



CONTROLEORGaan OP DE POLITIE-INFORMATIE

Advies COC-DPA-A n° 001/2018 van 26 september 2018

Betreft : adviesaanvraag betreffende het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 25/3, § 1, 2°, b van de wet op het politieambt

Het Controlegeorgaan op de politie-informatie (hierna afgekort “COC” of “Controlegeorgaan”).

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als GBW), inzonderheid het artikel 59 §1, 2° lid, 71 en titel VII, inzonderheid artikel 236.

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid artikel 4 § 2, derde lid;

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna WPA), inzonderheid 44/6.

Gelet op de aanvraag van de heer Jambon, Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 10 augustus 2018 aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna “GBA”) op grond van voormelde GBW betreffende een “*ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 25/3, § 1, 2°, b van de wet op het politieambt*”, hierna “het ontwerp”.

Gelet op het verzoek van de Voorzitter van de GBA van 23 augustus 2018 om advies te willen uitbrengen betreffende het ontwerp gezien de bevoegdheden van het Controlegeorgaan op grond van voormelde bepalingen van de GBW;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, lid van het Controlegeorgaan.

Brengt op 26 september 2018 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4, § 2, derde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen.

Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 236 §2 GBW, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen) en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de GBW³.

Wat betreft in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politonele informatiebeheer zoals geregeld in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁴.

Het Controleorgaan is tot slot, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW, de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikel 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend.⁵

In dat verband verzoekt het Controleorgaan in de aanhef bij het ontwerp van het besluit het advies te vermelden van het Controleorgaan.

II. Voorwerp van de aanvraag

¹ Verordening (EU) 2016/679 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming of "AVG").

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad ("Richtlijn politie-justitie").

³ Artikel 59 § 1, 2°, tweede lid, GBW.

⁴ Artikel 236 § 1, GBW

⁵ Artikel 236 § 3, GBW.

1. De adviesaanvraag staat in verband met de wet van 21 maart 2018⁶ waarin een afzonderlijke regeling is uitgewerkt voor het plaatsen en gebruiken van camerabewaking door politiediensten in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Daardoor werd het gebruik van camera's door de politie uit de wet van 21 maart 2007 inzake de plaatsing en gebruik van camerabewaking gelicht en vervolgens geregeld in de WPA.

2. Artikel 25/3 WPA bepaalt de voorwaarden voor het gebruik van zichtbare camera's, naar gelang de aard van de plaats waar de camerabewaking wordt uitgevoerd. Afhankelijk van de plaats kan de politie gebruik maken van mobiele, vaste en tijdelijk vaste camera's en dit naargelang de politie al dan niet zelf beheerder is van de plaats.

De plaatsen waarbij het gebruik van vaste en tijdelijk vaste camera's door de politie, waarvan ze niet de beheerder is, zijn toegelaten, zijn gedeeltelijk nominatief vastgelegd in artikel 25/3, 2°, b, WPA. Het betreft de *“luchthavens, havenfaciliteiten zoals bedoeld in artikel 5, 6°, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, stations van het openbaar vervoer”*. Daarnaast voorziet dezelfde bepaling ook het gebruik van camera's op *“plaatsen die door hun aard aan een bijzonder veiligheidsrisico onderhevig zijn”*. Deze plaatsen moeten in een uitvoeringsbesluit worden aangeduid. Het gebruik van de vaste en tijdelijk vaste camera's is gekoppeld aan de toestemming van de beheerder van de plaats.

3. Concreet gaat het dus om plaatsen waarvan de politiediensten niet de beheerder zijn, maar wel de beslissing kunnen nemen om zelf gebruik te maken van camera's op de in het ontwerp aangeduide plaatsen. Het betreft dus een cameranetwerk dat door de politiedienst wordt beheerd en waarbij persoonsgegevens worden verwerkt waarvoor zij de verwerkingsverantwoordelijken zijn.

4. Op grond van artikel 25/3, § 1, 2°, b, WPA moet het uitvoeringsbesluit voor advies aan de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens voorgelegd worden, in casu het Controleorgaan.

