

**COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE
PERSOONLIJKE LEVENSSFEER**

ADVIES Nr 10 / 94 van 22 maart 1994

O. ref. : A / 94 / 005

BETREFT : Wetsontwerp tot wijziging van artikel 62 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968, en houdende expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen.

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Openbare Bedrijven van 16 februari 1994;

Gelet op het verslag voorgesteld door de voorzitter;

Brengt op 22 maart 1994, het volgende advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG :

1. Het wetsontwerp dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor advies werd voorgelegd, beoogt de wijziging van artikel 62 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, met het oog op de expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen (hierna, controletoeestellen).¹

Zo zou lid 1 van artikel 62 door het volgende worden vervangen :

"De overheidsagenten die door de Koning worden aangewezen om toezicht te houden op de uitvoering van deze wet en van de ter uitvoering daarvan uitgevaardigde besluiten, stellen de overtredingen vast door processen-verbaal die bewijs opleveren zolang het tegendeel niet is bewezen.

De vaststellingen van de overtredingen mogen, zelfs als de verbalisant niet aanwezig was op de plaats van de overtreding, steunen op materiële bewijsmiddelen die door automatisch werkende toestellen opgeleverd worden. In dit geval wordt er melding van gemaakt in het proces-verbaal. De overtredingen vastgesteld door onbemande toestellen worden bij een in Ministerraad overlegd besluit aangeduid.

Deze toestellen worden goedgekeurd of gehomologeerd overeenkomstig de bepalingen vastgesteld door de Koning, die bovendien bijzondere gebruiksvoorwaarden kan bepalen.

De inlichtingen die door deze toestellen worden verstrekt, mogen slechts gebruikt worden voor gerechtelijke doeleinden of met het oog op de regeling van het wegverkeer.

Wanneer de toestellen bestemd zijn om te worden gebruikt in afwezigheid van een verbalisant worden de plaatsing en de gebruiksomstandigheden bepaald tijdens overleg, georganiseerd door de bevoegde gerechtelijke, politionele en administratieve overheid en inzonderheid de wegbeheerders."

II. TOEPASBAARHEID VAN DE WET VAN 8 DECEMBER 1992 :

2. De toepasbaarheid van de wetgevingen betreffende de gegevensbescherming op de problematiek van de verwerking van beelden, trok reeds de aandacht van de wetgever tijdens de bespreking van het wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, in de Commissie voor de Justitie van de Senaat:

¹ - Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 62 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968, en houdende expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen, Gedr. St., Kamer, B.Z., 1991-1992, nr. 474/1 tot 7.

- Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 62 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968, en houdende expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen, Gedr. St., Senaat, gewone zitting, 1993-1994, nr 875/1.

"Tot slot bevestigt de Minister, als antwoord op de vraag of gegevens zoals foto's of filmbeelden tot de werkingssfeer van het ontwerp behoren, een interpretatie die gisteren werd gegeven : het gaat ongetwijfeld om gegevens die betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Hetzelfde geldt voor vingerafdrukken of genetische gegevens. Het soort van gegevensdrager speelt hier geen rol; deze maakt het alleen mogelijk een onderscheid te maken tussen het soort verwerking (geautomatiseerd of manueel)"².

In de mate dat de controletoeestellen verbonden zijn met registratiesystemen en systemen voor het bewaren van beelden, zou er inderdaad sprake kunnen zijn van een verwerking in de zin van de wet van 8 december 1992.

Artikel 1, 1 tot 4 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna, de wet van 8 december 1992) vermeldt immers 4 definities :

- " 1 Voor de toepassing van deze wet wordt onder "verwerking" verstaan de geautomatiseerde verwerking of het houden van een manueel bestand.
- 2 Onder "bestand" wordt een geheel van persoonsgegevens verstaan, samengesteld en bewaard op een logisch gestructureerde wijze met het oog op een systematische raadpleging ervan.
- 3 Onder "geautomatiseerde verwerking" wordt verstaan elk geheel van bewerkingen die geheel of gedeeltelijk langs geautomatiseerde weg zijn uitgevoerd en betrekking hebben op de registratie en de bewaring van persoonsgegevens, alsook op de wijziging, de uitwissing, de raadpleging of de verspreiding van deze gegevens.
- 4 Onder het "houden van een manueel bestand" wordt verstaan de registratie, de bewaring, de wijziging, de uitwissing, de raadpleging of de verspreiding van persoonsgegevens in de vorm van een bestand op een niet-geautomatiseerde drager."

² - Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, verslag uitgebracht namens de Commissie voor de Justitie door dhr. Vandenberghe, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 445/2, p. 57.

- Zie eveneens de "Exposé des motifs" bij de "Recommandation n° R (87) 15 du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police". Deze wil zo ruim mogelijk zijn in zijn precisering dat de vraag of een natuurlijk persoon al dan niet dient te worden beschouwd als "identificeerbaar", een objectieve benadering vergt, rekening houdend met de complexe identificatiemethodes die de politie tot haar beschikking heeft (technieken voor het nemen van vingerafdrukken, voor het herkennen van stemmen, voor de bewaking van gegevensbanken, enz.)

("Recommandation n° R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, Exposé des motifs, *Publication du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1988, p. 18).

3. Van het ogenblik dat de beelden worden geregistreerd, zou men dus kunnen bevestigen dat er sprake is van een manueel of een geautomatiseerd bestand in functie van de gebruikte techniek³.

- De controletoeestellen zouden onder meer een systeem in werking kunnen zetten waarbij beelden volledig analogisch op een band worden geregistreerd en gedurende een bepaalde tijd bewaard. Zodra de beelden op een opeenvolgende wijze op een band worden bewaard, volgens een chronologische structuur die een systematische raadpleging mogelijk maakt, wordt er een bestand aangelegd en gaat het dus om verwerkingen in de zin van artikel 1, 1 van de wet van 8 december 1992.
- Een andere mogelijkheid betreft de controletoeestellen die verbonden zijn met bijvoorbeeld een systeem waarbij beelden digitaal worden geregistreerd en bewaard. Van dat ogenblik af, wordt het beeld gevormd door een geheel van *pixels* (picture elements), die onmiddellijk het voorwerp kunnen uitmaken van geautomatiseerde verwerkingen in de zin van artikel 1, 3 van de wet van 8 december 1992.

III. ONDERZOEK VAN HET WETSONTWERP :

A. Gevolg van artikel 5 van de wet van 8 december 1992.

4. Het wetsontwerp bepaalt dat de gegevens die door de controletoeestellen of door toestellen die daarmee verbonden zijn, worden verstrekt en die dienen als bewijselementen ter ondersteuning van de vaststelling van overtredingen, slechts mogen worden gebruikt voor gerechtelijke doeleinden of met het oog op de regeling van het wegverkeer.

Anderzijds kan de techniek van het videotoezicht, toegepast in het domein van de verkeerscontrole, 4 soorten finaliteiten dekken⁴.

De eerste heeft effectief betrekking op de regeling en het vlotte verloop van het wegverkeer (afstelling van de frekwentie van de verkeerslichten, wegomleidingen, sturen van politiemachten om het verkeer te regelen).

De tweede beoogt de verzameling van bewijselementen van verkeersovertredingen (het niet in acht nemen van een rood licht, het overschrijden van een doorlopende witte streep of overdreven snelheid)

De derde heeft betrekking op de verzameling van bewijselementen van de inbreuken op andere van kracht zijnde wetten en reglementen.

De vierde finaliteit heeft tot doel te waken over de ontmoediging en de voorkoming van de kleine misdaad.

³ Op die manier kan enkel een systeem voor controle op het wegverkeer waarbij de beelden worden geregistreerd maar niet bewaard, ontsnappen aan de toepassing van de wet van 8 december 1992.

⁴ Zie CADOUX L., Rapport sur la vidéo-surveillance et la protection de la vie privée et des libertés fondamentales, Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, Paris, 30 novembre 1993, p. 8.

5. Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 8 december 1992, mogen de persoonsgegevens, in dit geval de beelden van de voertuigen van overtreders (eventueel ook de beelden van de overtreders zelf), slechts worden verwerkt indien zij, uitgaande van de wettige doeleinden vermeld in het wetsontwerp, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn.

Lid 4 van het ontworpen artikel 62 voorziet uitdrukkelijk twee doeleinden :

- de gerechtelijke doeleinden;
- de regeling van het wegverkeer.

Wat de gerechtelijke doeleinden betreft :

Indien men zich uitsluitend houdt aan de benaming van het onderhavige wetsontwerp, worden enkel de verkeersovertredingen beoogd. Het artikel 62 dat door het wetsontwerp moet worden gewijzigd, kadert trouwens effectief in de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer.

De techniek van het videotoezicht daarentegen, maakt het eveneens mogelijk bewijselementen te verzamelen van inbreuken op de andere van kracht zijnde wetten en reglementen, en de kleine misdaad te ontmoedigen en voorkomen.⁵

De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Openbare bedrijven zelf, heeft met betrekking tot een amendement nr. 6 -ingediend door de Regering- niet geaarzeld om in het verslag over het wetsvoorstel met hetzelfde onderwerp, eraan te herinneren dat :

"Het onverantwoord (lijkt) dat automatische toestellen in geen enkel geval kunnen dienen voor het opsporen van andere overtredingen dan die inzake wegverkeer (bijvoorbeeld aanrandingen, car-jacking,...). Zulke benadering brengt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in het gedrang, vermits er gepreciseerd wordt dat enkel het gebruik voor gerechtelijke doeleinden toegestaan is."⁶

Het is dus wenselijk de draagwijdte van deze gerechtelijke doeleinden van alle dubbelzinnigheid te ontdoen, teneinde de graad van relevantie te beoordelen van de gegevens die aldus worden verwerkt.

- a. Indien het enkel gaat om verkeersovertredingen, zoals de benaming van het wetsontwerp aangeeft, moeten er slechts systemen worden voorzien waarbij verkeersovertredingen worden opgespoord, en die slechts reageren op het ogenblik dat de overtreding plaatsvindt (bijvoorbeeld, toestellen die overdreven snelheid opsporen, gebaseerd op het Doppler-effect). Het bewaren van beelden van bestuurders of passagiers die van andere overtredingen worden verdacht, is dus uitgesloten.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 62 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968, en houdende expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen, Verslag namens de Commissie voor de Infrastructuur, uitgebracht door dhr Van Eetvelt, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 474/5, p. 18.

Hetzelfde geldt voor de feitelijke installatie van de controletoeestellen. Deze zouden zodanig moeten worden opgesteld en geprogrammeerd dat de ruimte die ze moeten scannen niet toelaat gegevens die niet overeenkomen met de doeleinden van de verwerking te registreren en dus te bewaren.

- b. Als men daarentegen de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Openbare Bedrijven volgt, en als men ervan uitgaat dat deze gerechtelijke doeleinden de inbreuken beogen op alle van kracht zijnde reglementen of wetten, moet de Minister dit uitdrukkelijk vermelden in het corpus van het voorgestelde lid 1, of tenminste bij de bespreking van het wetsontwerp in de Senaat. Aldus zou het, indien de verwerkingen zouden moeten verzameld en bewaard voor administratieve doeleinden, de taak van de Commissie zijn de relevantie van de gegevens te onderzoeken.

7. Wat betreft het wegverkeer :

We mogen immers niet vergeten dat indien het enkel gaat om overdrachten van beelden die op verschillende plaatsen van het wegennet werden opgenomen, naar schermen waarop een agent van een politiedienst toezicht houdt, deze overdrachten geen verwerking vormen. Daarbij komt nog dat deze beelden moeten worden bewaard, opdat er sprake is van een verwerking. Indien de beelden worden bewaard, lijken ze niet relevant voor het enige doel van de regeling van het wegverkeer, in de mate dat de hoek van waaruit de beelden worden gefilmd effectief de identificatie mogelijk maakt van de bestuurders en de passagiers.

