



## CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
/	DA220038		01.02.2023

**Betreft:** Advies betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens wat de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden betreft (DOC 55-2694/001).

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 Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 16 december 2022;

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, Voorzitter a.i. van het Controleorgaan;

Brengt op 1 februari 2023 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 2016/679<sup>1</sup> en de Richtlijn 2016/680<sup>2</sup> 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<sup>e</sup> 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)<sup>3</sup> en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB<sup>4</sup>. 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 politieambt<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 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').

<sup>2</sup> 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)*).

<sup>3</sup> Artikel 4 §2, 4<sup>e</sup> lid WOG.

<sup>4</sup> Artikel 71 §1, 3<sup>e</sup> lid WGB.

<sup>5</sup> Artikelen 59 §1, 2<sup>e</sup> 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 verleend<sup>6</sup>.

**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<sup>e</sup> 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<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> 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**

**6.** De adviesaanvraag heeft betrekking op het wetsvoorstel "*tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens wat de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden betreft*", ingediend door de kamerleden Eva Platteau en Julie Chanson (hierna 'het wetsvoorstel').

**7.** Het wetsvoorstel wil in essentie, enerzijds, de verwijzing naar journalistieke deontologie in artikel 24 § 1 WGB schrappen teneinde de journalistieke doeleinden in ruimere zin te kunnen beschermen zodat de uitzonderingen op bepaalde basisrechten van de betrokkene en bepaalde verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke, zoals vastgelegd in de paragrafen 2 tot en met 5 van 24 WGB, ook

---

<sup>6</sup> Artikel 71 §1, derde lid juncto 236 § 3 WGB.

van toepassing zijn op de zogenaamde 'burgerjournalistiek' of burgerjournalist(en) en, anderzijds, de journalistieke finaliteit verruimen tot onderwerpen van algemeen belang, los van de vraag of de verwerking betrekking heeft op een maatschappelijk debat.

**8.** Het Controleorgaan is bevoegd om advies te verlenen over aspecten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens voor zover deze betrekking hebben op of in verband staan met de werking van de politiediensten en/of het personeel van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI'). Immers, zoals het Controleorgaan in zijn advies uit eigen beweging van 22 november 2021 in de context van het filmen van politie-interventies heeft gesteld<sup>7</sup>, en waarnaar in het wetsvoorstel ook wordt verwezen, is het Controleorgaan ook bevoegd om advies te verstrekken over aspecten die betrekking hebben op de toepassing van de AVG, voor zover de verwerkingen (filmen) in verband staan met de bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de politieambtenaar of, juridisch correcter, een personeelslid van de GPI<sup>8</sup>, met name de bescherming van de persoonsgegevens en de impact ervan op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (van die personeelsleden).

Aangezien het wetsvoorstel duidelijk ook een impact heeft – en dat lijkt ook de bedoeling van de steller van het wetsvoorstel - op de bescherming van de persoonsgegevens, en in dat verband mogelijk ook de bescherming van de privacy, van het personeelslid van de GPI, zal het Controleorgaan zich dit advies dan ook beperken tot de aspecten van het wetsvoorstel die daarmee in verband staan. Voor het overige verwijst het Controleorgaan naar het advies van de GBA.

### **III. Analyse van de aanvraag**

#### **A. De bescherming van de grondrechten van de politieambtenaar**

##### **A.1. De keuze van het juridisch kader**

**9.** Hoewel het wetsvoorstel dit pas in punt 8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel expliciet stelt<sup>9</sup>, is het voor het Controleorgaan duidelijk dat het wetsvoorstel vooral tot doel heeft, of minstens lijkt te hebben, om de controversie met betrekking tot de (on)rechtmatigheid van het filmen van politie-interventies te kunnen bezweren. In dat verband verwijst het wetsvoorstel naar het advies uit eigen beweging van het Controleorgaan van 22 november 2021 "*betreffende het filmen door*

<sup>7</sup> Advies uit eigen beweging "*betreffende het filmen door burgers van politie interventies en betreffende de bescherming van de persoonsgegevens en de privacy van politieambtenaren tegenover derden tijdens de uitvoering van hun politie-opdrachten*" (DD200025), beschikbaar op [www.conroleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen](http://www.conroleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen).

