY

PUBLIEKE VERSIE¹

Referentie: DKL19005/BA190003

**BETREFT: BESLISSING INZAKE EEN KLACHT, ADVIES EN CORRIGERENDE
MAATREGEL MET BETREKKING TOT DE CAMERABEWAKING OP
HET STRAND DOOR EEN LOKALE POLITIE MET HET OOG OP
AANPAKKEN VAN SLUIKSTORTEN**

¹ De publieke versie van een rapport van het Controleorgaan betekent dat deze niet of niet noodzakelijk alle elementen, die vermeld worden in het basisrapport dat aan de bestemmingen wordt gericht, bevat. Sommige elementen of passages zijn weggelaten of werden geanonimiseerd. Daar kunnen diverse redenen voor zijn, zowel van wettelijke aard of omwille van opportuniteitsmotieven: het niet openbaren van politieele technieken of tactieken, het geheim van het onderzoek, het beroepsgeheim, het feit dat inmiddels werd geredieerd aan een tekortkoming, enz ...

1. BEVOEGDHEDEN VAN HET CONTROLEORGAAN

1. De wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WGB) heeft het Controleorgaan op de politionele informatie (Controleorgaan of COC) hervormd tot onder meer een volwaardige toezichhoudende autoriteit. In artikel 71, § 1 en de hoofdstukken II en III van Titel VII deze wet worden de opdrachten en de bevoegdheden van het COC omschreven. Daarbij wordt tevens verwezen naar de controleopdrachten vervat in de artikelen 44/1 tot en met 44/11/13 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) inzake de informatiehuishouding van de politiediensten. Op die manier heeft het Controleorgaan een toezichhoudende en een controlerende opdracht. Dit betekent dat, naast privacy en gegevensbescherming, het COC ook aandacht heeft voor elementen als efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden.

Het Controleorgaan is bevoegd voor de politiediensten², de Algemene inspectie van de federale en lokale politie (AIG)³ en de Passagiersinformatie-eenheid (BEL-PIU)⁴. De toezichtbevoegdheid van het Controleorgaan wat betreft de politiediensten omvat zowel de operationele als niet-operationele verwerkingsactiviteiten.⁵ Wat betreft de AIG en de BEL-PIU is het toezicht van het Controleorgaan evenwel beperkt tot de operationele verwerkingen zoals bedoeld in Titel 2 van de GBW.⁶

Wat de controleopdracht betreft, is het Controleorgaan belast met de controle van de verwerking van de informatie en de gegevens bedoeld in artikel 44/1 WPA, met inbegrip van deze ingevoegd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, en elke andere opdracht die haar door of krachtens andere wetten wordt verleend.

Het Controleorgaan is in het bijzonder belast met de controle van de naleving van de regels inzake de rechtstreekse toegang tot de Algemene Nationale Gegevensbank (A.N.G.) en de rechtstreekse bevraging ervan, alsook van de naleving van de in artikel 44/7, 3^e lid, WPA bedoelde verplichting, voor alle leden van de politiediensten, tot voeding van deze gegevensbank.

Het Controleorgaan gaat door middel van onderzoek naar de werking na of de inhoud van de A.N.G. en de procedure voor de verwerking van de daarin bewaarde gegevens en informatie overeenkomen met het bepaalde in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 WPA en met hun uitvoeringsmaatregelen.

In het kader van het gebruik van niet-zichtbare camera's fungeert het Controleorgaan als een soort "BAM"-commissie⁷. Overeenkomstig 46/6 WPA moet elke toestemming en verlenging voor niet-zichtbaar gebruik van camera's in de gevallen bedoeld in artikel 46/4 worden meegedeeld aan het Controleorgaan, behalve wanneer het gebruik van camera's wordt uitgevoerd onder het gezag van een magistraat. Daarbij moet het Controleorgaan onderzoeken of voldaan is aan de voorwaarden voor de beslissing, de verlenging of de uitvoering van de maatregel.

Daarnaast neemt het Controleorgaan kennis van klachten en beslist het over de gegrondheid ervan.⁸ In dat verband beschikken de leden van het Controleorgaan en de leden van de dienst onderzoeken over onderzoeksbevoegdheden en kunnen corrigerende maatregelen worden genomen.⁹

² Zoals gedefinieerd in artikel 2, 2^o van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (art. 26, 7^o, a, GBW).

³ Zoals gedefinieerd in artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten (art. 27, 7^o, d, GBW).

⁴ Zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens (art. 26, 7^o, f, GBW).

⁵ Art. 4, § 2, derde lid, wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

⁶ Wat de verwerkingen betreft die onder Titel 1 vallen, is de Gegevensbeschermingsautoriteit de toezichhoudende autoriteit.

