



CONTROLEORGaan OP DE POLITIEONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DIO20009/1		15/03/2022

Betreft: Thematisch onderzoek en advies uit eigen beweging naar het cameragebruik door middel van *drones* door de geïntegreerde politie.

Het Controleorgaan op de politieonele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controleorgaan');

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 'Wet Gegevensbescherming' dan wel 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236;

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

Gelet op artikel 236, § 2, eerste lid, WGB waarbij het Controleorgaan van advies dient uit eigen beweging;

Gelet op artikel 237, tweede tot en met vierde lid, WGB;

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (hierna 'WGP').

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

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

Brengt op 15 maart 2022 het volgend advies uit en formuleert de hiernavolgende vaststellingen en aanbevelingen.

I. 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 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^o, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

2. 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 of *LED*). 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 Titel 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in het 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.

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 tot slot 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 passagiersgegevens*" ten aanzien van de Dienst

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-justitie' of *LED*).

³ Artikel 4 §2, vierde lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, derde lid WGB.

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

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

Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de BELPIU in fiscale materies.

II. VOORWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES

5. Op 10 december 2020 verscheen in een persbericht op de website van de VR7⁷ dat de politiezone CARMA voornemens was om tijdens het eindejaar *drones* in te zetten met het oog op controle op de naleving van de coronamaatregelen. In het persbericht werd vermeld dat de politiezone CARMA *drones* met infraroodcamera's zou gebruiken. Doordat er zich naar aanleiding van onder meer dit persbericht een explosie van reacties in de media ontketende, werd door de burgemeester van de stad Genk in een persbericht van *Het Laatste Nieuws* van 16 december 2020 gesteld dat politiezone CARMA reeds 9 jaar gebruik maakt van *drones* en dat daarbij het wettelijk kader en de privacy wordt beschermd⁸. Dit werd ook door de politiewoordvoerder van de PZ CARMA herhaald. Er werd benadrukt dat de politie geen *drones* zou inzetten om woningen en tuinen te controleren.

6. In de herziene versie van 7 december 2021 van de omzendbrief nr. 06/2020 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep (COMP9) betreffende de handhaving van de COVID-maatregelen, die vastgelegd zijn in het Koninklijk besluit van 28 oktober 2021 "*houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken*", zoals gewijzigd door de Koninklijke besluiten van 19 november 2020, 27 november en 4 december 2021, wordt gesteld dat *drones* niet kunnen ingezet worden ter handhaving van de coronamaatregelen voor gerechtelijke doeleinden¹⁰, en dat ze ook bestuurlijk niet kunnen ingezet worden om zicht te verwerven in een private plaats¹¹. Het COMPG beschouwt de inzet van *drones* voor de gerechtelijke politiefunctie ter opsporing en onderzoek van COVID inbreuken als disproportioneel.

Het COMPG spreekt zich evenwel niet uit over cameragebruik middels *drones* voor andere misdrijven dan COVID inbreuken of ten behoeve van de gerechtelijke politiefunctie in het algemeen. Het blijft

⁷ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/12/10/politiezone-carma-controleert-bewoners-op-eindejaar-met-drones>.

⁸ <https://www.hln.be/genk/politie-reageert-na-commotie-over-controles-met-drones-op-oudjaar-we-doen-dit-al-negen-jaar~aa23d68d/>

⁹ COMPG is het acroniem voor zowel het College van procureurs-generaal als het College van het Openbaar Ministerie.

¹⁰ COL, 6/2020, p. 31, "*Onverminderd de uitoefening van hun preventieve opdrachten, kunnen de politiediensten geen gebruik maken van drones voor gerechtelijke doeleinden. Gelet op de straffen die gesteld zijn op de inbreuken op het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, zou een dergelijk gebruik inderdaad niet beantwoorden aan de proportionaliteitsvoorwaarde die vereist is om een inbreuk op het privéleven te rechtvaardigen*". De straffen die zijn gesteld op de CORONA inbreuken (cf. art. 6 van de Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie) zijn de volgende:

1° een geldboete van één euro tot 500 euro;

2° een werkstraf van 20 tot 300 uur;

3° een autonome probatie van zes maanden tot twee jaar;

4° een straf onder elektronisch toezicht van een maand tot drie maanden;