<sup>8</sup> Wanneer in dit advies dus wordt gesproken over "*een politieambtenaar*" bedoelen we "*een personeelslid van de geïntegreerde politie*".

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, p. 30.

*burgers van politie interventies en betreffende de bescherming van persoonsgegevens en de privacy van politieambtenaren tegenover derden tijdens de uitvoering van hun politionele opdrachten*<sup>10</sup>.

**10.** Bij wijze van een eerste algemene opmerking is het opmerkelijk dat het wetsvoorstel ((on)bewust) voorbijgaat aan de vigerende nationale (voornamelijk Nederlandstalige) rechtspraak die, tegen de achtergrond van de in het advies van 22 november 2021 en in de rechtsleer besproken (Europese) rechtspraak, in essentie pleegt te aanvaarden dat de politieambtenaar, ondanks het geweldsmonopolie dat inherent is aan de politiefunctie, *ab initio* niet verstoken is van de bescherming van de persoonsgegevens en privacy tijdens de uitvoering van politionele opdrachten (in de publieke ruimte). Het Controleorgaan verwijst ter zake naar het, eveneens niet in het wetsvoorstel aangehaalde, arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 26 mei 2020, waarin duidelijk wordt geoordeeld dat de nationale rechter dient te onderzoeken waarom een politiebeambte minder (of geen) privacybescherming van artikel 8 EVRM zou genieten "*door het enkele feit*" dat hij een politiebeambte is<sup>11</sup>.

**11.** Noch de bescherming van de persoonsgegevens, noch de bescherming van de privacy, noch de bescherming van de vrije meningsuiting zijn absolute grondrechten. In het licht van de toepassing van de artikel 8 EVRM, 7 en 8 van het EU Handvest van de Grondrechten (respectievelijk de bescherming van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens)<sup>12</sup> en artikel 22 Grondwet (bescherming privéleven) dient beantwoord te worden in een gepast wettelijk kader. Het opleggen van 'beperkingen' aan grondrechten vraagt logischerwijs **primair** een degelijk democratisch debat over, *in casu*, het bestaan en de draagwijdte van de grondrechten van de politieambtenaar. In dat opzicht wordt idealiter pas **secundair**, en dus pas daarna, in functie van het antwoord op deze primaire vraag de doelstelling van het wetsvoorstel (beperking op de basisrechten van de betrokkene - politieambtenaar) op de doopvond worden gelegd.

**12.** In dat opzicht stelt het Controleorgaan zich, als tweede algemene opmerking, vragen bij het door de stellers van het wetsvoorstel gekozen wettelijk kader. Artikel 24 WGB is manifest niet het gepaste wettelijk kader te zijn waarin deze vragen worden beantwoord. Naar het oordeel van het Controleorgaan heeft artikel 24 WGB de volgende tweeledige doelstelling:

- een omschrijving van de journalistieke doeleinden;
- een uitzonderingsbepaling ten aanzien van, of afwijkingen op, bepaalde basisrechten van de betrokkene en verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke.

Er kan bezwaarlijk geargumenteed worden dat het wetsvoorstel, door te sleutelen aan artikel 24 WGB, de problematiek van de draagwijdte van de bescherming van de persoonsgegevens, en in dat

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> EHRM 26 mei 2020, Marina versus Roemenië. Zie R. SAELENS, "Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens?", *TvMR* 2022, afl. 1, 12.

<sup>12</sup> Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

verband de bescherming van de privacy, van de politieambtenaar (tijdens de uitvoering van politionele opdrachten) duidelijk en concreet regelt of zelfs maar verduidelijkt.

