

## **ADVIES NR 31 / 2006 VAN 26 JULI 2006**

O. Ref. : SA2 / A / 2006 / 025

**BETREFT : Advies betreffende het wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.**

---

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 ('WVP'), inzonderheid artikel 29 ;

Gelet op de adviesaanvraag vanwege de Voorzitter van de Senaat d.d. 6 juni 2006 ;

Gelet op het verslag van dhr. Michel Parisse, Voorzitter en dhr. Willem Debeuckelaere, Ondervoorzitter ;

Brengt op 26 juli 2006 volgend advies uit :

## **A. INLEIDING**

1. Op 6 juni 2006 heeft de Voorzitter van de Senaat de Commissie verzocht om advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.
2. De Commissie wenst te benadrukken dat zij het wetgevend initiatief over de camerabewaking ten zeerste apprecieert. De creatie van een duidelijk en hanteerbaar kader is in het belang van alle betrokkenen, zowel de burgers, de bestuurders als de verantwoordelijken voor de verwerking en de rechtshandhaving.  
De commissie apprecieert vooral het grondige en brede voorbereidende studiewerk<sup>1</sup> dat de Commissie voor de binnenlandse zaken van de Senaat heeft geleverd.

## **B. TOEPASSELIJKE WETGEVING**

3. Aangezien er persoonsgegevens worden verwerkt is de WVP van toepassing.

## **C. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### C.1. Cameratoezicht algemeen

#### -C.1.1. De richtlijn 95/46/EG en de WVP

4. De samenhang van het wetsvoorstel met de WVP en de richtlijn 95/46/EG is uiteraard cruciaal.<sup>2</sup>

Het voorliggende wetsvoorstel geeft aan dat de voorgestelde wet van toepassing is "*onverminderd de bepalingen van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*" (artikel 4 van het voorstel).

De vraag stelt zich of het voorliggende voorstel een duidelijke en passende regeling bevat over de positionering van het wetsvoorstel ten overstaan van de WVP of van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna 'richtlijn 95/46/EG'<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Zie in het bijzonder het verslag van de Commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden (Parl.St. Senaat, 2005-2006 nr 3 – 1413/1).

<sup>2</sup> Zie hieromtrent tevens het advies van de Raad van State nr. 39.340/2 inzake het wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings –en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen (DOC 51 2038/002)

<sup>3</sup> Deze richtlijn werd in de Belgische wetgeving omgezet door de Wet van 11 december 1998 waardoor de organieke wet ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer grondig werd aangepast.

5. Het voorstel kan hoe dan ook niet worden onderzocht zonder eerst te herinneren aan het kader dat krachtens het geldende recht reeds bestaat voor de camerabewaking.

Vooreerst dient erop gewezen te worden dat het gebruik van de techniek van videotoezicht uit de aard der zaak een aantasting kan inhouden van het recht op eerbiediging van het privéleven, dat gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet en door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daaruit volgt dat inmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven dat de aanwending van videotoezicht inhoudt, juridisch alleen aanvaardbaar is als die inmenging geschiedt op basis van een wetgeving die beantwoordt aan de wettigheidsvoorwaarde vervat in artikel 8, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dit wil zeggen een wetgeving die inzonderheid voorziet in een juridisch kader dat voldoende toegankelijk en nauwkeurig is<sup>4</sup>.

Het gebruik van een opnamesysteem zoals omschreven in het voorstel vormt verder een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, § 1 van de WVP, gelezen in samenhang met artikel 1, § 2, van de WVP. De WVP is dus van toepassing op het gebruik van zulk een opnamesysteem. Dit betekent dat voor camerabewaking nu reeds een vrij compleet, maar relatief algemeen wettelijk kader bestaat : de WVP en de richtlijn 95/46/EG.

In de memorie<sup>5</sup> wordt hieromtrent terecht gesteld dat de toepassing van de WVP niet evident is in de praktijk, en dat het ontbreken van concrete normen voor cameratoezicht tot gevolg heeft dat er rechtsonzekerheid blijft bestaan over de legitimiteit. Een specifieke camerabewakingwet kan dan ook zorgen voor meer rechtszekerheid en transparantie. Een heldere wettelijke omkadering zal de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verbeteren.

6. Hoewel de memorie<sup>6</sup> bevestigt dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de bestaande regelgeving, en derhalve de algemene bepalingen voorzien door de WVP blijven gelden, blijkt dat het wetsvoorstel toch op enkele punten in strijd is met de WVP en de richtlijn 95/46/EG. Deze elementen worden verder besproken in rubriek C.2. (artikelsgewijze bespreking).

#### -C.1.2. De adviezen van de Commissie en de Groep 29

7. De Commissie verwijst vooreerst naar haar advies<sup>7</sup> nr 34/99 van 13 december 1999 betreffende de verwerking van beelden, in het bijzonder verricht door systemen van videotoezicht, waarin zij stelt dat beelden, opgenomen met behulp van camera's, persoonsgegevens kunnen bevatten en dus een verwerking in de zin van de wet van 8 december 1992 kunnen uitmaken.

---

<sup>4</sup> Uit de Europese teksten en de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (arrest Rotaru<sup>4</sup> van 4 mei 2000) vloeit voort dat een wet die de verwerking van persoonsgegevens regelt, het volgend moet bepalen :

- Het soort informatie dat op schrift kan gesteld worden.
- De categorieën van personen waarover men informatie kan verzamelen.
- De omstandigheden waarin verwerkingen van gegevens zich kunnen voordoen.
- De personen die het recht hebben om de geregistreerde gegevens te raadplegen.
- De uiterste bewaartijd van de gegevens.

<sup>5</sup> Pagina's 1 en 2;

<sup>6</sup> Pagina 3, derde alinea;

<sup>7</sup> Zie eveneens het advies nr 14/95 van 7 juni 1995 aangaande de toepasselijkheid van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens op beeldopnamen, en de gevolgen ervan.

Nu de WVP van toepassing is moeten alle bepalingen hiervan nageleefd worden, zoals o.m. het naleven van de informatieplicht, het naleven van het finaliteitsprincipe, aangifte van de verwerking, respecteren van de bepalingen met betrekking tot de gevoelige gegevens, het recht van inzage en verbetering, ...

8. Zoals gesteld in de conclusie van het advies nr. 34/99, moet de ingebruikname van systemen van videotoezicht de hierboven opgenoemde beginselen eerbiedigen. Tevens zou elk initiatief tot het reglementeren van videotoezicht rekening moeten houden met de in het kader van het advies uitgewerkte beginselen.
9. Verder kan eveneens worden verwezen naar de opinies inzake cameratoezicht van de Groep Gegevensbescherming artikel 29<sup>8</sup>, meer in het bijzonder het advies<sup>9</sup> nr. 4/2004 over de verwerking van persoonsgegevens met videobewaking. Hieromtrent kan worden verwezen naar o.m. de volgende relevante passage :

*'1) Gegevenskwaliteit. Beelden moeten eerlijk en rechtmatig zijn verwerkt alsmede voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden zijn verkregen. Beelden moeten gebruikt worden in overeenstemming met het beginsel dat gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig moeten zijn, en vervolgens niet mogen worden verwerkt op een manier die niet met deze doeleinden verenigbaar is; zij mogen slechts voor een beperkte periode worden bewaard, enz. (zie artikel 6),*

*2) Criteria voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking.*

*Op basis van deze criteria moet de verwerking van persoonsgegevens door videobewaking aan minstens één van de in artikel 7 genoemde voorwaarden voldoen – ondubbelzinnige toestemming, verwerking noodzakelijk wegens contractuele verplichtingen, om aan een wettelijke verplichting te voldoen, ter vrijwaring van vitale belangen van de betrokkene, voor de vervulling van een taak van algemeen belang of een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, voor de behartiging van gerechtvaardigde belangen,*

*3) voor de verwerking van bijzondere categorieën gegevens gelden de bepalingen die, in het kader van videobewaking, van toepassing zijn op gevoelige gegevens of gegevens over strafbare feiten (artikel 8),*

*4) Informatieverstrekking aan de betrokkenen (artikelen 10 en 11),*

*5) Rechten van de betrokkenen, met name het recht van toegang en het recht om op zwaarwegende en gerechtvaardigde gronden zich tegen verwerking te verzetten (artikelen 12 en 14 a),*

*6) De waarborgen die van toepassing zijn in verband met geautomatiseerde individuele besluiten (artikel 15),*

*7) Beveiliging van de verwerking (artikel 17),*

*8) Verplicht aanmelding van de verwerking (artikelen 18 en 19),*

*9) Voorafgaand onderzoek voor verwerkingen die mogelijk specifieke risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen inhouden (artikel 12), en*

*10) Doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen (artikel 25 en volgende).'*

## C.2. Artikelsgewijze bespreking

### Artikel 2

10. Artikel 2 voorziet in een aantal definities, waarbij er vooreerst vier types van ruimten worden onderscheiden : de gemeentelijke openbare ruimte, de niet-gemeentelijke openbare ruimte, de publiek toegankelijke ruimte, de private ruimte. De afbakening van de voormelde vier types van ruimten kan tot rechtsonzekerheid leiden. Dit moge blijken uit de hiernavolgende bedenkingen.