⁷ BAM staat voor "Bijzondere Administratieve Methoden".

⁸ Art. 240, 4^o, WGB.

⁹ Art. 244 en 247 WGB.

Tegen bepaalde beslissingen van het Controleorgaan staat binnen de dertig dagen een juridische beroep open bij het Hof van Beroep van de woonplaats of de zetel van de eiser, die de zaak behandelt zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek.¹⁰

2. VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

2. Het Controleorgaan op de politionele informatie werd gevat door een klacht over het filmen van strandbezoekers door de lokale politie van een kustgemeente. Het betreft concreet het gebruik van camera's met het oog op het bestrijden van sluikstorten in het algemeen en het betrappen van de houders van de honden van het achtergelaten van hondenpoep in het bijzonder. Hoewel de klager de legitimiteit van de camerabewaking met het oog op het aanpakken van sluikstorten niet in vraag stelt, heeft hij wel vragen bij de proportionaliteit van het gebruik van cameratoezicht op het strand. Volgens de klager schendt het filmen de intimiteit van de sommige strandbezoekers, met name de strandgebruikers die in principe ongestoord gedeeltelijk ontbloom op het strand kunnen vertoeven.

3. CONTEXT EN RELEVANTE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

3. Bij besluit van het College van Burgemeester en Schepenen in 2017 wordt beslist om deel te nemen aan het project tegen sluikstorten. Daarvoor werden zes verplaatsbare camera's aangekocht. Op een gemeenteraad in 2019 werd de burgemeester geïnterpelleerd over het invoeren van camerabewaking op de stranden om de strijd tegen hondenpoep kracht bij te zetten. De burgemeester antwoordde dat op de zeedijk en het strand van inderdaad camera's worden ingezet teneinde houders van honden die de hondenpoep niet onmiddellijk opruimen te kunnen verbaliseren.

4. In mei 2019 werd door de dienst onderzoeken¹¹ van het Controleorgaan een visitatie bij de betrokkene politiezone uitgevoerd. De bevindingen ervan werden vervolgens onderzocht tegen de achtergrond van de toepasselijke wet- en regelgeving. De visitatie omvatte drie onderdelen. Het horen van de korpschef en de door hem aangeduide bevoegde politieambtenaren, in aanwezigheid van de functionaris voor de gegevensbescherming (DPO of Data Protection Officer). Vervolgens werd de dispatching bezocht waar de camerabeelden worden verwerkt. Tot slot werden de plaatsen bezocht waar strandbezoekers kunnen gefilmd worden en de plaatsen waar tijdelijk vaste camera's worden geplaatst in het kader van de strijd tegen sluikstorten.

5. Aangezien de klacht betrekking heeft op het gebruik van camera's in de openbare ruimte die tot het grondgebied van de gemeente/stad behoort en tevens onder de politionele bevoegdheid van de lokale politie valt, wordt de mogelijke toepassing van twee wettelijke regelingen onderzocht. Het gaat om de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van camerabewaking (camerawet) en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, wat de bepalingen over de plaatsing en het gebruik van camera's betreft (WPA).

6. De feitenconstellatie brengt evenwel een complexe juridische situatie met zich. Sinds de aanpassingswet van 21 maart 2018 kan de beslissing om in de openbare ruimtes camera's te plaatsen nog enkel door de openbare overheid worden genomen, zoals de gemeente.¹² Tot de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 2018 kon de gemeente en/of de politiedienst, met name de korpschef, als verwerkingsverantwoordelijke(n) worden aangeduid. Deze situatie kon zich bijgevolg voordoen voor het vaste cameranetwerk en/of het plaatsen en gebruiken van de verplaatsbare camera's voor het

¹⁰ Art. 248 WGB.

¹¹ DOSE (Dienst Onderzoeken-Service d'Enquête).

¹² Wet van 21 maart 2018 tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiedienst te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling en van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, B.S. 16 april 2018.

project tegen sluikstorten. Indien er sinds 25 mei 2018 camera's werden geplaatst en gebruikt, kan de verwerkingsverantwoordelijke voortaan alleen de gemeente/stad zijn. Op de camerabewaking door de politie is sinds 25 mei 2018 de WPA van toepassing. De wet van 21 maart 2018 voorziet evenwel in een overgangsbepaling van 12 maanden om zich in regel te stellen met de gewijzigde camerawet en de wet op het politieambt.