**13.** Naar het oordeel van het Controleorgaan lijken voor de beantwoording van de primaire vraag eerder de Wet Geïntegreerde Politie<sup>13</sup> of de wet betreffende het statuut van het politiepersoneel<sup>14</sup> (eventueel, maar eerder ondergeschikt, de Wet op het politieambt) in aanmerking te komen. Met het wetsvoorstel wordt immers (minstens impliciet) aanvaard dat, *in casu*, de politieambtenaar ofwel *ab initio* dan wel naar gelang de omstandigheden, de taak of de (specifieke) opdrachten, de bescherming van de persoonsgegevens en/of de bescherming van de privacy geniet, maar kunnen beperkt worden in het licht van de fundamentele rechten of gerechtvaardigde belangen van derden. Maar, zoals uit de rechtspraak, de rechtsleer en het voornoemd advies van het COC van 22 november 2021 blijkt, zijn de journalistieke, academische, artistieke of literaire verwerkingsdoeleinden niet de enige doeleinden waarvoor de basisrechten van de betrokkene (politieambtenaar) kunnen worden beperkt (zie verder). Het vastleggen van de draagwijdte van de bescherming van de persoonsgegevens en de bescherming van de privacy (door de verwerking van de persoonsgegevens) in de (organieke of statutaire) basiswetgeving van de politie lijkt dan ook de meest gepast wettelijk kader.

**14.** Een andere oplossing, zonder volledig te willen zijn, die aan de voorgaande opmerkingen zou kunnen tegemoetkomen, is deze waarbij, naar het voorbeeld van Nederland, in de (straf)wet wordt vastgelegd dat eenieder die zich in een openbare plaats of een publiek toegankelijk plaats begeeft redelijkerwijs kan verwachten dat hij wordt of kan worden gefilmd, onder de voorwaarde dat het filmen niet heimelijk gebeurt (met een verborgen camera/smartphone) én de beelden in beginsel niet worden verspreid (zie ter zake het advies van het COC van 22 november 2021, randnummer 14). In dat opzicht zou het filmen van onder meer politieambtenaren in een openbare plaats of een publiek toegankelijk plaats een wettelijke basis hebben in welke geval er in beginsel geen sprake is van een onrechtmatige verwerking (verzameling) van persoonsgegevens (middels het filmen) in de zin van artikel 222, 1° WGB. Wat betreft de voorwaarden voor het verspreiden van de beelden zou kunnen verwezen worden naar artikel 24 WGB, in welke geval de verspreiding van de beelden in het raam van een onderwerp van publiek debat de wettelijke basis voor de rechtmatigheid van de verwerking (publiek verspreiden) van de persoonsgegevens is, voor zover dat wordt rekening gehouden met de noodzakelijkheid en proportionaliteit (artikel 5.1. c) AVG *juncto* artikel 222, 2° WGB).

Daarnaast laat de AVG toe dat, naargelang de omstandigheden en de toestemming buiten beschouwing gelaten, de politieambtenaar wordt gefilmd met het oog op het gebruik van de beelden voor andere gerechtvaardigde doeleinden (rechten en belangen) van de verwerkingsverantwoordelijke

---

<sup>13</sup> Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, BS van 5 september 1999 (bijvoorbeeld in titel IV, Hoofdstuk I, afdeling 2)

<sup>14</sup> Wet van 26 april 2002 "houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten".

of derden (artikel 6.1. c) en f), en desgevallend d) AVG. Te denken valt aan onder meer de situatie waarbij de politieambtenaar niet legitiem en/of buitensporig geweld gebruikt of dwang aanwendt.