5° een gevangenisstraf van een dag tot drie maanden

¹¹ https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_07.12.2021_.pdf, p. 31.

dus hoe dan ook onduidelijk vanaf wanneer (welke strafmaat of welke misdrijven?) de inzet van drones voor de opsporingsfunctie wel proportioneel wordt geacht. Het COMPG spreekt zich ook niet uit over de bestuurlijke politiefunctie in het kader van de COVID handhaving voor zover er geen zicht wordt verworven in een private plaats. Opmerkelijk is trouwens dat het College zich uitspreekt over het gebruik met een bestuurlijke finaliteit van drones om zicht te verwerven in een private plaats (een "niet voor het publiek toegankelijke plaats"), daar waar het Openbaar Ministerie in se niet bevoegd is voor bestuurlijke politieopdrachten.

In dat verband heeft ook de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing op 18 december 2020 een schrijven gericht aan de commissaris-generaal van de federale politie en de voorzitter van de vaste commissie van de lokale politie (VCLP) waarin vragen worden gesteld op het vlak van de proportionaliteit en subsidiariteit bij het inzetten van *drones* met het oog op het handhaven van de COVID-maatregelen zoals vastgelegd in het hiervoor vermeld ministerieel besluit van 28 oktober 2020. De minister benadrukt dat het recht op privacy en rustig woongenot gegarandeerd moeten blijven. De Minister blijft niettemin op de vlakte over wat politieel nu juist wel en niet kan door middel van de inzet van *drones*.

7. In het licht van het bovenstaande heeft het Controleorgaan op 23 december 2020 een thematisch toezichtonderzoek met visitatie uitgevoerd bij de politiezone (PZ) CARMA (zie https://www.controleorgaan.be/files/DIO20009_PZ_CARMA_Drones_COVID_DEF_N.PDF). Uit de bevindingen van het onderzoek bleek dat een breder onderzoek met betrekking tot het gebruik van *drones* noodzakelijk was. Om zicht krijgen op het gebruik van de *drones* en een antwoord te kunnen bieden op de hierna gestelde vragen heeft het Controleorgaan bij de geïntegreerde politie (afgekort als GPI¹²) geïnformeerd naar de conformiteit met de bepalingen van de WPA waarbij het rapport over het gebruik van *drones* door de politiezone CARMA als maatstaf werd gebruikt. De 27 politiediensten (politiezones en directies) die tot februari 2021 een of meerdere *drones* bij de Civiele Veiligheid, Directie Nieuwe Technologieën FOD Binnenlandse Zaken hebben geregistreerd, hebben zich echter beperkt tot het overmaken van (voorbereidende) stukken en documentatie zonder expliciet op de gestelde vragen te antwoorden.

De vragen die in het advies aan bod komen, hebben betrekking op het operationeel en het wetsconform gebruik ervan. Concreet gaat het onder meer om de volgende vragen:

- In welke situaties is het gebruik van cameraverwerkingen door middel van *drones* toegestaan?
- Wat zijn de formele vereisen om camera's gemonteerd op *drones* in te zetten en zijn deze dezelfde voor de ganse geïntegreerde politie?
- Is een camera gemonteerd op een *drone* te beschouwen als het 'zichtbaar gebruik van een camera'?
- Hoe verloopt het verwerkingsproces?

¹² GPI staat voor **G**eïntegreerde **P**olitie – **P**olice **I**ntégrée.

- Raakt het gebruik van camera's gemonteerd op *drones* aan andere beschermingswaardige grondrechten?
- Enz. ...

8. De doelstelling van onderhavig advies is dan ook zowel de GPI als de bevoegde politieminsters en de bestuurlijke en gerechtelijke overheden een kader en een aantal vuistregels aan te reiken waarbinnen een '*drone camera*' op een wettelijke en proportionele wijze kan worden ingezet, waarbij het COC niet enkel een antwoord tracht te verstrekken op de meest relevante en veel voorkomende vragen, maar bovendien naar de wetgever toe enkele voorstellen en aanbevelingen tot wetswijziging of beleidsmatig ingrijpen wenst te doen. Hoewel het advies geen betrekking heeft op het 'niet-zichtbaar' (dus heimelijk) gebruik van de camera's gemonteerd op *drones*¹³, worden toch enkele overlappende juridische knelpunten aangestipt. Het Controleorgaan onderstreept dat het huidige advies betrekking heeft op en beperkt is tot het gebruik van camera's gemonteerd op *drones*, *UA(S)*¹⁴ of *RPA(S)*¹⁵ op 31 december 2020. Er wordt in het advies dan ook geen rekening gehouden – voor zover dat al van belang zou kunnen zijn in het licht van de doelstelling van het huidige advies – met nieuwe wet- en regelgeving die van toepassing is na 31 december 2020.