B. Gevolgen van de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 8 december 1992.

8. De registratie en de bewaring van beelden zou de verspreiding mogelijk kunnen maken van informatiegegevens die in de zin van artikel 6 van de wet van 8 december 1992, als gevoelige gegevens kunnen worden beschouwd : men denke hierbij aan het ras of de etnische afstamming van een individu die afgeleid kan worden van zijn fysieke kenmerken, men denke aan zijn filosofische of religieuze, politieke overtuiging of zijn lidmaatschap van een vakbond in functie van zijn manier van kleden, men denke aan zijn sexueel gedrag in functie van verscheidene gedragscriteria, enz.

Een beeld zou eveneens de identificatie kunnen vergemakkelijken van een persoon in verband met één of meerdere van de zestien definities van de gerechtelijke gegevens vermeld in artikel 8 van de wet van 8 december 1992.

Tenslotte zou, zeker voor geoefende ogen, een beeld de identificatie mogelijk maken van een persoon van wie men informatie kan afleiden over zijn fysieke of psychische gezondheidstoestand, zoals vermeld in artikel 7 van de wet, betreffende de medische gegevens.

De wetgever heeft deze mogelijkheden aangehaald bij de voorbereidende werken van de wet van 8 december 1992⁷.

⁷ Cf. de bespreking van de artikelen binnen de Commissie voor de Justitie van de Senaat : "Een ander lid stelt dat hij bij artikel 1, 3, over de geautomatiseerde verwerking nog wat moeilijkheden heeft.

Wanneer men wat verbeelding heeft, kan men gemakkelijk het verband leggen met een verschijnsel, waarmee de burger de dag van vandaag meer en meer wordt geconfronteerd, namelijk het verplaatsbaar observatiesysteem, het V.O.S. (...) Het gaat dus om een camera, een bespiedend oog, waarmee alles kan worden opgenomen, gefilmd, opgenomen op videocassette.

(...) Men kan daarmee zeer ver gaan. Met een beetje verbeelding kan er een verband worden gelegd tussen de beeldband en de geautomatiseerde verwerking, want een geautomatiseerde verwerking veronderstelt een technisch hulpmiddel, een technische apparatuur, dus, ook een audiovisuele technische apparatuur.

In het raam van het koninklijk besluit dat moet worden genomen met het oog op de aanwijzing van de bevoegde overheidsagenten die toezicht moeten houden op de uitvoering van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en de uitvoeringsbesluiten ervan, zullen de bepalingen met betrekking tot de verwerking van de gegevens vermeld in de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 8 december 1992 -bepalingen die kunnen worden uitgevaardigd door of krachtens de wet- bijgevolg van toepassing zijn ten opzichte van het systeem van de verwerking van beelden, voorgesteld in het onderhavige wetsontwerp.

C. Gevolg van artikel 16 van de wet van 8 december 1992.

9. Artikel 16 somt een reeks middelenverbintenissen op die de houder van een bestand van een verwerking van persoonsgegevens moet vervullen.

Aldus, is de houder van het bestand verantwoordelijk voor het nemen van de technische en organisatorische maatregelen die vereist zijn voor de bescherming van de bestanden tegen de wijziging van de persoonsgegevens.

In dat opzicht, ziet de Commissie zich verplicht een grote terughoudendheid uit te drukken tegenover een eventuele digitale verwerking van beelden, die een reëel gevaar inhoudt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hoewel de analogische verwerking van beelden reeds vervalsingstechnieken mogelijk maakt die moeilijk zijn op te sporen, verhoogt de toenemende ontwikkeling van de systemen voor een digitale verwerking van beelden de mogelijkheden tot verandering van de gedigitaliseerde beelden.

Inderdaad, een registratie die bijvoorbeeld een beeld voorstelt, opgeslagen op een magnetische drager, kan vrijwillig of onopzettelijk worden gewijzigd door de actie van een storend magnetisch veld (bijvoorbeeld, door storingen of door de interactie van een magneet op een videoband, enz).