---

<sup>8</sup> Deze groep is opgericht op grond van artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Het is een onafhankelijk Europees adviesorgaan inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer waarvan de taken zijn omschreven in artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG en in artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EG.

<sup>9</sup> Terug te vinden op : [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004_en.htm)

11. Het wetsvoorstel maakt vooreerst een scherp onderscheid tussen de 'gemeentelijke' en de 'niet-gemeentelijke openbare ruimte'. Zo valt het op dat in de 'gemeentelijke openbare ruimte' er een totaal andere procedure wordt gevoerd dan voor de 'niet-gemeentelijke openbare ruimte' (bvb. het gemotiveerd advies van de Kopschef en het advies, voorafgaandelijk, van de Commissie).

In de memorie wordt er niet duidelijk gemaakt waarom dit onderscheid precies gemaakt wordt. Er is uiteraard de vaststelling dat het 'beheer' van deze ruimten verschillend is (gemeentelijke overheid of andere overheid) maar of zulks het onderscheid echt rechtvaardigt is zeer de vraag. Het gevaar is niet denkbeeldig dat hier grijze zones zullen bestaan en het niet meteen duidelijk is onder welke definitie deze of gene ruimte nu precies valt.

Vanuit transparantieoogpunt is het aangewezen om interpretatieproblemen zoveel als mogelijk te vermijden. Dit kan door enkel het begrip openbare ruimte te gebruiken en hiervoor een eenvormige procedure uit te werken.

12. Daarnaast zijn er de begrippen 'publiek toegankelijke ruimte' en 'private ruimte'. De voorbeelden van een publiek toegankelijke ruimte zoals weergegeven in de memorie van toelichting zijn : "*shoppingcentra, trein- metrostations, de lokettenzaal van een publieke administratie*".

De definitie van 'publiek toegankelijke ruimte' lijkt eveneens voor interpretatieproblemen te kunnen zorgen. Er wordt immers gesteld dat onder dit begrip begrepen wordt: "*elke ruimte waar andere personen dan de beheerder en de personen die er werkzaam zijn toegang hebben ofwel omdat ze geacht worden gewoonlijk toegang te hebben tot die plaats ofwel omdat ze er toegelaten zijn zonder individueel te zijn uitgenodigd.*" Wat met bijvoorbeeld de gebouwen van internationale instellingen, gerechtsgebouwen, etc. Het parlamentsgebouw in België en/of de gebouwen van de Europese Unie te Brussel: in principe zijn deze niet toegankelijk voor het grote publiek (behalve bij openbare zittingen). Voor het overige moet men over een persoonlijke toegangsbadge beschikken of op naam worden uitgenodigd.

Er zijn dus nogal wat ruimtes die toegankelijk zijn voor het publiek maar op een geselecteerde, gecontroleerde manier: bepaalde horecazaken (dancings, clubhuizen, privé-clubs ...) of verkooppunten, tentoonstellingsruimtes, kantoren, vergaderruimtes, businesscentra ... Deze kunnen een meer of minder streng toelatingsbeleid voeren. Gaat het hier dan om een 'publiek toegankelijke ruimte' of om een 'private ruimte' ? Beide definities zijn in het wetsvoorstel op elkaar afgestemd in die zin dat de definitie van de private ruimte de "negatie" is van deze van de publiek toegankelijke ruimte.

In voorgaande voorbeelden is het niet altijd duidelijk of het nu gaat om publiek toegankelijke ruimtes dan wel private ruimtes. Ook in dit geval lijkt het derhalve omwille van de rechtszekerheid aangewezen om beide begrippen te herdefiniëren. Eventueel kan er worden gedacht aan een onderscheid tussen ruimten die hoofdzakelijk dienen voor bewoning (zoals gezinswoning en aanhorigheden, appartement) en andere ruimten.

Dat als voorbeeld van een voor publiek toegankelijke ruimte de memorie "*de lokettenzaal van een publieke administratie*" opgeeft is verwarrend : een dergelijke ruimte is, in de logica van het wetsvoorstel eerder te catalogeren als een 'openbare ruimte' (al dan niet gemeentelijk).

13. Als besluit meent de Commissie dan ook dat het omwille van de rechtszekerheid en een éénvormige toepassing van de privacybeschermende maatregelen het aangewezen is om vooreerst het onderscheid tussen de gemeentelijke en niet-gemeentelijke openbare ruimte te laten vallen en enkel en alleen te werken met het begrip 'openbare ruimte', en hiervoor in een éénvormige procedure te voorzien. Voor wat betreft de noties publiek toegankelijke ruimtes en private ruimtes, lijkt het eveneens omwille van de rechtszekerheid aangewezen om met andere termen te werken.

Tevens is het aangewezen de procedure en de voorwaarden zoveel mogelijk eenvormig te houden.

14. Het artikel 2 definieert onder punt 5° 'bewakingscamera' : *“elk vast of mobiel observatiesysteem dat tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast te voorkomen, vast te stellen of op te sporen of de orde te handhaven en dat hiervoor beelden van personen verzamelt, verwerkt of bewaart. In een in de Ministerraad overgelegd koninklijk besluit wordt een limitatieve opsomming gegeven van systemen die buiten deze definitie vallen.”*
15. De wet vereist dat het bewakingssysteem *“tot doel heeft misdrijven tegen personen of goederen of overlast te voorkomen, vast te stellen of op te sporen of de orde te handhaven”*. Wat met een camerasysteem dat meerdere doelen heeft, waaronder het voorgaande? Omwille van de rechtszekerheid kan er eventueel worden verduidelijkt dat indien het camerasysteem meerdere doeleinden heeft, het volstaat dat één van de nagestreefde doeleinden onder de definitie valt opdat de wet van toepassing zal zijn.
16. Er wordt uitdrukkelijk gesproken over “beelden van *personen*”: wanneer een bewakingscamera derhalve *niet* het verwerken van “beelden van personen” tot doel zou hebben, zal de wet niet van toepassing zijn. Dit lijkt evident voor camera's die gericht zijn op bewaken van bvb. productieprocessen (laboratoria, raffinaderijen, ...). Wanneer dan toevallig een “persoon in beeld komt” zou de wet niet van toepassing zijn. Het is evenwel niet denkbeeldig dat deze beperking tot moeilijkheden<sup>10</sup> aanleiding kan geven. De vraag stelt zich dan ook of, teneinde elke discussie te vermijden, het niet beter is om de vermelding “van personen” na het woord “beelden” weg te laten. Op die manier worden interpretatieproblemen vermeden.

---

<sup>10</sup> Het arrest “Chocolatier Manon” van het Hof van Cassatie van 2 maart 2005 : een camera gericht op een kassa in een winkel werd niet beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens terwijl het nochtans de bedoeling was van de verdoken opgestelde camera om na te gaan wie er precies geld uit de kassa wegnam. Op grond van de opnames kon de dief geïdentificeerd worden. Er werd aangevoerd dat dit bewijs niet gebruikt mocht worden aangezien het niet wettelijk bekomen was. De problematiek van het heimelijk filmen en de wettelijkheid van deze handelswijze werd vermeden door aan te nemen dat niet de persoon werd gefilmd maar de kassa zodat geen persoonsgegevens werden verwerkt. Uit één arrest kan noch mag geen vaste jurisprudentie afgeleid worden.