## A.2. De deontologische code als waarborg

**15.** Een derde algemene opmerking staat in verband met de in het advies van het COC van 22 november 2021 besproken (Europese) rechtspraak, waaruit duidelijk blijkt dat veel belang wordt gehecht aan het respect voor de grondrechten van de persoon die het voorwerp van een journalistieke verwerking is, dat wordt gematerialiseerd in de ethische of deontologische code(s) voor de journalistiek. In dat verband oordeelt de Belgische rechtspraak terecht dat niet valt in te zien waarom ook een zogenaamde burgerjournalist niet de Code van de Raad voor de Journalistiek<sup>15</sup> zou moeten volgen – of minstens de essentiële journalistieke ethische zorgvuldigheidsbeginselen - maar daarentegen de ‘professionele’ journalistiek dat wel moet doen<sup>16</sup>. De reden is dat deze rechtspraak bijzonder belang hecht aan de verantwoordelijkheid van degene die zich op de journalistieke uitzonderingen (vrije meningsuiting) beroept, los van de hoedanigheid van deze persoon<sup>17</sup>. Deze Code beklemtoont immers onder meer het respect voor het grondrecht op het privéleven en de menselijke waardigheid van de persoon over wie wordt bericht (inclusief beelden worden gemaakt). De menselijke waardigheid vormt zelfs de grondslag van alle grondrechten<sup>18</sup>.

**16.** Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheid van de GBA om zich ter zake uit te spreken, lijkt artikel 24 WGB, samen gelezen met deze journalistieke Code, precies de waarborgen vast te leggen voor een evenredige verzoening tussen de gestelde concurrerende grondrechten. Aangezien het wetsvoorstel de verplichting van de naleving van deze deontologische code zonder meer wil schrappen, heeft dit dan ook zonder twijfel een bijzonder problematische impact op de bescherming van de grondrechten van de politieambtenaar, aangezien hij in dat opzicht manifest minder bescherming zou genieten tegenover de burgerjournalist dan tegenover de professionele journalist. Deze ongelijkheid - en meteen ook de doelstelling van het wetsvoorstel om af te wijken van de gevestigde Belgische rechtspraak - wordt door de stellers van het wetsvoorstel op geen enkele wijze

<sup>15</sup> Beschikbaar op: <https://www.rvdj.be>.

<sup>16</sup> Zie het voormeld advies van het COC van 22 november 2021. Voor een recente en concrete toepassing kan verwezen worden naar een arrest van 22 december 2020 van het Hof van Beroep te Gent –een burgerjournalist had een politie-interventie gefilmd en op het internet gezet - waarin werd gesteld: “*dient geconcludeerd dat te betrokken verwerking ... door beeldopname niet op betekenisvolle wijze bijdroeg aan het publiek debat dat de beklagde beweerdelijk poogde aan te kaarten, dat de weergave van de betrokken beeldopname en de daarin gesuggereerde éézijdige boodschap werd verspreid zonder enige vorm van verificatie hoewel verificatie een klassiek onderdeel vormt van journalistieke deontologie en dit een gegeven van algemene bekendheid is, en dat de betrokken beeldopnamen op een negatieve, minstens denigrerende, wijze afstraalden op de betrokken politieambtenaren, die geen persoonlijke bekendheid genoten. In die omstandigheden kan de beklagde zich niet op de journalistiek exceptie beroepen ... om zonder toelating van de betrokken politieambtenaren hun persoonsgegevens te verwerken en te verspreiden middels de gewraakte beeldopname waarbij deze politieambtenaren niet-geanonimiseerd en in detail in beeld werden gebracht” (punt 2.5.8), cf. advies COC van 22 november 2021, randnummer 62.*

<sup>17</sup> Zie het hiervoor vermeld advies van het COC van 22 november 2021. Zie recent EHRM 6 oktober 2022, Khural en Zeynalov versus Azerbeidzjan, punt 45. Niet zonder belang te vermelden is dat deze Code is opgesteld tegen de achtergrond van de journalistieke verslaggeving tijdens betogingen en andere (grote) publieke manifestaties. Deze Code spreekt zich geenszins uit over het filmen van de politieambtenaar tijdens zijn (loutere) aanwezigheid in een publieke plaats.

