



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
/	DA220019/2		28.11.2022

Betreft: Advies betreffende twee amendementen inzake een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt wat de bewaartermijnen van de camerabeelden en het recht op toegang tot die beelden voor de burgers betreft (DOC 55-2662/002)

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna het 'COC' of 'het Controleorgaan'),

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (B.S., 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2de lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit* (hierna afgekort 'WOG');

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 *op het politieambt* (hierna 'WPA');

Gelet op de *Law Enforcement Directive* 2016/680 van 27 april 2016 (hierna *LED*);

Gelet op het verzoek van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 4 november 2022;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, lid-raadsheer in het Controleorgaan;

Brengt op 28 november 2022 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. 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, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG') 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 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, 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)³ en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. Wat betreft derhalve 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 politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

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" (hierna 'Richtlijn Politie en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') 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 en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

4. Het Controleorgaan is ingevolge artikel 281, § 4, van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzen*", zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2019 "*tot wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens*" ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

5. Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC'), zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (*BS* van 8 augustus 2022), met de validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend bij titel 7 van de wet van 30 juli 2018. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

II. Voorwerp van de aanvraag

5. De adviesaanvraag heeft betrekking op twee amendementen op het wetsvoorstel "*tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt wat de bewaartermijnen van de camerabeelden en het recht op toegang tot die beelden voor de burgers betreft*", ingediend door de kamerleden Eva Platteau en Julie Chanson (hierna 'het wetsvoorstel').

6. Het wetsvoorstel wil in essentie in de WPA, enerzijds, een minimumbewaartermijn voor de camerabeelden vastleggen en, anderzijds, voorzien in een recht van toegang tot de beelden voor de burger die werd gefilmd. Daarvoor worden, respectievelijk, de artikelen 25/6 en 25/7 WPA met betrekking tot het zichtbaar gebruik van camera's gewijzigd.

⁶ Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3 WGB.

7. Het Controleorgaan heeft over dit wetsvoorstel op 11 juli 2022 advies verleend (advies DA220019).

8. In het licht van de opmerkingen en het voorstel van amendering van het wetsvoorstel door het Controleorgaan worden door de indieners van het wetsvoorstel twee amendementen ingediend (hierna 'amendement nr. 1' en amendement nr. 2'). Het is over deze twee amendementen dat advies van het Controleorgaan wordt gevraagd.

III. Analyse van de aanvraag

1. Voorafgaand: het advies van 11 juli 2022

9. In het advies van 11 juli 2022 heeft het Controleorgaan opgemerkt dat, als de stellers van het wetsvoorstel inderdaad voor ogen hebben om het recht van (rechtstreekse) toegang te beperken tot het bekijken van camerabeelden, maar het inzien van de beelden kan geweigerd worden met het oog op de bescherming van doeleinden van algemeen belang en rechten en belangen van derden, door het Controleorgaan wordt voorgesteld om, in het belang van de rechtszekerheid, het ontworpen artikel 25/7 WPA als volgt te amenderen (onderlijnd), waardoor het ontworpen artikel 25/7 wordt aangevuld met een vierde lid (van een derde paragraaf):

“§ 3. In afwijking van de artikelen 41 en 42 en onverminderd artikel 44 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens heeft de persoon van wie de persoonsgegevens worden verwerkt gedurende de minimum periode van drie maanden het recht van inzage van de beelden die hem betreffen.

Hij richt daartoe een verzoek aan de verwerkingsverantwoordelijke. Dit verzoek bevat voldoende gedetailleerde aanwijzingen om de betrokken beelden precies te kunnen lokaliseren.

De verwerkingsverantwoordelijke bewaart de beelden die het voorwerp uitmaken van het verzoek tot toegang zolang dit nodig is voor de verwerking ervan, waarbij de bewaartermijn niet langer duurt dan de termijn bepaald in artikel 25/6.

Het verzoek tot inzage van de beelden wordt niet ingewilligd wanneer dit noodzakelijk is:

1° om de mogelijke belemmering van strafrechtelijke of andere gereguleerde onderzoeken, opsporingen of procedures te voorkomen;

2° om nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen te voorkomen;

3° voor de bescherming van de openbare veiligheid;

4° voor de bescherming van rechten en belangen van derden”.