17. De camerabewaking moet onder meer tot doel hebben om ‘openbare overlast te voorkomen’. Het begrip ‘openbare overlast’, wat als enigszins vaag<sup>11</sup> kan worden beschouwd, wordt evenwel niet nader uitgelegd of gedefinieerd. De finaliteit van het camerabewakingssysteem dient evenwel duidelijk te worden bepaald, wat in casu niet het geval is.
18. Artikel 2, 5° handelt verder over beelden die worden “verzamelt, verwerkt of bewaart”. Volstaat het hier niet om te spreken van ‘verwerkt’ ? Desgevallend kan men de link leggen naar de definitie van ‘verwerking’ zoals bepaald onder artikel 1, §2 WVP.
19. Tenslotte stelt artikel 2, 5° dat door een KB een limitatieve lijst kan worden opgegeven van systemen die buiten de wettelijke definitie vallen. De memorie van toelichting geeft hieromtrent geen nadere uitleg. Het is evenwel niet bepaald duidelijk wat nu precies wordt beoogd door de wetgever. Is het de bedoeling om een algemene generieke definitie op te maken van systemen die niet van toepassing zouden zijn ? Indien het gaat om een uitzondering, is het op zijn minst<sup>12</sup> nodig om het basisprincipe van deze uitzondering inhoudelijk in de wet te regelen. Deze algemene regel kan nadien verder uitgewerkt worden in koninklijke besluiten, maar de grondslag zou in de wet moeten verankerd worden, wat hier niet het geval is. Verder vraagt de Commissie om inzake een dergelijk K.B. geconsulteerd te worden voor advies.

### Artikel 3

20. Artikel 3 regelt het toepassingsgebied en de verhouding tot andere wetgeving.

Vooreerst wordt bepaald dat de wet van toepassing is op het gebruik van bewakingscamera's met het oog op bewaking en toezicht in de ruimtes bedoeld in artikel 2 van de wet. Door het feit dat de ‘bewakingscamera's’ reeds zijn gedefinieerd in het artikel 2 kan men zich de vraag stellen naar de noodzaak van de voormelde bepaling in artikel 3. Bewaking en toezicht zijn immers reeds opgenomen in de definitie van artikel 2. Is ‘toezicht’ als begrip niet nog een bredere term dan uit de definitie van het artikel 2, 5° blijkt? Is het dan niet beter die term in de definitie van het artikel 2, 5° te incorporeren ?

---

<sup>11</sup> De vraag stelt zich in welke mate het wetsvoorstel doelt op de algemene betekenis van het woord “overlast” dan wel de betekenis in de zin van het artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties en de wijzigingswetten van 7 mei en 17 juni 2004 (de zogenaamde GAS wetgeving). Door de toelichting noch door de tekst van het voorstel wordt daarnaar verwezen. Dat het om een specifieke gemeentelijke bevoegdheid gaat (het tegengaan van allerlei vormen van overlast) betekent niet dat de overlast enkel zou kunnen plaatsgrijpen in de door het wetsvoorstel bedoelde ruimte waar de gemeente verantwoordelijk is : overlast kan immers ook teruggevonden worden in de andere ruimtes. Overlast is niet gebonden aan het beheer van de ruimte als zodanig. Het is uitermate belangrijk omwille van het finaliteitsbeginsel dat dit begrip voldoende wordt gedefinieerd, hetgeen momenteel ontbreekt. Zie in dit verband het arrest van het Arbitragehof nr. 158/2004 van 20 oktober 2004 : ‘*Uit het bovenstaande blijkt dat ook het begrip “openbare overlast” door zijn ambigu karakter niet voldoet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel in strafzaken.*’ (p. 15, punt B.8.6.) . Het begrip ‘openbare overlast’ heeft sinds 1999 een wettelijke grondslag gekregen waardoor het gaandeweg een duidelijker omlijnd concept is geworden (zie Frank Schuermans, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht : naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. Santens, editor, “Gewapend bestuur”, Tegenspraak cahier 24, Brugge, Die Keure, 2005, blz. 21-66, inzonderheid randnummers 9 tot en met 14). Dit belet evenwel niet dat het begrip nog steeds buiten die wettelijk omschreven context wordt gebruikt. De Commissie is dan ook van oordeel dat het nuttig is aan te geven of in dezer het begrip zoals in de Gemeentewet opgenomen wordt bedoeld dan wel een meer algemene draagwijdte wordt bedoeld.

<sup>12</sup> Zie hieromtrent het advies van de Raad van State 40.649/2.

21. Daarnaast voorziet artikel 3 in een aantal uitzonderingsgevallen. De wet is niet van toepassing op het gebruik van bewakingscamera's :
- geregeld door of krachtens een bijzondere wetgeving. De memorie<sup>13</sup> verwijst hieromtrent naar algemene regelgeving, nl. de WVP, en naar de sectoriele regelgeving, zoals de wet betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, de detectivewet, ... . De Commissie heeft hieromtrent geen opmerkingen.
  - op de werkplaats. Hier verwijst de memorie<sup>14</sup> naar de CAO nr. 68 welke deze problematiek op bevredigende wijze zou hebben geregeld. De Commissie merkt hier op dat vooreerst niet duidelijk is waarom deze bepaling niet eveneens kan vallen onder het voorgaande punt ('Bijzondere wetgeving'). Verder stelt zich de vraag naar het toepassingsgebied van deze CAO : zij geldt immers niet voor alle werknemers (vb. enkel in de private, en niet in de publieke sector). Stelt dit geen problemen ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel ? Verder kan deze uitzondering voor toepassingsproblemen in de praktijk zorgen : wat met bijvoorbeeld een camerabewakingsstelsel in een supermarkt : zal hierop de wet dan wel de CAO nr. 68 van toepassing zijn ? Het verdient dan ook aanbeveling om deze uitzondering te herbekijken, en desgevallend te schrappen.
  - Op ruimten aangeduid door een in de Ministerraad overgelegd koninklijk besluit. De memorie van toelichting geeft hieromtrent geen nadere uitleg. Indien het gaat om een uitzondering, is het op zijn minst nodig om het basisprincipe van deze uitzondering formeel in de wet te regelen. Deze algemene regel kan nadien verder uitgewerkt worden in koninklijke besluiten, maar de grondslag zou in de wet moeten verankerd worden, wat hier niet het geval is. Verder vraagt de Commissie om inzake een dergelijk K.B. geconsulteerd te worden voor advies.

#### Artikel 4

22. Dit artikel regelt de verhouding van de wet ten aanzien van de WVP : de wet is van toepassing *onverminderd* de bepalingen van de WVP. De Commissie verwijst hieromtrent naar de randnummers 4 tot en met 6 supra.

#### Artikel 5

23. Hoofdstuk III voorziet in de voorwaarden waaronder het gebruik van camera's is toegelaten.

Artikel 5 regelt het gebruik van bewakingscamera's in de 'gemeentelijke openbare ruimte'.

Zoals hierboven reeds gesteld onder randnummer 11, lijkt het onderscheid tussen de gemeentelijke en niet-gemeentelijke openbare ruimte artificieel en onwerkbaar te zijn in de praktijk. Daarom volstaat het begrip 'openbare ruimte'. De hiernavolgende opmerkingen zijn dan ook geldig voor zowel de 'gemeentelijke' als de 'niet-gemeentelijke openbare ruimte'.

24. De beslissing tot plaatsing van de bewakingscamera's wordt genomen door de beheerder van de ruimte en na goedkeuring door het bevoegde orgaan (i.e. gemeenteraad). De gemeenteraad kan slechts beraadslagen over een voorstel van camerabewaking op basis van een gemotiveerd verslag van de korpschef, waaruit onder meer moet blijken dat het voorstel beantwoordt aan de beginselen van de WVP.

---

<sup>13</sup> Pagina's 4 en 5.

<sup>14</sup> Idem.



Het gemotiveerd advies van de korpschef van de politiezone en het verslag van de beraadslaging van de gemeenteraad dienen vervolgens aan de Commissie te worden bezorgd voor advies. De Commissie zou hiervoor over een termijn van 14 werkdagen beschikken, bij ontstentenis waarvan het advies wordt geacht positief te zijn.

25. De verplichte adviesbevoegdheid van de Commissie : dit lijkt voor de Commissie in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, gezien de onvermijdelijke overbelasting die zij tot gevolg zal hebben, de korte termijn voor adviesverstrekking, het feit dat het gevolg van het overschrijden van de termijn de Commissie (het wettelijk vermoeden van positief advies) in haar controleopdracht achteraf hindert, en tenslotte het gegeven dat een eventueel voorafgaandelijk positief advies van de Commissie inzake een geplande toekomstige camerabewaking, waaromtrent het derhalve zeer moeilijk zal zijn om een correcte inschatting te maken van de latere daadwerkelijke uitvoering in de praktijk, de a posteriori controle door de Commissie ernstig hypothekeert. Eén en ander werd eveneens reeds benadrukt door de Raad van State in haar advies 40.649/2.
26. De Commissie wenst zeker haar institutionele rol en taak te vervullen inzake camerabewaking. Zij is van oordeel dat haar tussenkomst zou moeten worden beperkt tot een controle op de naleving van artikel 11 van het wetsvoorstel (verbod filmen gevoelige gegevens). (zie hierna randnummer 66) Dit benevens haar reeds bestaande taken uit de WVP (advies, aanbevelingen, informatieverstrekking, behandeling van klachten....).