III. Onderzoek van het Ontwerp

a. Algemene opmerking

5. Artikel 1, 1° van het Ontwerp beoogt *“evenementen van culturele, maatschappelijke, feestieve, folkloristische, commerciële of sportieve aard”* die als *“grote volkstoelopen in de zin van artikel 22 van de wet op het politieambt (worden) beschouwd”*. In de memorie van toelichting bij de wet van 21 maart 2018 wordt verwezen naar het beheer van mensenmassa's (*“crowdmanagement”*).⁷

Artikel 1, 1° van het Ontwerp vereist dat een beslissing van de politie om tijdelijk vaste camera's te gebruiken gebaseerd is op een risicoanalyse die aantoonst dat het evenement een bijzonder risico vormt voor de openbare veiligheid. De conclusie van de risicoanalyse moet minstens steunen op de algemene en specifieke veiligheidscontext, rekening houden met het voorwerp of de context van de gebeurtenis en of er in het verleden naar aanleiding van gelijkaardige evenementen zich incidenten hebben voorgedaan waardoor een interventie van de politie noodzakelijk was. Bij de risicoanalyse

⁶ Wet van 21 maart 2018 tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiediensten te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veilig.

⁷ Memorie van toelichting, DOC 54-2855/001, p. 17.

wordt mede rekening gehouden met de impact van het cameragebruik op de persoonlijke levenssfeer⁸ die overigens ook reeds voorzien is in artikel 25/4 §2, 2° lid WPA dat stelt: *“Deze aanvraag (t.t.z. de aanvraag aan de gemeenteraad of de Minister van Binnenlandse Zaken) houdt rekening met een impact- en risicoanalyse op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op operationeel niveau, met name wat de categorieën van verwerkte persoonsgegevens betreft, de proportionaliteit van de aangewende middelen, de te bereiken operationele doelstellingen en de bewaartermijn van de gegevens die nodig is om deze doelstellingen te bereiken”*.

6. Daarnaast vermeldt artikel 1, 2° van het ontwerp de hoven en rechtbanken en andere plaatsen waar een rechtsgeding wordt gehouden. Ook voor deze plaatsen geldt de voorwaarde dat een risicoanalyse aantoont dat het rechtsgeding een bijzonder veiligheidsrisico oplevert voor de openbare veiligheid. Daarbij wordt minstens gekeken naar de aard van het rechtsgeding, de aard van de feiten waarover de rechter zich moet uitspreken en het aantal personen die het geding bijwonen.

Volgens het verslag aan de Koning bij het ontwerp gaat het om alle plaatsen die *“in verband staan”* met het rechtsgeding. De camerabewaking is dus niet beperkt tot de rechtszaal zelf⁹. Ook voor het cameragebruik op deze plaatsen moet door de politie de toestemming van de beheerder worden verkregen (artikel 2 van het ontwerp).

7. Het verslag bij het ontwerp benadrukt dat het gebruik van de camera's in overeenstemming moet zijn met de beginselen van legitimiteit, opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit. Het betekent dat het gebruik van camera's op de in artikel 1 en 2 van het ontwerp aangeduide plaatsen slechts kan gebeuren op basis van een 'case-by-case analyse' in het licht van het vastgesteld risico en voor zover geen andere minder ingrijpende controlemiddelen voorhanden zijn¹⁰.

8. Volgens artikel 2 van het ontwerp wordt bij de beslissing om gebruik te maken van camera's, naast de toestemming van de beheerder van de aangeduide plaatsen, de beheerder ook betrokken bij het overleg met de betrokken politieoverheden en politiediensten.

9. Het controleorgaan stelt vast dat, hoewel artikel 25/3, § 1, 2°, b, WPA voorziet in het gebruik van **vaste en tijdelijk vaste** camera's, het ontwerp het type van camera's beperkt tot **tijdelijk** vaste camera's. Het Controleorgaan gaat er vanuit dat de keuze om alleen gebruik te maken van tijdelijk vaste camera's gebaseerd is op het feit dat een evenement of een rechtsgeding in principe van tijdelijke aard is. Immers, volledig in lijn met artikel 25/2, 2° WPA bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat het cameragebruik beperkt is tot de duur van de opdracht van bestuurlijke politie¹¹.