<sup>18</sup> Artikel 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Toelichting bij het Handvest van de grondrechten).

verantwoord. In dat opzicht creëert het schrappen van de plicht tot naleving van de journalistieke Code of minstens van de daarin opgenomen meest fundamentele principes een onevenwicht tussen het recht op vrije meningsuiting, waaronder de journalistieke vrijheid, enerzijds en het respect voor de bescherming van de persoonsgegevens, en desgevallend het privéleven, van de politieambtenaar anderzijds, dat ook problematisch is in het licht van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

**17.** Naar het oordeel van het Controleorgaan wordt de door het wetsvoorstel beoogde oplossing dus niet op een evenwichtige wijze gerealiseerd door in artikel 24 WGB de voorwaarde van de naleving van de journalistieke deontologische te schrappen.

## **B. De onduidelijke draagwijdte van het wetsvoorstel**

**18.** Het ontworpen artikel 2 van het wetsvoorstel, dat artikel 24 § 1 WGB wijzigt en aanvult, luidt als volgt:

*“§ 1. Onder de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan de voorbereiding, het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren ten behoeve van het informeren van het publiek met het behulp van media, over een onderwerp van algemeen belang, of met de doelstelling een bijdrage te leveren aan een publiek debat over een onderwerp van algemeen belang” (onderlijning door het Controleorgaan).*

Het huidige artikel 24 § 1 WGB luidt als volgt:

*“§ 1. Onder de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan de voorbereiding, het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren ten behoeve van het informeren van het publiek met het behulp van media en waarbij de verwerkingsverantwoordelijke zich de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt” (onderlijning door het Controleorgaan).*

Daarnaast wordt in artikel 24 WGB een nieuw paragraaf 1/1 ingevoegd die luidt als volgt:

*“De verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke en literaire uitdrukkingsvormen genieten van de in dit artikel voorziene uitzonderingen en afwijkingen, voor zover dat noodzakelijk is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie” (zie randnummer 26).*

**19.** Hieruit blijkt dat artikel 24 § 1 WGB wordt uitgebreid met de woorden “*een onderwerp van algemeen belang*” en met de doelstelling een bijdrage te leveren aan het “*publiek debat over een onderwerp van algemeen belang*”. Daarbij wordt, zoals hiervoor gezien, niet langer de voorwaarde gesteld dat de



journalistieke deontologische regels moeten worden nageleefd. Wanneer de verwerking een journalistiek doeleinde nastreeft lijkt de nieuwe paragraaf 1/1 met zich te brengen dat de voorziene uitzonderingen van de paragrafen 2 tot en met 5 van artikel 24 WGB van toepassing zijn, maar, althans dat lijkt de opzet te zijn, "voor zover dat noodzakelijk is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en informatie".

**20.** Hoewel de stellers van het wetsvoorstel artikel 24 WGB als een gebrekkige omzetting van de AVG beoordelen<sup>19</sup>, lijkt het wetsvoorstel naar het oordeel van het Controleorgaan op die manier geen helderheid te brengen, minstens geen meerwaarde te bieden.

**21.** Zoals de stellers van het wetsvoorstel zelf opmerken, blijft artikel 5.1. c) AVG van toepassing blijkens hetwelk iedere verwerking, en dus ook de journalistieke verwerkingen onder de voorwaarden zoals vastgelegd in artikel 24 WGB, sowieso noodzakelijk en proportioneel zijn.