4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

7. In 2017 werden door de lokale politie een aantal verplaatsbare camera's aangekocht in het kader van een door Vlaamse overheid gesteund project tegen sluikstorten. Deze camera's brengen evenwel niet als zodanig het strand in beeld, maar filmen enkel de toegangsweg naar de zeedijk of de zeedijk zelf. De strandgangers worden daarentegen wel gefilmd door de vaste camera's op de zeedijk van het reeds bestaande cameranetwerk die door de lokale politie wordt gebruikt. De camerabewaking wordt uitgevoerd door de politie waarbij de korpschef van de lokale politie wordt beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke van de beeldgegevens. Op de camerabewaking en de bijhorende gegevensverwerking is de wet op het politieambt (WPA) van toepassing.

De camerabewaking wordt aan de invalswagen door pictogrammen aangekondigd. Daarnaast kunnen de plaatsen waar in de kustgemeente vaste camera's zijn opgesteld op de website van de lokale politie geraadpleegd worden. De camera's op de zeedijk zijn visueel waarneembaar.

8. Bij het beantwoorden van de vraag of de algemene aankondiging voldoende is, moet rekening worden gehouden met de aard van de plaats, de voorzienbaarheid en de privacyverwachting in hoofde van een redelijk oordelend persoon die de bewakingszone binnentreedt.

De camera's op de zeedijk zijn derwijze herkenbaar en geplaatst dat ieder redelijk oordelend persoon kan inschatten dat ook strandgebruikers in beeld gebracht kunnen worden. Aangezien het strand een publieke plaats (niet besloten plaats) is, moeten de personen die zich (gedeeltelijk ontbloot) op het strand bevinden de aanwezigheid van andere personen respecteren/aanvaarden waardoor de privacyverwachting van de strandgebruiker wordt beperkt. Daarnaast wordt de privacyverwachting beperkt ten gevolge van de camerabewaking en de aanwezigheid van de politie (en overigens ook andere "handhavers" zoals redders, gemeenschapswachten, enz ...). De politie moet immers instaan voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid op het strand.

9. Doordat de camera's op de zeedijk een breed toezichtveld bestrijken en deze camera's bovendien nauwkeurig een persoon kunnen individualiseren, is het niet uitgesloten dat de intimiteit van de strandganger in beeld wordt gebracht. Naar het oordeel van het Controleorgaan heeft de wetgever niet beoogd dat elk beeld dat de intimiteit van de betrokkene raakt per definitie resulteert in een schending van de intimiteit en daardoor een onwettige verwerking van persoonsgegevens vormt. Er moet rekening gehouden worden met de aard van de plaats, de activiteiten die er plaatsvinden en het resultaat dat met de camerabewaking wordt nagestreefd.

10. Het Controleorgaan stelt vast dat het inzoomen op specifieke personen alleen gebeurt wanneer er aanwijzingen of vermoedens van inbreuken of verstoring van de openbare orde voorhanden zijn. Standaard verstrekken de camera's een algemeen beeld van de zeedijk en het strand. Personen zijn slechts individualiseerbaar wanneer zij (on)bewust in de korte nabijheid van de bewakingscamera komen, een concrete situatie van ordeverstoring of een inbreuk op de wet- en regelgeving via de camera wordt vastgesteld. De beelden worden alleen als bewijsmateriaal gebruikt. In het licht van het voorgaande is het Controleorgaan van oordeel dat deze vorm van camerabewaking op het strand tot de redelijke privacyverwachting van de betrokkene behoort en volledig kadert in de opdrachten van de politie.

11. Uit de visitatie bleek ook dat de politie gebruik maakt van verplaatsbare ‘katafootpaaltjes’ waarin camera’s gemonteerd zijn om daders van sluikstorten te kunnen vatten en meer specifiek het achterlaten van hondenpoep (onder meer op het strand) te verbaliseren. Katafootpaaltjes zijn voorzien van reflectoren en worden gebruikt om, bijvoorbeeld, een berm op de weg aan te duiden, als afbakening bij het oprijden van een verkeersdrempel, de toegang van en tot een plaats af te bakenen of worden op de hoek van de straat geplaatst om te verhinderen dat de weggebruikers bij het afslaan het voetpad oprijden.

12. Het gebruik van deze vorm van camerabewaking wordt echter beschouwd als een niet-zichtbaar gebruik van camera’s. De omstandigheden en voorwaarden voor het niet-zichtbare gebruik camera’s worden strikt en beperkend in de WPA geregeld. Het gaat om specifieke situaties waarbij (gedeeltelijk) afgeweken wordt van de algemene regels inzake het zichtbaar gebruik van camera’s. Camerabewaking met het oog op het aanpakken van sluikstorten kan niet onder één van de bijzondere doeleinden worden ondergebracht.