10. Het Controleorgaan is er zich van bewust dat de in het ontwerp aangeduide plaatsen, naar gelang het onderwerp, tijd, plaats en context, bijzondere risico's voor de openbare veiligheid met zich kunnen brengen die, naast de aanwezigheid van politie en andere veiligheidsmaatregelen, het gebruik van camera's kunnen rechtvaardigen. Daarbij is het maken van de wettelijk voorziene voorafgaande impact- en risicoanalyse een essentiële voorwaarde.

11. Het Controleorgaan begrijpt de doelstelling van de ingebouwde waarborgen inzake impact- en risicoanalyse, samen met het overleg tussen de politie, de bevoegde overheid van bestuurlijke politie en de beheerder van de plaats, dan ook in die zin dat wordt verhinderd dat op de in het ontwerp

⁸ Verslag, p. 2.

⁹ Verslag, p. 5.

¹⁰ Verslag, p. 3. Het verslag verwijst aanvullend naar verschillende omzendbrieven die als referentiekader (kunnen) dienen voor uit uitvoeren van een risicoanalyse.

¹¹ Artikel 25/2, § 1, 2°, WPA omschrijft tijdelijk vaste camera als de camera die voor een beperkte tijd op een plaats wordt opgesteld.

aangeduide plaatsen *per definitie* cameracontrole wordt uitgevoerd omwille van het loutere feit dat de plaatsen in het ontwerp potentieel aan bijzondere veiligheidsrisico's onderhevig zijn.

12. Het Controleorgaan stelt ook vast dat het cameratoezicht op evenementen die in het ontwerp worden aangeduid ook kan worden uitgevoerd op grond artikel 6 van de Camerawet van 21 maart 2007 met het oog op het goede en veilig verloop ervan¹². Net zoals dat het geval is bij voorliggend ontwerp, gaat het om voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen waarvan de politie niet de beheerder is van de plaats.

In dat verband stelt het Controleorgaan vast dat het bewaren van de beelden in het kader van artikel 6 van de Camerawet en van artikel 25/3 WPA aan verschillende termijnen is onderworpen. Rijst de vraag of aan deze vaststelling, in casu, bijzonder gewicht toekomt.

b. Het verband tussen artikel 6 van de Camerawet en artikel 25/3 WPA

13. In het advies nr. 50/2016 van 21 september 2016, randnummer 8, van de GBA (de Gegevensbeschermingsautoriteit, rechtsopvolger van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) wordt gevraagd naar het verband tussen artikel 9 van de Camerawet, dat het voor de politie mogelijk maakt om beelden van voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen in real time te bekijken en het cameragebruik door de politie op voor het publiek toegankelijk plaatsen zoals geregeld in artikel 25/3 WPA.

Hoewel deze vraag werd gesteld vanuit de optiek dat de beheerder van de plaats niet kan gedwongen worden om de beelden in real time naar de politie over te dragen, is de vraag tevens van belang bij het onderzoek van voorliggend ontwerp.

14. Artikel 6 van de Camerawet regelt het cameragebruik op voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, zoals evenementen, waarvan particulieren, verenigingen of zelfs gemeenten de beheerder van de plaats (kunnen) zijn. Artikel 6, § 3 derde lid Camerawet voorziet ook in de mogelijkheid om bij koninklijk besluit de plaatsen aan te duiden die door hun aard een bijzonder risico voor de veiligheid inhouden. Krachtens artikel 9, derde lid, 3°, a, van dezelfde wet kan de politie met toestemming van de beheerder beelden (van het evenement) in real time ontvangen.

15. Het Controleorgaan is van oordeel dat niet valt uit te sluiten en het in de praktijk zelfs veelvuldig zal voorkomen dat de plaatsen in voorliggend ontwerp samenvallen met de voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen van artikel 6 *juncto* 9, derde lid, 3°, a, van de Camerawet.