Wanneer we in het kader van dit advies spreken over *drones* dan bedoelen we door band de mobiele camera gemonteerd op een luchtvaartuig.

Dit thematisch onderzoek en advies is zoals gezegd een uitloper van het thematisch onderzoek en visitatie bij de PZ CARMA van 23 december 2020 naar het gebruik van camerabewaking door middel van *drones* met het oog op de controle van de naleving van de COVID-19 maatregelen. Die uitloper heeft als doelstelling een GPI brede inschatting te kunnen maken van het huidige *drone* gebruik voor de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie in het algemeen en te komen tot een advies met hogervermelde doelstellingen. In het kader van dit ambtshalve onderzoek en advies heeft het COC de relevante documenten opgevraagd en bestudeerd van 16 politiezones en 9 entiteiten van de federale politie die cameragebruik door middel van *drones* reeds geïncorporeerd hebben in hun dagelijkse operationele werking of van plan zijn dat te doen.

III. TOEPASSELIJKE WETGEVING

A. De *drone* als instrument voor camerabewaking

¹³ Zoals geregeld in de artikelen 46/1 tot en met 46/14 WPA.

¹⁴ *Unmanned Aircraft (Systems)*.

¹⁵ *Remotely Piloted Aircraft (Systems)*

9. Wanneer de GPI gebruik maakt van camerabewaking zijn de bepalingen van de WPA van toepassing, behalve wanneer het gebruik van camera's in andere wetgeving wordt geregeld¹⁶. De artikelen 25/1 tot en met 25/8 WPA omschrijven de algemene voorwaarden voor het 'zichtbaar' gebruik van camera's, waaronder het gebruik van 'mobiele camera's'. Deze laatste is een camera "*die wordt verplaatst tijdens het gebruik ervan*"¹⁷. De WPA definieert daarnaast als 'zichtbare camera's' onder meer, *in casu*, een camera "*gemonteerd aan boord van politievoertuigen, -vaartuigen, -luchtvaartuigen of elk ander vervoermiddel van de politie, dat als dusdanig geïdentificeerd kan worden*"¹⁸.

10. In het licht van de snelle technologische ontwikkelingen heeft de wetgever geopteerd voor een technologie-neutrale regeling van het gebruik van camera's. De nadruk ligt op het type van de camera, maar niet op de functionaliteit ervan¹⁹. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen vaste, tijdelijk vaste en mobiele camera's, die al dan niet kenbaar zijn (zichtbaar of niet zichtbaar), ongeacht de technologie van de camera²⁰. Hoewel 'drones' niet expliciet in de WPA worden vermeld, worden in de memorie van toelichting bij de wet van 21 maart 2018 het gebruik van 'drones' en 'thermische camera's' op voertuigen of op luchtvaartuigen als voorbeelden genoemd²¹. Net zoals een *bodycam* is een camera gemonteerd op een *drone* te beschouwen als een 'mobiele' camera. Waar de *bodycam* wordt gedragen door een politieambtenaar, wordt de camera van een *drone* gedragen door een luchtvaartuig. Met de functionaliteiten en technologische mogelijkheden als zodanig van deze mobiele camera's wordt in de WPA dus geen rekening gehouden.