13. Dit betekent dat uit de algemene aankondiging aan de invalswegen dat camerabewaking wordt toegepast niet de wettigheid van het gebruik van verborgen camera’s in katafootpaaltjes kan worden afgeleid. Er kan dan ook bezwaarlijk aangenomen worden dat de burger in alle redelijkheid kan verwachten dat katafootpaaltjes worden ingezet om verborgen camerabewaking toe te passen, tenzij de politiedienst het gebruik van deze vorm van camerabewaking openbaar maakt (door specifieke pictogrammen).

5. CONCLUSIE

14. Het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) is van oordeel dat het filmen van strandbezoekers door de lokale politie met het oog op de handhaving van de openbare orde, het voorkomen en vaststellingen van overtredingen en misdrijven, waaronder het sluikstorten, waarbij de verwerking van de gegevens desgevallend de intimiteit van de strandgebruiker kunnen in beeld brengen, wettelijk, legitiem en proportioneel is.

Aanbevelingen

15. Het Controleorgaan stelde vast dat de bezoeker van de website verschillende stappen moet ondernemen om de link met de locaties van de vaste camera’s te vinden. Er wordt dan ook aanbevolen om reeds op de “home” pagina van de website een rechtstreekse link naar de locaties van het vast cameranetwerk te voorzien.

16. Er wordt aanbevolen dat door de korpschef richtlijnen zouden worden uitgevaardigd die concreet handelen over de camerabewaking op het strand. In deze richtlijnen zou kunnen vastgelegd worden dat deze camera’s standaard (*by default*) zo zijn ingesteld dat de strandgangers a priori niet nauwkeurig geïndividualiseerd worden.

17. Daarnaast is het Controleorgaan van oordeel dat, opdat deze wijze van camerabewaking (katafootpaaltjes, of andere voorwerpen die op de markt worden gebracht om camera’s in te verbergen) te beschouwen is of zou zijn als zichtbaar gebruik van camera’s, de camerabewaking door middel van een genormeerde politiesticker¹³ aanvullend zou kenbaar gemaakt moeten worden. De

¹³ Overeenkomstig het koninklijk besluit van 22 mei 2019 tot vaststelling van de wijze van waarop het gebruik van vaste en tijdelijk vaste camera’s door politiediensten wordt aangegeven.

camerabewaking door middel van de katafootpaaltjes door de politie is thans een de facto heimelijke vorm van cameragebruik dat geen enkele rechtsgrond heeft.

6. BESLISSING

Om deze reden,

Het Controleorgaan op de politionele informatie;

Gelet op artikel 247 van de WGB;

Verklaart de klacht ontvankelijk;

Is van oordeel dat het filmen van strandbezoekers door de lokale politie met het oog op het aanpakken van sluikstorten, waarbij desgevallend aan de intimiteit van de strandgebruiker wordt geraakt, in het licht van het beoogde legitiem doeleinde en de wijze waarop de camerabewaking wordt uitgevoerd, niet disproportioneel is;

Verklaart de klacht bijgevolg als ongegrond;

Oordeelt dat,

1) wanneer gebruik wordt gemaakt van camera's die voor de burger redelijkerwijs niet als zodanig waarneembaar zijn of het gebruik ervan redelijkerwijs niet als dusdanig aan een politieambtenaar of politiedienst kan toegerekend worden, er geen sprake is van zichtbaar gebruik van camera's in de zin van artikel 25/2 § 2, WPA, maar eerder een feitelijke vorm van heimelijk cameragebruik.

2) het gebruik van camera's gemonteerd in katafootpaaltjes of op een andere niet zichtbare wijze met het oog op het aanpakken van sluikstorten niet valt onder één van de vier toegelaten vormen van niet-zichtbaar gebruik van camera's zoals geregeld in Hoofdstuk IV/1 van de wet op het politieambt.

Gelast,

op grond van artikel 247, 4° WGB om de verwerkingen door middel van feitelijke heimelijk cameragebruik door gebruik te maken van katafootpaaltjes in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de reglementering inzake de verwerking van persoonsgegevens. De meest eenvoudige wijze lijkt erin te bestaan te voorzien in een pictogram op de paaltjes zodat het cameragebruik ondubbelzinnig als zichtbaar cameragebruik kan worden beschouwd.

Overeenkomstig 248 § 2 WGB staat tegen de beslissing van het Controleorgaan beroep open binnen een termijn van dertig dagen bij het hof van beroep van de woonplaats of zetel van eiser, die de zaak behandelt zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek.

De beslissing, aanbevelingen en corrigerende maatregel goedgekeurd door het Controleorgaan op de politionele informatie op 11 september 2019