Van de Commissie kan enkel worden verwacht – en een dergelijke benaderingswijze wil ze ten volle onderschrijven – advies te geven over de algemene principes die bij het plaatsen van bewakingscamera's moeten worden in acht genomen, waarbij het uiteraard tot haar taak zal zijn specifieke criteria aan te reiken voor de verscheidene situaties die zich kunnen voordoen.

Het individueel advies verstrekken voor iedere plaatsing zou trouwens van weinig nut zijn en neerkomen op het verplaatsen van de verantwoordelijkheden. De Commissie wordt dan een operationeel onderdeel van de procedure.

Vooreerst zou het advies van de Commissie slaan op een momentopname, waarbij er geen enkele waarborg kan zijn voor de toekomst. Welk voordeel is er verbonden aan een dergelijk advies? De toestand kan ingrijpend zijn gewijzigd op het ogenblik van de feitelijke plaatsing. Welke garanties zijn er wat de uitvoering betreft? Het is ook mogelijk dat snel na de plaatsing (al dan niet met navolging van zo'n advies) de plaatselijke toestand verandert, de camerarichting wordt gewijzigd, enz. Welke verantwoordelijkheden zullen dan spelen? Wat zal de juridische positie zijn van de Commissie, indien nadien toch een klacht zou worden ingediend en de Commissie geroepen wordt deze te onderzoeken en tot controle over te gaan? Door een adviesprocedure op te leggen riskeert men een toestand te creëren die een bron van betwistingen zal vormen.

Het voorliggend voorstel lijkt op dat vlak immers ook de opdeling van de verantwoordelijkheden - zoals ze in de basiswetgeving, de richtlijn 95/46/EG en de WVP, is gelegd - te ondergraven. Deze organieke regelgeving gaat niet uit van een voorafgaande machtiging of goedkeuring door de privacybeschermende autoriteit of instelling, ook niet in een goedkeuring achteraf. Door een voorafgaande adviesprocedure te voorzien geeft men de indruk dat de verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke voor de verwerking, kan worden gedeeld met de Commissie, wiens taak in deze het is controle en toezicht uit te oefenen. Immers de wetgever heeft in 1992 de opdrachten van de Commissie als volgt gedefinieerd: advies over de algemene beginselen aan de verscheidene overheden en toezicht en controle op de individuele toepassingen, in casu de concrete verwerkingen van persoonsgegevens. Met het voorliggend voorstel lijkt men nu juist deze rollen door elkaar te halen.

27. In ondergeschikte orde, indien de wetgever oordeelt dat het voorafgaandelijk advies door de Commissie dient behouden te blijven, quod non, heeft de Commissie opmerkingen voor wat betreft de termijn van 14 werkdagen waarbinnen zij haar advies moet verlenen. Artikel 29, § 2, tweede lid van de WVP voorziet in een termijn van *zestig dagen* om advies uit te brengen. De Commissie ziet in dit geval geen reden waarom deze regeling over de termijn van 60 dagen niet kan worden overgenomen. Verder stelt zij vast dat in artikel 6 van het wetsvoorstel de gemeenteraad over een termijn van *dertig dagen* beschikt om advies te geven. Tenslotte is de termijn van 14 dagen voor de Commissie in de praktijk onwerkbaar<sup>15</sup>, rekening houdend met de actuele werklast en de te voorziene massale aanvragen voor adviezen vanwege gemeentebesturen. Alleszins zal deze maatregel een grote impact hebben op de werklast van de Commissie<sup>16</sup>.
28. Het systeem waarbij een gunstig advies "*vermoed wordt*" bij ontstentenis van advies binnen de wettelijk voorziene termijn is onaanvaardbaar. Het is begrijpelijk dat de wetgever voorziet dat het uitblijven van een noodzakelijk advies geen blokkering van de besluitvorming tot gevolg heeft. Evenwel lijkt de automatische gunstige advisering toch buiten elke verhouding of noodzaak te zijn, zeker wanneer de thans in acht te nemen termijn van 14 dagen wordt gehandhaafd. Ook hier kan best verwezen worden naar de in de WVP, artikel 29, § 3, eerste lid, voorziene regeling die het de adviesvragende instantie mogelijk maakt toch te besluiten zonder dit advies wanneer het buiten de termijn (nog) niet werd gegeven.
29. Artikel 5 van het wetsvoorstel voorziet verder dat de beslissing tot exploitatie van de bewakingscamera's door de gemeenteraad voor maximum 5 jaar geldt. Deze termijn kan worden vernieuwd voor éénzelfde periode op voorwaarde dat de exploitatie wordt geëvalueerd.
- Het ware aangewezen om de procedure van evaluatie nader te bepalen. In de memorie<sup>17</sup> spreekt men van '*een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het cameratoezicht in het verleden*'. Deze vereiste dient in het wetsvoorstel opgenomen te worden. Eventueel kan ook hier worden gedacht aan een facultatieve consultatie van de Commissie.
30. § 2 van artikel 5 voorziet verder dat de camerabewaking op zodanige wijze moet worden uitgevoerd dat zij noch beelden van publiek toegankelijke of private ruimten, noch specifiek beelden van de ingangen ervan toont. Deze ontwijkingsplicht is eigenlijk reeds impliciet opgenomen in § 1, vierde lid, van artikel 5, dat voorschrijft dat de camerabewaking moet voldoen aan de principes van de WVP. De memorie<sup>18</sup> stelt: "*Uit de analyse moet ook blijken dat het voorgestelde cameratoezicht, uitgaande van de vooropgestelde doelstelling, toereikend, terzake dienend en niet overmatig is. Deze eis heeft dus vooreerst consequenties voor de plaatsing en het bereik van de camera's. Het cameratoezicht dient zodanig te zijn ingericht dat niet meer plaatsen en personen worden gefilmd dan voor het doel noodzakelijk is. Zo mag door de camera's niet meer van de openbare ruimte worden bestreken dan strikt noodzakelijk is.*" Camerabewaking in de openbare ruimte kan dan ook enkel de openbare ruimte tot voorwerp hebben, en niet de voor het publiek toegankelijke of private ruimte.

---

<sup>15</sup> de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zetelt normaliter om de drie weken. Er mag toch ook niet uit het oog verloren worden dat de commissarissen, de voorzitter en ondervoorzitter uitgezonderd, allen deze functie vervullen naast hun reguliere opdrachten en taken. Dit in tegenstelling tot adviesorganen die permanent kunnen zetelen omdat hun leden op permanente basis ter beschikking van de instelling staan (zoals bijvoorbeeld de afdeling 'wetgeving' van de Raad van State).

<sup>16</sup> Een eerste schatting leert dat indien de Commissie de bepalingen van het voorstel in haar huidige vorm zou moeten implementeren, dit een tijdelijke kost in de eerste drie jaren van ongeveer 1.300.000 €/jaar zou inhouden, en een permanente kost van 680.000 €/jaar.

<sup>17</sup> Pagina 6.

<sup>18</sup> Pagina 5.

31. Verder stelt §2 dat de camerabewaking geen beelden mag tonen van publiek toegankelijke of private ruimten, noch specifiek beelden van de ingangen ervan *behoudens* uitdrukkelijke toestemming van de beheerders van die ruimten. Deze uitzonderingsregel kan niet aanvaard worden gelet op de hierboven vermelde opmerking en het proportionaliteitsbeginsel uit de WVP. Het filmen van de openbare ruimte kan niet verantwoord worden dat publiek toegankelijke of private ruimten worden gefilmd. Men kan zich trouwens de vraag stellen wat er gebeurt indien een beheerder van een ruimte achteraf zijn toestemming intrekt, of bijvoorbeeld een andere beheerder een bepaalde ruimte verkrijgt. Tenslotte kan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer niet worden verantwoord door de toestemming van een derde persoon, in casu de beheerder, anders dan de betrokkenen. Wanneer tot camerabewaking wordt besloten dan dient dit te gebeuren op grond van de artikelen 5 e of 5 f WVP en moet de inzet van camerabewaking aan die gronden voor verwerking getoetst worden.

32. § 3 van artikel 5 regelt de informatie inzake camerabewaking. Hiervoor wordt voorzien in een pictogram, nog door de Koning te bepalen, welk aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt.