11. Daarnaast moet het gebruik van *drones* ook voldoen aan de voorwaarden en verplichtingen van de Ministeriële omzendbrief van 25 juni 2019 "*tot regeling van het gebruik van drones door politie- en hulpdiensten*"²². In het licht van deze omzendbrief is een *drone* te beschouwen als een op afstand bestuurd luchtvaartuig (*Remotely Piloted Aircraft* of *RPA*) dat verbonden is met een *RPAS* (*Remotely Piloted Aircraft System*), dat is een met de *RPA* verbonden grondcontrolestation dat door de bestuurder (piloot) van de *RPA* tijdens de vliegtijd wordt bediend. De *RPA* waarnemer is de persoon die de piloot door middel van visuele waarnemingen aanwijzingen geeft tijdens de vlucht²³. In het licht van het samenlezen van deze ministeriële omzendbrief van 25 juni 2019 en de WPA is een *drone* dus te beschouwen als de drager, met name een politieluchtvaartuig, van de camera. Doordat de *drone* zich

¹⁶ Meer bepaald de snelheidscontroles zoals geregeld in de Wegverkeerswet en de toepassing van stelselmatige observatie, een bijzondere opsporingsmethode geregeld in artikel 47 *sexies* Wetboek van strafvordering.

¹⁷ Art. 25/2 § 1, 1° WPA.

¹⁸ Art. 25/2 § 2, 2° WPA.

¹⁹ Er wordt hier abstractie gemaakt van *ANPR* camera's (zie artikel 44/2 § 3, 1° en 2° WPA).

²⁰ Artikel 25/2 § 1, 3° WPA vermeldt ook een definitie van 'intelligente camera', zoals een *ANPR* camera, met name een camera "*die ook onderdelen en software bevat, die al dan niet gekoppeld aan registers of bestanden, de verzamelde beelden al dan niet autonoom kunnen verwerken*" (zie artikel 44/2 § 3, 1° WPA).

²¹ Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 10-11.

²² Op het ogenblik van het afronden van het onderzoek was de omzendbrief nog niet gewijzigd.

²³ Ministeriële omzendbrief van 25 juni 2019 "*tot regeling van het gebruik van drones door politie- en hulpdiensten*".

verplaatst en de camera op die manier de omgeving filmt, is de door de *drone* gedragen camera te beschouwen als een mobiele camera.

B. De doeleinden en plaatsen voor het gebruiken van *drones*

12. Naar luid van artikel 25/3 § 1 WPA kan de politie voor doeleinden van bestuurlijke en gerechtelijke politie vaste, tijdelijke vaste en mobiele camera's gebruiken. Zo kan de politie zichtbare mobiele camera's inzetten in niet-besloten plaatsen, zoals op de openbare weg en marktplaatsen (het publieke domein m.a.w.), in voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen, zoals treinstations en op festivals, en niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, zoals een woning. Op grond van de bepalingen in de WPA is het in beginsel wettelijk toegelaten om een *drone* bij iedere operationele politie opdracht te gebruiken. Aldus kan de politie in het raam van de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke politie *drones* gebruiken (als ondersteuning) bij, bijvoorbeeld, het handhaven van (het verbod op) samenscholingen, het managen van het gedrag van een grote groep mensen (*crowd controle*), het monitoren van de instroom van verkeer en verkeerscongesties en het monitoren van evenementen en betogingen. Wat betreft opdrachten van gerechtelijke politie kan onder meer gedacht worden aan (de ondersteuning bij) het opsporen van verdachten, vermiste personen of ontvluchte gedetineerden en de voorbereiding van of ondersteuning bij gerechtelijke acties. Onafgezien van de instructies en beperkingen opgelegd in de hiervoor vermelde omzendbrief van het COMPG kunnen *drones* dus in beginsel niet alleen wettig worden ingezet met het oog op het handhaven van de avondklok (of andere COVID-maatregelen die beperkingen opleggen aan het publieke leven) maar ook om zicht te verwerven in een woning. Zoals de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing in de hiervoor vermelde brief van 18 december 2020 beklemtoont, moet het gebruik van een *drone* evenwel proportioneel zijn in het licht van het doel dat wordt nagestreefd. Dat geldt overigens voor de inzet van elke politiemiddel (waaronder camera's).

13. Op de wettelijke mogelijkheden om een mobiele camera in te zetten voor opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie geldt een beperking in functie van de plaats waar deze wordt ingezet. Alleen in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen (treinstation, luchthaven, drankgelegenheden, festivalweide, enz. ...) en niet voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen (woning of private plaats) is het gebruik van mobiele camera's beperkt tot de duur van de 'interventie'²⁴. Zoals in het ambtshalve advies met betrekking tot het gebruik van *bodycams* opgemerkt, wordt het begrip 'interventie' in de WPA niet gedefinieerd hoewel het wel als een wettelijke²⁵ tijdsbeperking wordt gebruikt²⁶. Aangezien dit begrip tevens van belang is in het raam van dit advies

²⁴ Tenzij de politiedienst zelf beheerder is van de plaats, wat hier praktisch buiten beschouwing wordt gelaten. Onderlijning door het COC.