**22.** In het licht van de (Europese) rechtspraak en de door de stellers van het wetsvoorstel aangehaalde uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 14 februari 2019, Buivids (overweging 58 van dit arrest is immers helder, duidelijk en kan niet los worden gelezen van de overwegingen 65 en 66 van dit arrest, en met verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM), moet de verwerking in verband staat met een maatschappelijk debat dat tevens een onderwerp van algemeen belang is, of anders gezegd een maatschappelijk debat oproept<sup>20</sup>. De toevoeging van de voorwaarde dat het een onderwerp van algemeen belang moet zijn is dan ook overbodig en zorgt zelfs voor verwarring. Er wordt duidelijk door de (Europese) rechtspraak geoordeeld dat niet elke publicatie (verspreiding) van persoonsgegevens (foto's of beelden van politieambtenaren tijdens een interventie) onder het begrip journalistieke doeleinden, of het maatschappelijk belang, valt. Een debat van algemeen belang (maatschappelijke) **is** een onderwerp van algemeen belang. Om van deze journalistieke uitzonderingen te kunnen genieten moet de verwerking dus het publiek debat ontketenen of raken. Het is dus niet voldoende dat het, *in casu*, filmen van politieambtenaren tijdens een triviale of gewone interventie, laat staan hun loutere aanwezigheid op de openbare weg kan beschouwd worden als een onderwerp van publiek debat noch een 'onderwerp' van algemeen belang. Uiteraard staat de politiefunctie in verband met een taak van 'algemeen belang'. Maar het Hof van Justitie oordeelde in het Buivids-arrest niet dat daardoor elke politieambtenaar zonder meer kan gefilmd worden, integendeel (zie de uitspraak van het EHRM aangehaald in randnummer 10 van dit advies). Het

---

<sup>19</sup> Waarover het COC zich niet uitspreekt.

<sup>20</sup> In het Engels door het EHRM doorgaans omschreven als "*debat of public interest*". Zie de aangehaalde EHRM-rechtspraak in het advies van het COC van 22 november 2021 en de rechtsleer (R. SAELENS "Opgepast u wordt gefilmd! De politiebeambte en zijn zoektocht naar anonimiteit: een blinde vlek in de uitoefening van de politiefunctie", in F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT (eds.), *De sluier rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensbescherming in het strafprocesrecht en het politierecht*, Brugge, die Keure 2022, 213-252. Samengevat: R. SAELENS "Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens?", *TvMR* 2022, afl. 1, 11-14. Wat betreft een analyse van de uitspraak van het Buivids-arrest: R. SAELENS, "Ook politieambtenaren genieten tijdens het uitvoeren van hun politieopdrachten bescherming van hun persoonsgegevens en privacy", noot onder Hof van Justitie 14 februari 2019, *P&R* 2019, 137-143).

Controleorgaan verwijst ter zake naar de uitgebreide analyse van de Europese en nationale rechtspraak in het hierboven aangehaald advies van het Controleorgaan van 22 november 2021 en de rechtsleer<sup>21</sup>.

**23.** Ten tweede rijst de vraag wat de stellers eigenlijk voor ogen hebben, en dus verstaan onder, een "onderwerp van algemeen belang" (dus los van de omstandigheid of er sprake is van een *publiek debat over een onderwerp van algemeen belang*). Dit betreft immers een zeer vaag doeleinde. Zoals uit artikel 52.1 van het Handvest blijkt, kunnen de bescherming van de persoonsgegevens en/of de bescherming van de privacy beperkt worden "indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen" (onderlijning COC). Het algemeen belang kan een ruimere dan wel specifiekere doeleinde omvatten dan de rechten en vrijheden zoals verankerd in het Handvest. Er bestaan immers ook verwerkingsdoeleinden van algemeen belang, enerzijds, en doeleinden in het kader van uitoefening van de rechten en vrijheden, zoals, de vrijheid van meningsuiting (persvrijheid), anderzijds. En zoals EHRM en het Hof van Justitie het in het arrest Buivids van 14 februari 2014 duidelijk stelt, moet voor ogen worden gehouden dat niet elk onderwerp van algemeen belang zich onder de paraplu van de journalistieke doeleinden kan schuilen (overwegingen 58 en 68). Het moet in verband staan met een maatschappelijk debat (waardoor het dus een onderwerp van algemeen belang wordt).