De Commissie wenst te worden geconsulteerd voor advies inzake een dergelijk K.B.. Zulk een pictogram zou alleszins de informatie moeten bevatten zoals voorzien in artikel 9 WVP, waaronder de naam en het adres van de verantwoordelijke voor de verwerking<sup>19</sup>.

33. § 4 bepaalt dat het bekijken van beelden in real time, onder regie van de politie enkel toegelaten is teneinde de politie toe te laten onmiddellijk tussen te komen bij incidenten, misdrijven, overlast of ordeverstoring en hun optreden optimaal te sturen. Een in de Ministerraad overgelegd koninklijk besluit wijst de andere hiervoor bevoegde personen aan en bepaalt aan welke voorwaarden zij moeten voldoen.

De Commissie wenst te worden geconsulteerd over dit koninklijk besluit. Normaliter is het toezicht op de openbare weg, wat een verregaande vorm van toezicht inhoudt, voorbehouden aan de politiediensten. Er dient dan ook over te worden gewaakt dat zulk een toezicht niet door iedereen kan worden uitgeoefend.

34. §5 stelt dat het bekijken van de opgenomen beelden enkel is toegelaten teneinde bewijzen te verzamelen van feiten die een misdrijf of overlast opleveren en daders of ordeverstoorders op te sporen en te identificeren. Indien de beelden hiertoe niet dienstig kunnen zijn, mogen zij niet langer dan één maand worden bewaard.

De vraag dient gesteld te worden waarom de doelstelling van het bekijken van de opgenomen beelden melding maakt van "*en daders of orderverstoorders op te sporen en te identificeren*". Dit ligt immers impliciet besloten in het eerder onder artikel 2, 5° geformuleerde doel: "*het bekijken van opgenomen beelden is uitsluitend toegelaten teneinde bewijzen te verzamelen van feiten die een misdrijf of overlast opleveren ...*" Men kan dit desgevallend beschouwen als een verduidelijking maar dan stelt zich de vraag of ook niet eventueel moet bijgevoegd worden 'getuigen, slachtoffers'.

35. De Commissie merkt tenslotte op dat er voor wat betreft de gemeentelijke openbare ruimte *niet* in een aangifteplicht bij de Commissie wordt voorzien, hetgeen daarentegen wel het geval is voor de niet-gemeentelijke openbare ruimte. De reden voor deze afwezigheid van aangifte wordt niet vermeld. Een aangifte is nochtans verplicht door artikel 17 van de WVP en de richtlijn 95/46/EG.

---

<sup>19</sup> Op basis van deze informatie kan de burger gemakkelijk (binnen afzienbare tijd middels internet op de website van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie artikel 63 van het K.B. van 13 februari 2001 ter uitvoering van de WVP) de informatie zoals gevraagd door artikel 17 § 3 WVP raadplegen.

De Commissie stelt dan ook voor om, voor zover de wetgever niet wenst in te gaan op haar voorstel (zie hierboven randnummer 13 ) tot samensmelting van de gemeentelijke en niet-gemeentelijke openbare ruimte, ook voor wat betreft de gemeentelijke openbare ruimte in een aangifteplicht te voorzien, zoals geregeld door 1° van artikel 6 ( zie hierna bij de bespreking van artikel 6 onder randnummer 38 en volgende).

## Artikel 6

36. Dit artikel regelt de plaatsing van bewakingscamera's in de niet-gemeentelijke openbare ruimte. Zoals hierboven gesteld, is de Commissie van oordeel dat omwille van de rechtszekerheid het verkieslijk is om het onderscheid gemeentelijke / niet-gemeentelijke openbare ruimte te laten vallen, en enkel te spreken van 'openbare plaats'. Derhalve zijn de supra gegeven opmerkingen inzake artikel 5 ook van toepassing op het huidige artikel. Enkel en alleen in zoverre de wetgever meent het voormelde onderscheid te moeten behouden, zal de Commissie hiernavolgend nader ingaan op de specifieke voorzieningen van artikel 6 voor de niet-gemeentelijke openbare ruimte.
37. Vooreerst een technische opmerking : de indeling van artikel 6 (punten 1° tot en met 8°) is niet coherent met de indeling van de voorgaande artikelen (§1, §2, etc.). Omwille van de leesbaarheid verdient het dan ook aanbeveling dit artikel gelijk te stemmen met de voorgaande artikelen.
38. Punt 1° stelt dat de beslissing tot plaatsing van bewakingscamera's wordt genomen door de niet-gemeentelijke overheid die de ruimte beheert, na goedkeuring in het bevoegde orgaan.

Ook in dit geval zou kunnen worden gewerkt met een gemotiveerd advies van de korpschef.

Verder bepaalt punt 1° dat de beslissing uiterlijk één dag voor de inwerkingstelling van de bewakingscamera's moet worden aangemeld bij de Commissie, via een standaardformulier nader te bepalen bij K.B.. De beslissing moet tevens worden meegedeeld aan de korpschef.

De Commissie heeft hieromtrent de volgende opmerkingen :

39. Het wetsvoorstel gebruikt de term 'aanmelding', terwijl in artikel 17 WVP wordt gesproken van 'voorafgaande aangifte'. De Commissie stelt dan ook voor om deze term te gebruiken.
40. Het wetsvoorstel bepaalt dat de aangifte moet gebeuren op basis van een standaardformulier, waarvan de vorm en de inhoud, alsook de wijze waarop dit standaardformulier aan de Commissie kan worden overgezonden, wordt bepaald via een K.B.. De memorie<sup>20</sup> stelt hieromtrent "*Beide meldingen dienen te gebeuren op basis van één eenvoudig formulier, eventueel elektronisch, dat via een website kan worden ingevuld. Het formulier wordt dan automatisch verzonden naar de bevoegde korpschef en naar de privacycommissie. De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van dit systeem.*" De Commissie merkt op dat de inhoud van een aangifte bij de Commissie wordt bepaald door de richtlijn 95/46 en artikel 17 WVP dat deze richtlijn uitvoert. Derhalve dient voormeld toekomstig standaardformulier minstens de punten voorzien door artikel 19 van de richtlijn te bevatten, dan wel de punten voorzien in artikel 17 WVP. Idealiter zou het standaardformulier de gegevens van het huidige aangifteformulier bij de Commissie dienen te bevatten, weze het specifiek toegepast op camerabewaking. De Commissie wenst advies te verlenen inzake een dergelijk K.B. .

---

<sup>20</sup> Pag. 7.

41. Verder merkt zij op dat luidens de memorie van toelichting de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de inrichting en het beheer van zulk een elektronisch aangiftesysteem . Vooreerst kan worden verwezen naar de richtlijn 95/46, welke bepaalt dat de aangiften door een onafhankelijke instelling dienen te worden behandeld. Verder merkt de Commissie op dat zij eerstdaags over een online applicatie zal beschikken, nl. het zogenaamde e-loket.  
Zij is dan ook van oordeel dat de aangiftes van het camerabewakingsstelsel zoals voorzien in het wetsvoorstel omwille van de hierboven vermelde redenen via dit systeem bij de Commissie zouden moeten gebeuren en onder de verantwoordelijkheid van de Commissie.
42. Er is tevens de vraag naar de ‘verantwoordelijke voor de verwerking’, zoals gedefinieerd door artikel 1, §4 WVP : degene die het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. In de praktijk zal de verantwoordelijke voor de verwerking niet altijd gelijk zijn aan de beheerder van de ruimte, zoals bepaald door het wetsvoorstel. Overeenkomstig de WVP is de verantwoordelijke voor de verwerking degene die gehouden is tot aangifte bij de Commissie. Het verdient dan ook aanbeveling om dit expliciet op te nemen in het wetsvoorstel, en minstens voor wat betreft de openbare ruimte de verantwoordelijke voor de verwerking nader te omschrijven : bijvoorbeeld de gemeenteraad, de provincieraad, ... .
43. Daarenboven dient opgemerkt dat enkel en alleen een automatische aangifte via het internet problemen kan stellen qua vrijheid van toegang, indien niet tevens in een schriftelijke aangifte wordt voorzien zoals momenteel mogelijk is bij de Commissie. Men herinnert zich hieromtrent de uitspraak nr. 106/2004 van het Arbitragehof dat stelde dat het enkel en alleen beschikbaar stellen van het staatsblad in een elektronische versie een inbreuk uitmaakt op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
44. Tenslotte kan worden gesteld dat de expliciete opname van de aangifteplicht in het wetsvoorstel een impact zal hebben op de werklast van de Commissie. Vooreerst zal dit een stijging van het aantal aangiften tot gevolg hebben. Tevens vereist het voorstel dat uit de aangifte blijkt dat *“het gebruik van de camera’s beantwoordt aan de beginselen zoals bepaald in de wet van 8 december 1992...”* (zie artikel 6, 1° tweede lid en artikel 7 § 1 derde lid). Dit vereist derhalve een intensieve inhoudelijke en formele controle door de Commissie. Dit is zeker het geval voor de meer gevoelige gegevens (zie hierna onder randnummer 66).
45. Onder 2° wordt bepaald dat het advies moet worden ingewonnen van de gemeenteraad. Deze moet binnen de maand zijn advies bezorgen, bij gebreke waarvan het advies wordt geacht positief te zijn. De Commissie verwijst hieromtrent naar haar voorstel om éézelfde procedure te voorzien voor de openbare ruimte in haar geheel, zonder het onderscheid gemeentelijk/niet gemeentelijk. In deze optiek heeft het advies van de gemeenteraad geen bestaansreden<sup>21</sup>. Wel zou er moeten worden voorzien in een advies van de korpschef
46. De aanwezigheid van bewakingscamera’s in de niet-gemeentelijke openbare ruimte dient te worden aangemeld bij de korpschef van de politiezone waar deze ruimte gelegen is. (Zie randnummer 35) De vorm en de inhoud van de aangifte worden door de Koning bepaald. Hieromtrent verwijst de Commissie naar haar opmerking onder randnummer 40 inzake het aangifteformulier.
47. Voor wat betreft de punten 4° tot en met 6° verwijst de Commissie naar haar opmerkingen zoals vermeld onder de bespreking van artikel 5, randnummers 29 tot en met 32.