²⁵ Onderlijning door het COC.

²⁶ De interventie is een van de zeven basisfuncties van de dienstverlening die door de lokale politiediensten moet verstrekt worden. Met name wijkwerking, onthaal, interventie, politie slachtofferbejegening, lokale opsporing en lokaal onderzoek,

wordt de analyse van het Controleorgaan in het advies met betrekking tot de *bodycams* volledigheidshalve hernomen²⁷ maar waar relevant toegespitst op het gebruik van een *drone*.

Volgens de memorie van toelichting moet 'interventie' ruim worden begrepen. Het gaat om "de *interventie van bij aanvang tot het beëindigen ervan*"²⁸. Daarmee wordt de politieambtenaar en/of de leidinggevende en/of een bestuurlijke of gerechtelijke overheid en/of een controle-instantie natuurlijk niet veel wijzer. Blijft dus de vraag wat concreet moet worden verstaan onder 'interventie'.

Een mogelijk aanknopingspunt kan worden gevonden in de Ministeriële Omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 "inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking". De functie interventie bestaat erin om een antwoord te bieden aan elke oproep of vaststelling door de politie waarbij de **aanwezigheid** of **tussenkoms**t van de politie vereist is. Aangezien de (tijds)voorwaarde van 'interventie' alleen wordt gesteld wanneer de *drone* wordt gebruikt in een (niet) voor het publiek toegankelijke besloten plaats is niet elke politionele opdracht te beschouwen als een 'interventie'. Het betekent m.a.w. dat de interventie niet *ipso facto* een aanvang neemt, bijvoorbeeld, vanaf de aanvang van de dienst of door het louter monitoren van de openbare weg. Niettemin kan in bepaalde omstandigheden de interventie wél aanvangen bij het vliegen naar deze plaats (van interventie), bijvoorbeeld wanneer de politie tijdens de vlucht informatie krijgt over een ordeverstoring (of het plegen van de inbreuk of het misdrijf) die reeds ophanden is, ook al is *de drone* op dat ogenblik nog niet effectief op de plaats waar de feiten zich daadwerkelijk afspelen. Een concrete (mogelijke) ordeverstoring of het vermoeden van een wetsovertreding moet het effectief gebruik van de *drone* noodzakelijk maken. Het gebruik van de *drone* is bijgevolg afhankelijk van de feitelijke omstandigheden die geval per geval moeten beoordeeld worden.

14. Hieruit volgt logischerwijze dat de *drone* niet 'zomaar' kan worden gebruikt. Er moet uit de risicoanalyse blijken dat wanneer er zich een ordeverstoring voordoet of redelijkerwijze kan voordoen dan wel bij de vaststelling van een inbreuk of een misdrijf of men redelijkerwijze met die mogelijkheid rekening moet houden de operationele bijstand van de *drone* daadwerkelijke noodzakelijk is. Deze benadering sluit bovendien aan bij de vereiste dat het gebruik van de *drone* proportioneel moet zijn²⁹. Zoals verder in dit advies zal blijken, geldt de toepassing van de proportionaliteitsvereiste niet alleen bij de vraag naar het gebruik van het middel dat wordt ingezet maar ook op het vlak van de gegevensverwerking die met dat gebruik gepaard gaat. In beide afwegingen kan het begrip 'interventie' een parameter zijn.

handhaving van de openbare orde en verkeer (KB 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren).

²⁷ Zie ter zake ook "Mogelijkheden en uitdagingen bij het gebruik van de bodycam door de geïntegreerde politie", Onderzoeksrapport KUL en ULiège, 31 augustus 2021, https://www.law.kuleuven/linc/onderzoek/Eindrapport_bodycam.pdf

²⁸ Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 18.

²⁹ Art. 25/5 § 1, eerste lid WPA.