16. In het advies 53/2017 van 20 september 2017¹³ en op de hoorzitting van 5 maart 2018¹⁴ over het wetsontwerp met betrekking tot de wet van 21 maart 2018, heeft de GBA haar bezorgdheid uitgedrukt over de vaststelling dat de gegevens die door ANPR-camerasystemen worden verzameld (massaal) gedurende een jaar kunnen worden bewaard.

Deze bewaartermijn staat in verband met de oprichting van technische databanken, zowel door de lokale als federale politie, voor ANPR-gegevens en de koppeling met andere databanken¹⁵, die daardoor een niet geringe impact heeft op het privéleven van de betrokkene.

¹² Wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.

¹³ Randnummer 8.

¹⁴ Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Parl. St. Kamer* 2017-2018, 54-2855/004, 6.

¹⁵ Zie de artikelen 44/2, § 3, WPA, 44/4, § 4 en 44/11/3decies WPA.

Het Controleorgaan sluit zich aan bij deze bezorgdheid en ziet met betrekking tot voorliggend ontwerp een bijkomende reden.

17. Het cameragebruik op de plaatsen aangeduid in voorliggend ontwerp betreft een verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing van de WPA. Daar waar artikel 6 van de Camerawet voorziet in een bewaartermijn van 1 tot maximum drie maanden (voor plaatsen die onderhevig zijn aan een bijzonder veiligheidsrisico), is de bewaartermijn van de camerabeelden in het kader van politionele opdrachten vastgelegd op maximum een jaar (artikel 25/6 WPA). Deze bewaartermijn is dus minstens drie keer groter dan de maximumbewaartermijn voorzien in de Camerawet.

18. De keuze om gebruik te maken camerabewaking op grond van de Camerawet dan wel WPA heeft dus gevolgen voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene. Daarom adviseert het Controleorgaan dat de volgende aanbevelingen in beschouwing worden genomen.

c. Aanbeveling

19. Zoals in de toelichting bij de wet van 21 maart 2018 wordt benadrukt *“is het niet de bedoeling de politiediensten de mogelijkheid te bieden te allen tijde toegang in real time te hebben tot alle beelden van de bewakingscamera’s van alle voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen. Dit is in de praktijk niet denkbaar, noch verdedigbaar in een rechtsstaat.”*¹⁶

20. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel is het aanbevolen dat de politiedienst in het kader van het overleg tussen alle actoren omschreven in artikel 2 van het ontwerp, en mede op basis van de hoger vermelde risicoanalyse, bij de beslissing om gebruik te maken van camera’s motiveert en rechtvaardigt waarom cameragebruik op de in het ontwerp aangeduide plaatsen niet primair uitgevoerd kan worden met de toepassing van de artikel 9, derde lid, Camerawet door gebruik te maken van Camera’s die toebehoren aan de beheerder van de plaats. Ook op het vlak van (kosten)efficiëntie lijkt derhalve deze oefening meer dan nuttig.

Artikel 1 van het ontwerp laat ruimte voor deze aanvullende voorwaarde aangezien de criteria niet exhaustief worden opgesomd. Minstens zou de denkoefening kunnen gemaakt worden in het kader van de hogervermelde impact- en risicoanalyse.

21. Het Controleorgaan gaat er sowieso vanuit dat in geval van doorzenden van de beelden vanuit de verwerkingsverantwoordelijk naar een politionele meldkamer of politioneel commandocentrum, de bepalingen van de WPA inzake zichtbaar cameragebruik integraal van toepassing zijn, ongeacht of voormelde beelden bij de politie worden opgeslagen/opgenomen dan wel enkel in real time worden bekeken.

OM DEZE REDENEN,

het Controleorgaan op de politionele informatie,

verzoekt rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen en gevolg te geven aan de aanbeveling onder randnummers 19 en 20.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 26 september 2018.

Voor het Controleorgaan,

De voorzitter,

(get.) Philippe ARNOULD

¹⁶ Memorie van toelichting, DOC 54-2855/001, p. 93.