---

<sup>21</sup> In de veronderstelling dat de voor de niet-gemeentelijke openbare ruimte het de gemeenteraad is die zal beslissen. In die veronderstelling zal dan uiteraard het initiatief uitgaan van het betrokken bestuur.

48. Punt 7° stelt dat het bekijken van de beelden in real time enkel is toegelaten teneinde misdrijven tegen personen of goederen, overlast of ordeverstoring te voorkomen, op te sporen of vast te stellen. Deze bepaling verschilt in grote mate van deze welke geldt voor de gemeentelijke openbare ruimte, waar wordt bepaald dat *“het bekijken van beelden in real time, onder regie van de politie, is enkel toegelaten teneinde de politie toe te laten onmiddellijk tussen te komen bij incidenten, misdrijven, overlast of ordeverstoring en hun optreden optimaal te sturen. Een in de Ministerraad overgelegd koninklijk besluit wijst de andere hiervoor bevoegde personen aan en bepaalt aan welke voorwaarden zij moeten voldoen.”*

De real time visie wordt dus enkel bij de gemeentelijke openbare ruimte onderworpen aan een regie door de politie en wordt een K.B. in het vooruitzicht gesteld dat moet uitmaken wie nu precies ertoe gemachtigd wordt om dit te doen. Er wordt geen enkele reden gegeven voor dit toch wel belangrijk onderscheid. Zoals reeds gesteld onder de bespreking van artikel 5, randnummer 33, is het toezicht op de openbare weg in wezen een politietaak. Hier dient dan ook alleszins éézelfde bepaling als voor de gemeentelijke openbare ruimte te worden voorzien.

Blijkbaar ook enkel bij de gemeentelijke openbare ruimte wordt als voorwaarde gesteld dat het bekijken in real time moet gebeuren om *“de politie toe te laten onmiddellijk tussen te komen....en om hun optreden optimaal te sturen.”* Voor dit onderscheid wordt geen pertinente reden verstrekt door het wetsvoorstel, noch door de memorie. De Commissie meent dat deze bepaling ook hier inzake de niet-gemeentelijke openbare ruimte moet worden toegepast.

49. Inzake punt 8° verwijst de Commissie naar supra, de bespreking van artikel 5, randnummer 34.

## Artikel 7

50. Artikel 7 handelt over de camerabewaking in publiek toegankelijke ruimtes. Hier kan worden verwezen naar randnummer 12, aangaande de interpretatieproblemen van de definitie ‘publiek toegankelijke ruimtes’.

51. § 1 stelt dat de beslissing tot plaatsing wordt genomen door de beheerder van de plaats. Ook hier (zie randnummer 42 inzake de verantwoordelijke voor de verwerking in de zin van artikel 1, §4 WVP) stelt zich de vraag naar de identiteit van de beheerder van de plaats. Men denkt bijvoorbeeld aan een stedelijk zwembad : wie zal hier optreden als beheerder van de plaats ? Is dat de betrokken administratie, de bevoegde schepen, de gemeenteraad... ? Het verdient dan ook aanbeveling om dit begrip nader te definiëren in het wetsvoorstel.

Ook hier dient er een aangifte te gebeuren bij de Commissie. Hieromtrent verwijst de Commissie naar haar opmerkingen onder randnummer 35 .

52. § 2 voorziet dat de aanwezigheid van bewakingscamera’s in de publiek toegankelijke ruimte dient te worden aangemeld bij de korpschef van de politiezone waar deze ruimte gelegen is. De vorm en de inhoud van de aanmelding wordt door de Koning bepaald. De Commissie verwijst naar haar opmerking onder randnummer 40 inzake het aangifteformulier.

53. Voor wat betreft de paragrafen 3 tot en met 6 van het wetsvoorstel verwijst de Commissie naar haar opmerkingen<sup>22</sup> zoals vermeld onder de bespreking van artikel 5, namelijk in de randnummers 32 tot en met 34 .

---

<sup>22</sup> Mutatis mutandis : uitgezonderd de opmerkingen betreffende de politie en de openbare ruimte.

## Artikel 8

54. Artikel 8 handelt over de camerabewaking in private ruimtes. Hier kan worden verwezen naar randnummer 12, aangaande de interpretatieproblemen van de definitie 'private ruimte'.
55. Dit artikel bepaalt vooreerst dat er een pictogram moet aanwezig zijn dat aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt. Hieromtrent kan worden verwezen naar de opmerkingen onder randnummer 32 .
56. Ook in dit geval (zie onder meer randnummer 42) is de betekenis van 'beheerder van een private ruimte' onduidelijk : bijvoorbeeld is de eigenaar van een huurwoning de beheerder van de private ruimte, of is dit de huurder ? Dit betreft een fundamentele vraag, welke uiteraard van groot belang is voor de rechtszekerheid én vanuit privacystandpunt.
57. Verder voorziet artikel 8 in een uitzondering voor camera's in webcams, mobiele telefoontoestellen of videoparlofonen. Hieromtrent kan worden verwezen naar het advies van de Raad van State, nr. 40.649/2.
58. De bewakingscamera's mogen niet gericht zijn op ruimtes waarvan men niet zelf de beheerder is. Opnieuw stelt zich de vraag : wanneer wordt men beschouwd als 'beheerder van een private ruimte' ?
59. Tenslotte bepaalt het artikel 8 dat ingeval een privé-ingang wordt bewaakt die zich tegenover een openbare plaats bevindt, de bewakingscamera zodanig wordt gericht dat de opname van beelden van openbare plaatsen of van plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek, beperkt wordt.

Deze paragraaf moet samen gelezen worden met hetgeen voorafgaat in het voorstel – als blijkt dat de beheerder slechts de ruimte mag filmen waarvan hij zelf beheerder is. De - gerechtvaardigde intentie is zonder twijfel aan de beheerder die, op wettelijke wijze een privé-ingang (of ruimte) zou filmen, te verbieden om andere ruimtes (hetzij privé, hetzij openbaar of toegankelijk voor het publiek) te filmen dat verder zou gaan dan wat onvermijdelijk is , dan wat noodzakelijk is voor het gerechtvaardigd videotoezicht op zich. In dit opzicht zou na het werkwoord filmen de woorden "strikt noodzakelijk" kunnen worden toegevoegd.

Naast dit "bijkomend" videotoezicht, is de Commissie immers van mening dat het niet aan een privépersoon toekomt de openbare weg of een openbare ruimte te filmen. Het gaat hier in de eerste plaats om een politionele opdracht die op geen enkele wijze tegemoetkomt aan het doeleinde van camerabewaking : een dergelijk videotoezicht zou overmatig en disproportioneel zijn.