**24.** Het Controleorgaan begrijpt dan ook niet hoe de stellers tot de conclusie komen dat uit het Buivids-arrest zou blijken dat de Belgische wetgever dat evenwicht niet goed in artikel 24 WGB heeft vertaald<sup>22</sup>. Uit deze en andere Europese en nationale rechtspraak blijkt immers dat, zoals de stellers in de memorie van toelichting overigens zelf opmerken, dat een publiek debat het maatschappelijke leven raakt en bijgevolg van algemeen belang is. Zo heeft het Hof van Cassatie<sup>23</sup>, op basis van deze rechtspraak, recent benadrukt dat bij de afweging tussen de gestelde belangen in artikel 8 EVRM (i.c. bescherming privéleven) en artikel 10 EVRM (uitings- en informatievrijheid, waaronder journalistieke berichtgeving) "een aantal beoordelingscriteria vooropgesteld worden, zoals:

- de bijdrage van de verwerking van persoonsgegevens aan een debat van algemeen belang;
- de vraag of degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt al dan niet een publiek figuur is, dan wel zijn gedrag heeft bijgedragen tot de miskennis van de privacy waarop hij zich beroept;
- de inhoud, de vorm en de impact van de publicatie;

<sup>21</sup> Zie ook R. SAELENS "Opgepast u wordt gefilmd! De politiebeambte en zijn zoektocht naar anonimiteit: een blinde vlek in de uitoefening van de politiefunctie", in F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT (eds.), *De sluier rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensbescherming in het strafprocesrecht en het politierecht*, Brugge, die Keure 2022, 213-252. Samengevat: R. SAELENS "Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens?", *TvMR* 2022, afl. 1, 11-14. Wat betreft een analyse van de uitspraak van het Buivids-arrest: R. SAELENS, "Ook politieambtenaren genieten tijdens het uitvoeren van hun politieopdrachten bescherming van hun persoonsgegevens en privacy", noot onder Hof van Justitie 14 februari 2019, *P&R* 2019, 137-143.

<sup>22</sup> Memorie van toelichting, p. 3.

<sup>23</sup> Cass 18 oktober 2022, P.22.0871.N.

- *de wijze en de plaats waarop de informatie is verkregen en de waarheidsgetrouwheid ervan*".

Dit zijn criteria opdat sprake kan zijn van een "*debate of public interest*". Uiteraard is niet bij elk onderwerp van maatschappelijk debat de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk.

Artikel 24 WGB is naar het oordeel van het Controleorgaan dan ook volledig in lijn met het Buivids-arrest aangezien het Hof van Justitie, zoals tevens door de advocaat-generaal in haar conclusie wordt opgemerkt, het evenwicht tussen de bescherming van de persoonsgegevens en de vrije meningsuiting koppelt aan de uitzonderingen die van toepassing zijn voor journalistieke doeleinden, en dus niet voor de uiting van iedere mening (zie de overwegingen 56, 58 en 66 van het Buivids-arrest) die onder de toepassing van artikel 11 Handvest (en 10 EVRM) valt. Het Buivids-arrest en het Cassatie-arrest van 18 oktober 2022 tonen aan de artikel 24 WGB in lijn is met artikel 85 AVG, samen gelezen met overweging 153, daar de afwijkingen van of uitzondering op bepaalde bepalingen van de AVG, *in casu*, "*enkele*" ('uitsluitend') voor journalistieke doeleinden kunnen ingevoerd worden. Het Controleorgaan sluit zich dan ook niet aan bij de lezing van het Buivids-arrest door de stellers van het wetsvoorstel.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat het niet is toegelaten bepalingen van een EU verordening te parafaseren, laat staan letterlijk te herhalen in de nationale wetgeving. Artikel 85 van de AVG voorziet reeds dat de journalistieke uitzondering enkel is toegelaten "*indien deze noodzakelijk zijn om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie*" (art. 85, 2° in fine AVG); de ontworpen paragraaf 1/1 van artikel 24 WGB neemt deze bewoordingen letterlijk over.

**25.** In het licht van het voorgaande rijst dan ook de vraag wat dan de mogelijke andere onderwerpen van algemeen belang kunnen zijn. Doeleinden van algemeen belang, andere dan deze van het maatschappelijk debat, kunnen naar het oordeel van het Controleorgaan dan ook alleen betrekking hebben op de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden. Maar deze legitieme doeleinden kunnen, naar gelang de omstandigheden, ook het onderwerp van een publiek debat worden en onder de vrije meningsuiting in ruimere zin vallen (zonder dat daarbij persoonsgegevens worden verwerkt).