10. Het Controleorgaan stelt vast en apprecieert dat de stellers van het wetsvoorstel de aanbevelingen voor een aanpassing van artikel 25/7 WPA, grotendeels hebben gevolgd en overgenomen, zij het met een kleine wijziging die in het amendement nr. 2 wordt opgenomen (zie verder).

2. Het amendement nr. 1

11. Het amendement amendeert het ontworpen artikel 2 van het wetsvoorstel, dat het artikel 25/6 WPA wijzigt, in die zin dat de woorden *'drie maanden'* wordt vervangen door *'90 dagen'*. Het betreft, aldus de Vaste Commissie van de Lokale Politie, een louter technische wijziging. Op zich lijkt deze wijziging toch wel wat meer dan een louter technische wijziging vermits daardoor:

- wordt afgeweken van de keuze voor termijnen in "maanden", zelfs binnen hetzelfde artikel 25/6 WPA en in alle bestaande en overige artikelen van de WPA (art. 25/7, 44/11/3 *decies*, 46/5 en 46/12 WPA); dit lijkt niet aangewezen. Ofwel wordt een termijn overal in dagen, ofwel overal in maanden omschreven. Een mix van termijnen in dagen en maanden binnen dezelfde wet (en zelfs dezelfde afdeling of artikel) lijkt niet aangewezen;
- de berekening van de termijn best helder gemaakt wordt zodat duidelijk is wanneer de termijn begint en wanneer deze eindigt. Er mag aangenomen worden dat de regels van het Gerechtelijk wetboek van toepassing zijn wat voor (het bestaande systeem van) een termijn in maanden duidelijk bepaald wordt door artikel 54 Ger.W.⁷. Wanneer een termijn in dagen bepaald wordt is het voor het COC niet helder wanneer de termijn begint en wanneer die eindigt (dies a quo niet en dies ad quem wel in de termijn?).

3. Het amendement nr. 2

12. Het amendement nr. 2 luidt, voor zover relevant voor dit advies, als volgt:

§ 3. *"In afwijking van de artikelen 41 en 42 en onverminderd artikel 44 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens heeft de persoon van wie de persoonsgegevens worden verwerkt gedurende de minimum periode van negentig dagen het recht van inzage van de beelden die hem betreffen, en het recht daarvan een kopie te verkrijgen".*

13. Het amendement neemt, naast de technische aanpassing van het amendement nr. 1, het voorstel van het Controleorgaan voor een aanpassing van het ontworpen artikel 3 over, maar breidt dit artikel uit door een principiële **recht** om een kopie van de camerabeelden te creëren.

⁷ *"Een in maanden of in jaren bepaalde termijn wordt gerekend van de zoveelste tot de dag vóór de zoveelste."*

14. Wat het recht op een kopie van de beelden betreft, herhaalt het Controleorgaan voor de goede orde zijn opmerkingen van het advies van 11 juli 2022 die er in wezen op neer komt dat beter wordt afgezien om ook een principeel recht op een kopie in het ontworpen artikel 3 van het wetsvoorstel op te nemen.

15. Zoals in het advies van 11 juli 2022 wordt opgemerkt, regelt het ontworpen artikel 3 voor de burger een recht van toegang tot politionele camerabeelden. Volgens de stellers van het wetsvoorstel wordt daarmee aangesloten bij het advies van het Controleorgaan m.b.t. de *bodycam* waarbij inspiratie wordt gehaald bij artikel 12 Camerawet 21 maart 2007. Maar dit advies betrof een afspiegeling van het uitgangspunt, niet de letterlijk overname van deze bepaling in de WPA. In de Camerawet van 21 maart 2007 wordt voor de toegangsregeling natuurlijk alleen rekening gehouden met het wettelijk kader van de AVG. En dat is niet het geval voor de verwerking van camerabeelden door de politiediensten. In tegenstelling tot de AVG, verleent de *LED* immers geen recht op een kopie van de persoonsgegevens en is dit in de *LED* dus niet normatief voorzien. Er wordt in de considerans 43 *in fine* bij de *LED* hoogstens gesteld "*Dat overzicht **kan** in de vorm van een kopie worden verstrekt*". Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat een 'overzicht' trouwens ook niet gelijk te stellen valt met een inhoudelijke kopie van de persoonsgegevens (een overzicht kan er ook in bestaan dat wordt opgelijst welke persoonsgegevens precies worden verwerkt⁸).