60. De Commissie merkt tenslotte op dat er voor wat betreft de private ruimte twee fundamentele punten ontbreken :
  - Vooreerst wordt er *niet* in een aangifteplicht bij de Commissie voorzien. De reden voor deze afwezigheid van aangifte wordt niet vermeld. Een aangifte is nochtans verplicht door artikel 17 van de WVP en de richtlijn 95/46. De Commissie stelt dan ook voor om ook voor wat betreft de private ruimte in een aangifteplicht te voorzien.
  - Verder wordt er geen bewaarduur voor de camerabeelden voorzien, hetgeen eveneens in strijd is met de richtlijn 95/46 en artikel 4 van de WVP.

## Artikel 9

61. In artikel 9 wordt elk heimelijk gebruik van bewakingscamera's verboden. Onder heimelijk gebruik wordt verstaan "*elk gebruik van bewakingscamera's zonder voorafgaande toestemming van de gefilmde persoon.*" Indien men een ruimte betreedt waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt, wordt dit beschouwd als een voorafgaande toestemming. De Commissie meent dat de veronderstelling van 'voorafgaande toestemming' niet kan worden weerhouden. Een dergelijke toestemming kan niet geacht worden om te voldoen aan de vereiste van artikel 5, a) WVP, die stelt dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt wanneer de betrokkene daarvoor zijn *ondubbelzinnige* toestemming heeft gegeven. Onder toestemming verstaat men overeenkomstig artikel 1, §8 WVP : *elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting...* . In dit geval is het dan ook meer aangewezen om zich niet te baseren op de toestemming van de gefilmde personen, overeenkomstig artikel 5, a) WVP, maar wel op artikel 5, e) en naargelang het geval f) WVP.

De Commissie stelt dan ook voor om de verwijzing naar de voorafgaande toestemming en het tweede lid van artikel 9 te schrappen.

## Artikel 10

62. Dit artikel bepaalt welke personen toegang hebben tot de beelden. Uitsluitend de beheerder van de publiek toegankelijke of private ruimte of de persoon die onder zijn gezag handelt hebben toegang tot de beelden. Zij dienen alle nodige voorzorgsmaatregelen te nemen teneinde de toegang tot de beelden te beveiligen tegen toegang door onbevoegden.

De Commissie herinnert hieromtrent aan haar advies nr. 34/99<sup>23</sup> : *'De huidige ontwikkeling van numerieke opnametechnieken laat een manipulatie van de beelden toe die moeilijk denkbaar is in het kader van een analoge gegevensverwerking. Door opeenvolgende verwerkingen van de opname wordt het hier niet alleen eenvoudig om bestanden van gegevens samen te stellen, maar ook afgeleide informatiebestanden, waardoor a posteriori analyses en vergelijkingen kunnen gemaakt worden, alsook een analyse van een reeks beelden die behoren tot dezelfde opname of tot verschillende opnames. Dergelijke mogelijkheden om beelden te manipuleren brengen risico's voort op vervalsing van de informatiegegevens, waaraan iedere verantwoordelijke voor de verwerking het hoofd moet bieden door de juistheid van de verwerkte gegevens na te zien en door alle gepaste veiligheidsmaatregelen te nemen (artikel 16). Deze veiligheidsmaatregelen moeten eveneens strekken tot het voorkomen van elk ander risico op schending van de gegevens, zoals hun vervreemding, uitwissing, enz., alsmede elk ander risico op gebruik voor andere finaliteiten. De Commissie acht het bovendien onontbeerlijk dat de wijze van opname en bewaring uitdrukkelijk gepreciseerd wordt, hetzij in de aangiftes van de verwerking van de beelden, hetzij in de wetgevende teksten die dergelijke verwerkingen invoeren, opdat zij zou beschikken over alle elementen die nuttig zijn voor haar beoordeling van de verwerking.'*

Inzake de beveiligingsmaatregelen verwijst de Commissie dan ook naar de bepalingen van artikel 16 WVP, en meer bepaald naar de door haar opgestelde veiligheidsnormen welke volgens de Commissie, naargelang van geval tot geval, toepasbaar dienen te zijn op een verwerking van persoonsgegevens<sup>24</sup>. Het verdient dan ook aanbeveling om in artikel 10 van het wetsvoorstel te verwijzen naar artikel 16 WVP. Er dient eveneens in het toekomstig K.B. met betrekking tot de standaard aangifte van camerabewaking te worden rekening gehouden met de veiligheidsmaatregelen zoals bepaald door artikel 16 WVP.

---

<sup>23</sup> Zie het advies op pagina 9.

<sup>24</sup> Zie hieromtrent het document 'Referentiemaatregelen inzake beveiliging, toepasbaar op elke verwerking van persoonsgegevens' vanwege de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.



63. Verder stelt artikel 10 dat de personen die toegang hebben tot de beelden een discretieplicht hebben, maar dat zij de beelden kunnen overmaken aan de politiediensten of gerechtelijke autoriteiten indien men feiten vaststelt die een misdrijf zouden kunnen uitmaken en als de beelden kunnen bijdragen tot het bewijzen van de feiten en het identificeren van de daders.

Daarnaast moet men de beelden overmaken aan de politiediensten indien zij hierom verzoeken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie. Indien het een private ruimte betreft, kan de beheerder van de ruimte eisen dat er een gerechtelijk mandaat wordt voorgelegd.

Hier kan het begrip “*gerechtelijk mandaat*” voor verwarring en rechtsonzekerheid zorgen : In zijn klassieke betekenis wijst de term ‘gerechtelijk’ immers op de tussenkomst van een magistraat, in casu de onderzoeksrechter. Dat betekent concreet dat de beelden enkel en alleen zouden kunnen worden opgevraagd in het kader van een gerechtelijk onderzoek zoals voorzien in artikel 55 en volgende van het wetboek van strafvordering, en niet in het kader van een opsporingsonderzoek geregeld in artikel 28 van voormeld wetboek. In zijn algemene betekenis duidt de term op het optreden in het kader van gerechtelijke politie. Geen van beide gevallen zijn evenwel door een wet of regelgeving gedefinieerd. Dit dient derhalve door de wetgever te worden uitgeklaard.

#### Artikel 11

64. Artikel 11 bepaalt dat bewakingscamera's geen beelden mogen opleveren die de intimiteit van een persoon schenden of gericht zijn op het inwinnen van informatie over gevoelige persoonsgegevens, zoals daar zijn religieuze of politieke overtuiging, gezondheidstoestand, enz..

In de memorie verwijst men voor dit artikel naar de WVP, waar de verwerking van deze gevoelige persoonsgegevens wordt verboden door de artikelen 6 tot en met 7.

Men moet er zich wel van bewust zijn dat deze regel aan de verantwoordelijke van de verwerker hoge eisen stelt voor wat de eerste verplichting betreft : daarbij wordt immers opgelegd dat de bewakingscamera geen beeld mag opleveren die de intimiteit van een persoon schendt. In tegenstelling tot de overige gevoelige gegevens is het hier niet de bedoeling ( “*gericht zijn op het inwinnen van informatie over...*” die afgedwongen wordt maar het enkele resultaat. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat de inbreuk erop strafbaar gesteld wordt door het artikel 14, tweede lid. De vraag kan gesteld worden wat dan in het concrete geval wordt verwacht van de verantwoordelijke van de verwerking. De Commissie is zich bewust van deze bijzondere moeilijkheid en wil, in de mate van haar mogelijkheden, proberen in de praktijk de rechtzoekende bij te staan (zie het voorstel onder randnummer 66).

65. De memorie stelt daarnaast vreemd genoeg (aangezien het wetsvoorstel hierover zwijgt) dat de toestemming van de beheerder is vereist, en dat hierbij kan worden gedacht aan het portaal van een kerk, de ingang van een vakbondslokaal enzovoort. Deze stelling kan niet worden gevolgd : het filmen van gevoelige gegevens dient altijd verboden te zijn, zelfs indien men over de toestemming van de beheerder van de plaats beschikt. De beheerder kan trouwens geen toestemming geven voor de betrokken personen welke de plaats in kwestie zouden bezoeken.

66. De Commissie meent tenslotte dat inzake voormelde gevoelige gegevens het aangewezen is om in een specifieke controle te voorzien. Het wetsvoorstel gaat er nu namelijk van uit dat de interpretatie van het al dan niet gevoelig karakter van de gefilmde beelden dient te gebeuren door de verantwoordelijke voor de verwerking. Uiteraard is deze het best geplaatst om een eerste interpretatie te doen, maar het verdient aanbeveling om hier in een bijzondere controlemogelijkheid voor de Commissie te voorzien.