Zo blijkt uit de AVG in samenhang gelezen met het Strafwetboek en het Wetboek van strafvordering, en door bepaalde rechtspraak reeds bevestigd, dat de bescherming van de persoonsgegevens en de privacy niet verhindert dat in het kader van de aangifte van een misdrijf aan de bevoegde autoriteiten de persoonsgegevens van de betrokkene worden verwerkt en aan deze autoriteiten worden doorgegeven. Dat wettigt op zichzelf evenwel niet nog een verspreiding van de persoonsgegevens (beelden) aan derden of op, bijvoorbeeld, sociale media onder het mom van 'journalistieke doeleinden', zoals blijkt uit de in het advies van het COC van 22 november 2021 en in de aangehaalde rechtsleer besproken rechtspraak.

**26.** Het advies van het COC van 22 november 2021 besluit in essentie, gebaseerd op de rechtspraak en de elementen en omstandigheden aangereikt in de rechtsleer (*infra*), dat er a priori geen enkel grondrecht prevaleert. Als de politiefunctie *ab initio* en als zodanig een onderwerp van publiek debat zou zijn, dan moet de wetgever dit dan ook uitdrukkelijk in een gepast juridisch kader regelen, zoals in de randnummers 10 tot en met 14 van dit advies wordt opgemerkt.

**27.** Het staat buiten kijf dat de persvrijheid, al dan niet uitgeoefend door een professionele journalist, een vitale rol speelt als publieke *'watchdog'* in een democratische samenleving. Transparantie en openheid van overheidshandelen is een hoeksteen van de democratie. Daaronder valt ook een kritische reflectie (door de burger) van de politiefunctie en het politietoetreden. Er kunnen inderdaad goede redenen zijn om een politietoetreden te filmen. Maar, zoals onmiskenbaar uit de (Europese) rechtspraak blijkt, waarborgt de persvrijheid, als een aspect van de vrije meningsuiting, geen onbeperkte vrijheid van meningsuiting "*zelfs niet wanneer het gaat om persberichtgeving over ernstige aangelegenheden van algemeen belang. Artikel 8 EVRM vereist immers ook een bijzondere aandacht voor de bescherming van het privéleven, zeker wanneer de aantasting ervan volgt uit het gebruik van technische middelen zoals heimelijke geluids- of beeldopnames*"<sup>24</sup>.

**28.** Het gaat er niet om dat het belang van een kritische reflectie van het politieapparaat en het optreden van politieambtenaren in twijfel moet worden getrokken. Er moet echter wel gewaarschuwd worden voor een zekere vooringenomenheid of principieel uitgangspunt of standpunt, gebaseerd op casuïstische gebeurtenissen, waarbij *de facto* en *ipso facto* wordt aangenomen dat de politie over het algemeen zijn boekje te buiten gaat en dus maar best moet kunnen gefilmd worden, "*just in case.*" Dit is naar het oordeel van het Controleorgaan geen correcte en rechtsgeldige benadering van de problematiek en geeft evenmin invulling aan het evenredigheidsbeginsel. Bovendien zou deze invalshoek een gevaarlijk precedent scheppen in die zin dat aan 'Jan modaal' (minstens impliciet) de boodschap wordt gegeven dat er principieel een wantrouwen heerst of moet heersen tegenover de politie. Dit moet vanzelfsprekend naar het oordeel van het COC vermeden worden.

## **OM DEZE REDENEN,**

### **Het Controleorgaan op de politionele informatie**

**verzoekt de aanvrager gevolg te geven aan de hogervermelde opmerkingen in de randnummers 10 tot en met 17 en 20 tot en met 28.**

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 1 februari 2023.

---

<sup>24</sup> Cass 18 oktober 2022, P.22.0871.N.

Voor het Controleorgaan,  
De voorzitter a.i.,  
(GET) Frank SCHUERMANS