16. Artikel 38 WGB, dat een omzetting is van artikel 14 *LED* m.b.t. het recht van inzage, creëert echter geen (principeel) recht op een kopie van de persoonsgegevens. Zelfs in het hiervoor vermeld artikel 12 van Camerawet 2007, dat een concretisering van het inzagerecht zoals geregeld in artikel 15 AVG betreft, voorziet niet in een principeel recht op een kopie van de beelden ("*Wanneer de gefilmde persoon aanspraak kan maken op het recht om een kopie te verkrijgen (...), kan de verwerkingsverantwoordelijke het verzoek inwilligen*" (...)), ook al gelden voor de beperking op het recht van toegang *in globo* dezelfde beperkingen op het inzagerecht zoals voorzien in het ontworpen artikel 3 van het wetsvoorstel.

17. Misschien wordt door de indieners van het amendement voorbijgegaan aan het feit dat de beelden verwerkt worden voor politionele doeleinden waarbij *ab initio* niet vaststaat of deze als bewijselementen zullen worden aangewend of m.a.w. enige operationele relevantie hebben. Dat is niet zelden het geval. Vaak worden de camerabeelden retroactief geraadpleegd doordat de feiten pas later aan het licht komen of later blijkt dat de camerabeelden aanwijzingen (kunnen) bevatten in het raam van een strafrechtelijk vooronderzoek.

⁸ Zie HvJ 17 juli 2014, Y.S. versus Minister van Immigratie, Integratie en Asiel, gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12, r.o. 59.

18. Het onderscheid tussen het recht om de beelden in te zien, enerzijds, en het recht op een kopie, anderzijds, is ter zake dan ook bijzonder relevant. Het zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de betrokkene, aan wie een kopie is verstrekt, in het bezit komt/is van (zoals dat pas later in de tijd duidelijk is geworden) operationele gegevens. Dat valt zeker niet altijd op te lossen door, bijvoorbeeld, de afbeeldingen van derden te blurren. Het gaat lang niet altijd louter om het gezicht van de personen. Rijst de vraag of in het licht van de toepassing van artikel 38 WGB (en artikel 14 *LED*), dat dus **niet** voorziet in een (principeel) recht op een kopie, het toekennen van een principeel recht op kopie redelijk wordt verantwoord in die zin dat het wetsvoorstel blijkt geeft van een redelijk evenwicht tussen alle belangen.

19. Vandaar dat het Controleorgaan in het advies van 11 juli 2002 ook heeft gewezen op de belangen die gemoeid zijn met het strafonderzoek. Het recht op een kopie kan dit onderzoek onbewust (ernstig) verstoren. Daarom heeft het Controleorgaan in dat verband in het advies van 11 juli 2022 er op gewezen dat wanneer de(ze) beelden deel uitmaken van een strafonderzoek (in de ruime zin van het woord, met name een opsporingsonderzoek, gerechtelijk onderzoek, een onderzoek ter terechtzitting of strafuitvoeringsonderzoek) voor het toegang tot het strafdossier de regels van het Gerechtelijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering, de bijzondere strafwetten en hun uitvoeringsbesluiten van toepassing (zie de artikelen 44 en 210 WGB).

20. Tot slot kan niet voorbij worden gegaan aan de operationele en budgettaire impact en de impact op de capaciteit van de geïntegreerde politie wanneer dergelijk recht op een kopie zou worden geïmplementeerd. Het COC is van mening dat ook met dit aspect van een reeds zwaar gesolliciteerde organisatie rekening moet worden gehouden.

In de globaliteit derhalve is het Controleorgaan zeer terughoudend om dit recht op kopie in de wet in te schrijven.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de politionele informatie

verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde opmerkingen in de randnummers 14 tot en met 20 wat betreft het amendement nr. 2 inzake het ontworpen artikel 3 met betrekking tot het recht op een kopie van de camerabeelden.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 28 november 2022.

Voor het Controleorgaan,
De voorzitter,
Philippe ARNOULD (Get)