C. Formele verplichtingen

15. Om te beginnen moet de *drone* geregistreerd worden bij de Civiele Veiligheid, Directie Nieuwe Technologieën FOD Binnenlandse Zaken. Daar krijgt de *drone* een inschrijvingsnummer dat op de *drone* wordt aangebracht. De bestuurder van de *drone* moet gebrevetteerd zijn om (zowel) tijdens dag (VLOS) en de nacht (BLOS) te vliegen³⁰. Volgens de omzendbrief van 15 juni 2019 moet vóór de vluchtuitvoering een veiligheidsrisicoanalyse uitgevoerd worden en moet de politiedienst over een operationeel handboek beschikken. Van het gebruik van de *drone* wordt een reisdagboek bijgehouden³¹.

16. Daarnaast, zoals in het rapport PZ CARMA werd gesteld, is voor het gebruik van (mobiele) camera's in de openbare ruimte (niet-besloten plaatsen), naargelang de plaats, de toestemming van de gemeenteraad of de de minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde, wat betreft de diensten van de federale politie, vereist³².

Indien de politiezone meerdere gemeenten omvat (meergemeentezone) is de toestemming van elke gemeenteraad nodig. Het is van belang om aan te stippen dat indien de toestemming van de gemeenteraad reeds vóór de wetswijzing van 21 maart 2018 werd verkregen onder de toepassing van de camerawet van 21 maart 2007, de toestemming niet opnieuw van de gemeenteraad verkregen moet worden³³. Deze toestemming blijft dus in principe geldig. Dezelfde toestemming kan echter niet gebruikt worden voor het gebruik van nieuwe types van camera's en/of technologieën die door de wet van 21 maart 2018 werden ingevoerd, zoals het gebruik van *drones*³⁴. In dat geval moet dus een nieuwe, of aanvullende, toestemming van de gemeenteraad worden verkregen. De wet van 21 maart 2018 voorziet in een overgangperiode van 12 maanden³⁵.

17. Uit de omschrijving van artikel 25/4 § 1, 1^o WPA volgt dat wanneer de politiezone meerdere gemeenten omvat de *drone* pas in de volledige politiezone kan ingezet worden wanneer de

³⁰ Omzendbrief 25 juni 2019, Titel 1:

11^o zichtbereik (VLOS): een vlucht waarbij de bestuurder van een RPA of in voorkomend geval de RPA-waarnemer zonder hulpmiddelen direct visueel contact met het RPA houdt;

12 vlucht buiten het zichtbereik (BLOS): een vlucht waarbij noch de bestuurder van een RPA, noch de RPA-waarnemer, het visueel contact kunnen houden met het RPA:

13 nachtvlucht: elke vlucht die geheel of gedeeltelijk plaatsvindt in de tijdspanne zonsondergang plus 30 minuten tot zonsopgang min 30 minuten. Een nachtvlucht wordt beschouwd als BLOS'.

VLOS/BVLOS: Met de aanduiding VLOS/BLOS '(behind) visual line of sight' wordt dus aangeduid of een *drone* gedurende een vluchtuitvoering binnen het zicht van de piloot op afstand moet blijven.

³¹ Omzendbrief 25 juni 2019.

³² Art. 25/4 § 1, 1^o en 2^o WPA.

³³ Art. 88 wet van 21 maart 2018 en Memorie van Toelichting bij deze wet, p. 113-114 (Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001).

³⁴ Vgl art. 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA.

³⁵ Art. 88 wet 21 maart 2018; *in concreto* derhalve uiterlijk op 25.05.2019.

toestemming van alle gemeenteraden van de politiezone wordt verkregen³⁶. Het gebruik van de *drone* op het grondgebied van een meergemeentzone zonder dat daartoe de toestemming van de gemeenteraad van die gemeente werd verkregen, is dus een onwettig gebruik van de mobiele camera met al zijn gevolgen op het vlak van strafrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid voor de verwerkingsverantwoordelijke alsmede op het vlak van de wettigheid en loyaleit van de bewijsvoering in strafzaken.

18. In het raam van de toestemmingsprocedure vereist de WPA dat 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*" wordt uitgevoerd³⁷. De toestemmingsaanvraag gaat uit van de korpschef of de minister van Binnenlandse Zaken, of zijn gemachtigde, en moet rekening houden met die impact- en risicoanalyse op het operationeel niveau én op het vlak van bescherming van de persoonlijke levenssfeer³⁸. Uit bovenstaande bepaling kan worden afgeleid dat het opstellen van deze impact- en risicoanalyse samenvalt met de zgn. gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA³⁹, zie verder).