In de praktijk kan worden gedacht aan een gedetailleerde aangifte door de verantwoordelijke voor de verwerking, waarin wordt verduidelijkt welke beelden worden gefilmd, en of deze bijvoorbeeld kunnen worden gecatalogeerd als 'gevoelige gegevens'. Na het indienen van de aangifte beschikt de Commissie vervolgens over een controlebevoegdheid om het al dan niet geoorloofd karakter -en meer bepaald de naleving van artikel 11 van het wetsvoorstel- van een bepaalde camerabewaking te onderzoeken, en desgevallend de camerabewaking te verbieden wegens inbreuk op artikel 11, en de aangifte ervan te schrappen uit het openbaar register.

Het wetsvoorstel zou deze mogelijkheid op algemene wijze kunnen voorzien, waarna de verdere modaliteiten door de Koning, na advies van de Commissie, zouden kunnen worden bepaald.

## Artikel 12

67. Dit artikel biedt de mogelijkheid om regelgevend tussen te komen via een in de Ministerraad overgelegd koninklijk besluit om het gebruik van bepaalde toepassingen van camerabewaking te verbieden of aan bijkomende voorwaarden te onderwerpen. De Commissie wenst inzake een dergelijk K.B. te worden geconsulteerd voor advies.

## Artikel 13

68. Overeenkomstig dit artikel hebben gefilmde personen een recht van toegang tot de beelden op voorwaarde dat zij van een duidelijk belang kunnen doen blijken. Zij richten hiertoe een verzoek aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, welke op basis van dit verzoek de beelden bij de beheerder kan opvragen.

De Commissie heeft hieromtrent de volgende opmerkingen :

69. Vooreerst wat betreft de vereiste van "*een duidelijk belang*" : het is onduidelijk waarom een betrokkene "een duidelijk belang" zou moeten kunnen aantonen. Deze bepaling kan tevens voor zeer veel rechtsonzekerheid zorgen : wat is over een duidelijk belang beschikken ? De memorie geeft hieromtrent geen antwoord. Artikel 10 WVP tenslotte, het artikel waarop artikel 13 zich heeft gebaseerd, vraagt geen dergelijk belang, noch wordt dit vereist door de richtlijn 95/46/EG. Deze vereiste dient derhalve te worden geschrapt.
70. Daarnaast is de uitoefening van het recht van toegang via de Commissie evenmin overeenkomstig de bepalingen van artikel 10 WVP en de richtlijn 95/46/EG. Deze bepaling kan derhalve niet worden aangenomen. Het recht van toegang dient namelijk in eerste instantie te worden uitgeoefend via de verantwoordelijke voor de verwerking.
71. Indien deze niet reageert binnen een zekere termijn (artikel 10 WVP spreekt van 45 dagen), kan er een beroep worden gedaan op de Commissie om tussenbeide te komen. In dit geval kan, gelet op de beperkte bewaartermijn (30 dagen in het wetsvoorstel) de termijn van 45 dagen niet worden toegepast, en dient in een andere aangepaste termijn te worden voorzien, waarna desgevallend de Commissie kan worden gecontacteerd.

72. Alleszins dient in het wetsvoorstel, en niet enkel in de memorie, te worden voorzien dat de aanvrager zijn vraag stoffeert met voldoende gedetailleerde aanwijzingen, om de juiste situering van zijn gegevens op de opname mogelijk te maken (datum, uur en plaats).
73. Tenslotte zal ook deze maatregel een grote impact hebben op de werklust van de Commissie.

#### Artikel 14

74. Artikel 14 voorziet in een aantal strafbepalingen. De Commissie heeft hieromtrent de volgende opmerkingen :
- Vooreerst wordt er een merkwaardig onderscheid gehanteerd in de bestraffing : artikel 14 eerste lid voorziet in een geldboete van tweehonderdvijftig tot duizend euro, en het tweede lid in een geldboete van vijftentwintig tot honderd euro. De reden voor dit onderscheid is niet geheel duidelijk, temeer daar de strafbepalingen niet overeenstemmen met deze voorzien in artikel 39 WVP.
  - Daarnaast stelt zich de vraag waarom een overtreding van artikel 2 (ter herinnering : dit artikel betreft de definities) dient te worden bestraft.
  - Wat met het bewijs bekomen door middel van cameragebruik in strijd met de bepalingen van deze wet, bijvoorbeeld via heimelijke camerabewaking ? Indien men zulk een bewijsmiddel wenst uit te sluiten, verdient het aanbeveling om zulks expliciet te voorzien in het wetsvoorstel. De Antigoonleer<sup>25</sup> van het Hof van Cassatie sluit onrechtmatig bekomen bewijs immers niet ipso facto uit.
  - Tenslotte lijkt het de Commissie verkieslijk om tevens in een alternatieve vorm van bestraffing te voorzien. Uit de praktijk blijkt namelijk dat de strafbepalingen van de WVP, waarop dit artikel zich heeft gebaseerd, zelden worden toegepast, gelet op de relatief zware en langdurige gerechtelijke procedure. Het ware dan ook aangewezen om hier te voorzien in de mogelijkheid van administratieve sancties, welke door een daartoe aangeduide overheidsdienst of via de gemeenten zouden kunnen worden opgelegd.

#### Artikel 15

75. Dit artikel voorziet tenslotte in een overgangsbepaling, welke voorziet dat bewakingscamera's geplaatst voorafgaandelijk aan de datum van inwerkingtreding van de wet, uiterlijk drie jaren later aan haar bepalingen moeten voldoen.

Ook deze bepaling zal een niet geringe invloed hebben op de werklust van de Commissie, aangezien alle verantwoordelijken voor de verwerking, waaronder diverse gemeenten, binnen drie jaren opnieuw een aangifte moeten doen en desgevallend een adviesaanvraag.

#### **OM DEZE REDENEN,**

Is de Commissie van oordeel dat

- het aanbeveling verdient de verwerking van persoonsgegevens door bewakingscamera's duidelijk en verstaanbaar te legifereren ;

---

<sup>25</sup> Zie hieromtrent onder meer het arrest Cass. 14 oktober 2003, T. Strafr. 2004, 129 met noot Ph. TRAEST.

- gelet op het legaliteitsbeginsel, de essentiële elementen van de camerabewaking in het wetsvoorstel duidelijker dienen te worden bepaald. In dit opzicht biedt het wetsvoorstel onvoldoende rechtszekerheid inzake de ruimten (gemeentelijke en niet-gemeentelijke openbare ruimte, publiek toegankelijke en private ruimte) waar camerabewaking kan plaatsvinden en onder welke voorwaarden, en dient het begrip 'overlast' te worden uitgeklaard. De uitzondering welke wordt voorzien voor de werkplaats zal in de praktijk voor rechtsonzekerheid zorgen, en dient te worden herbekeken.
- Uitzonderingen niet kunnen worden geregeld via een koninklijk besluit aangezien minstens het basisprincipe van de uitzondering in de wet dient te worden geregeld.
- de toewijzing van de verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk is door een gebrek aan precisering van de normadressanten, gedefinieerd als de "beheerder van de ruimte". Hier dient duidelijkheid te worden geschapen inzake dit begrip, en desgevallend een beroep te worden gedaan op het begrip 'verantwoordelijke voor de verwerking', zoals gedefinieerd in artikel 1 WVP.
- er in een alternatieve vorm van bestraffing door middel van administratieve sancties moet worden voorzien.
- er een bijzondere controle via de Commissie op de naleving van het verbod tot het opnemen van gevoelige gegevens dient gecreëerd.
- zij alleszins dient te worden geconsulteerd voor advies inzake de koninklijke besluiten waarin het wetsvoorstel voorziet.
- het wetsvoorstel ondanks haar formele bevestiging van de toepasselijkheid van de WVP toch een aantal ernstige afwijkingen vertoont ten opzichte van de WVP of essentiële elementen onbesproken laat die, gelet op de richtlijn 95/46/EG, artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet, een herziening van het wetsvoorstel noodzakelijk maken. Hieromtrent kan worden verwezen naar het verplichte advies door de Commissie binnen de veertien dagen, het ontbreken van een bewaarduur voor de private ruimte, het ontbreken van een aangifteplicht voor de gemeentelijke openbare ruimte en de private ruimte, het feit dat men zijn recht op toegang niet kan uitoefenen bij de beheerder van de ruimte, de aangifte via de Minister van Binnenlandse Zaken (creatie aangifte-website door en onder auspiciën van de Minister van Binnenlandse Zaken), het recht van toegang (vereiste van duidelijk belang) en de beveiligingsverplichtingen van de verantwoordelijke.

Gelet op de in dit advies vermelde opmerkingen, brengt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een negatief advies uit over de actuele inhoud van het wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.

De administrateur,

De voorzitter,

Jo BARET

Michel PARISSÉ