Als deze onopzettelijke interactie al minstens een verandering kan teweegbrengen in de zuiverheid van het beeld, is het technisch gezien mogelijk om vrijwillig, door een verwerking van *pixels* van het beeld, de visuele representatie van de persoon of van de nummerplaat van een voertuig te vervormen in een visuele representatie van een andere persoon of een andere nummerplaat⁸.

De bewijskracht van de processen-verbaal waarin de overtredingen worden vastgesteld die op dergelijke bewijselementen steunen, zal worden aangetast, zonder dat het mogelijk is de wijzigingen aan te tonen. De Commissie is echter van mening, en dit niet enkel met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar zelfs in het belang van de juridische veiligheid van de burgers, dat deze soorten van digitale verwerkingen absoluut moeten worden afgeschaft/verboden door de houder van het bestand.

Men kan bijvoorbeeld vanuit een goed geplaatste hoek de ingang opnemen van een vakbond, van een politieke partij. Men kan aldus een bestand opmaken, dat dan wordt uitgedeeld, behouden, verspreid, enzovoort.

Men kan ook daardoor (en dit wordt natuurlijk onderzocht door alle politiediensten) zelfs zo ver gaan dat men de seksuele geaardheid van personen gaat ontleden."

(Wetsontwerp tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, verslag namens de Commissie voor de justitie uitgebracht door dhr. Vandenberghe, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 445/2, pp. 15-16).

⁸ Zie CADOUX L., *Op. cit.*, p. 31.

10. De afwezigheid van bevoegde agenten bij de controletoeestellen, houdt geenszins een schending in van de voorschriften van artikel 16 van de wet van 8 december 1992, in de mate dat deze afwezigheid gecompenseerd wordt door een strenge controle op de goede werking van de controletoeestellen en de registratie- en bewaartoeestellen die ermee verbonden zijn (bijvoorbeeld door het testen van de werking voor en na elke opstelling voor een bepaalde duur, door een periodiek onderhoud van de vaste installaties, door de naleving van de "Recommandation internationale de l'Organisation internationale de la Métrologie"⁹, enz.).

Om een minimale gelijkvormigheid te waarborgen van de technische en organisatorische maatregelen die vereist zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens, wenst de Commissie dat haar de ontwerpen van de uitvoeringsbesluiten van de ontworpen wet voor advies worden voorgelegd. Zij denkt hier onder meer aan het ontwerp van koninklijk besluit dat de opsporingstoestellen moet erkennen of homologeren en aan het ontwerp van koninklijk besluit dat de bijzondere gebruiksvoorwaarden moet voorschrijven van deze toestellen.

D. Gevolg van artikel 13 van de wet van 8 december 1992.

11. Tenslotte, zou de toepassing van de wetgeving van 8 december 1992 op deze gegevensverwerkingen, volgens artikel 13 van deze wet, gewijzigd door artikel 89 van de wet van 22 juli 1993 houdende fiscale en financiële bepalingen¹⁰, tot gevolg hebben dat de betrokken persoon langs de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een onrechtstreekse toegang kan hebben tot de verzamelde gegevens.

Zo zal het natuurlijk de taak van de Commissie zijn om, in geval van montages of vervalsingen van de verwerking, de beweringen ten gronde te onderzoeken en indien nodig het onjuiste gegeven te doen wijzigen bij de overheden die voor de verwerking verantwoordelijk zijn, en die zullen moeten worden aangewezen in het koninklijk besluit betreffende de gebruiksvoorwaarden van de controletoeestellen.

OM DEZE REDENEN :

12. Onder voorbehoud van de opmerkingen vermeld bij de nummers 6, 7, 9 en 10 van onderhavig advies, brengt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een gunstig advies uit over het wetsontwerp tot wijziging van artikel 62 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968, en houdende expliciete erkenning van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen.

De secretaris,

De voorzitter,

J. PAUL.

P. THOMAS.

⁹ "Recommandation internationale de l'Organisation Internationale de la Metrologie Légale (O.I.M.L.) relative aux cinémomètres - radars pour la mesure de la vitesse des véhicules, Rapport N° RN 91, 1990, Paris."

¹⁰ *Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1993, p. 17361.