Zowel het type van de mobiele camera (zoals een *bodycam* of een *drone*) en de werking van de technologie die op de mobiele camera beschikbaar is, kunnen, naar gelang het type van de (mobiele) camera, een verschillende (ernstige) impact hebben op de persoonlijke levenssfeer mede in functie van de plaats waar de mobiele camera (*drone*) kan worden ingezet en de omvang van de beeldverwerking. Hoewel de WPA niet *expressis verbis* bepaalt dat wat het gebruik van mobiele camera's (*drones*) betreft, de toestemmingsaanvraag van de korpschef ook de specifiek plaatsen moet aanduiden waar de mobiele camera's worden ingezet, is het evident dat de beoogde plaatsen in de DPIA geïdentificeerd worden, precies om de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te kunnen onderkennen en de noodzaak aan remediërende of mitigerende maatregelen te onderzoeken in functie van de draagwijdte van de werking van de mobiele camera.

19. In het licht van de toestemmingsprocedure is het overduidelijk dat deze impact- en risicoanalyse moet worden opgemaakt **vóórleer** de mobiele camera (*in casu* de *drone*) wordt ingezet.

D. De wettelijk omschrijving 'mobiele camera' is niet technologie neutraal

³⁶ Wat, bijvoorbeeld, op het moment van het onderzoek bij de politiezone CARMA niet het geval was waardoor het gebruik van de *drone* als instrument voor de mobiele camera op het grondgebied van de gemeenten van wie de toestemming nog niet was verkregen, onwettig was.

³⁷ Art. 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA.

³⁸ Art. 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA en Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001,22-23.

³⁹ *Data Protection Impact Assessment* (art. 58 WGB).

20. Hoewel de WPA er formeel geen rekening mee houdt, kan (en moet) een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende types van mobiele camera's, zoals een *bodycam* en camera's gemonteerd op *drones*. Bovendien bestaan er verschillende types van *drones*. Een eerste relevant aspect ter zake ligt bij het type van de *drone*. Op het moment van het onderzoek bij de PZ CARMA kon het COC vaststellen dat de 'kleine' *drone* over één camera beschikt die een dubbele functie heeft, namelijk om het luchtvaartuig te besturen (de navigatie) enerzijds en de beeldverwerking anderzijds. Omwille van die dubbele functie van de camera gaat het dus om een en dezelfde beeldverwerking omdat slechts één camera door de *drone* wordt gedragen. Daarentegen beschikte de 'grote' *drone* over drie camera's: een camera met het oog op de besturing (navigatie), een camera om de plaatsen op de grond in beeld te brengen (beeldverwerking) en een thermische camera (warmtebeeld)⁴⁰. Deze camera's kunnen afzonderlijk worden bediend. De 2 kleine *drones* van de politiezone CARMA hebben (hadden) bijvoorbeeld niet de nodige draagcapaciteit om een thermische camera (warmtebeeldcamera) te dragen zodat deze *drone* niet kan (kon) ingezet worden om warmtemetingen te verrichten.

21. Zoals hiervoor gesteld, wordt een mobiele camera omschreven als een camera die wordt verplaatst tijdens het gebruik ervan⁴¹. Hoewel deze definitie op zichzelf helder lijkt, dient de toepassing ervan in toch perspectief geplaatst te worden.

Ten eerste in functie van de aard van drager die als mobiel wordt beschouwd. Naar de letter van de wet kan de *bodycam*, de camera op de *drone* en de camera bevestigd op een politiehelikopter in niet-besloten, besloten publiek toegankelijke plaatsen als in niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen worden gebruikt⁴². In tegenstelling tot het gebruik van een *bodycam* wordt een *drone* vanop afstand bediend. Daarnaast variëren de afmetingen van een *drone* van millimeters tot tientallen meters. Een (zeer) kleine (nano)drone kan veel makkelijker binnendringen in een private plaats (en/of de aanhorigheden) dan een politieambtenaar.

Een tweede aspect ligt in het daadwerkelijk operationeel gebruik. Terwijl een *bodycam* in hoofdzaak in een 1 op 1-situatie wordt gebruikt, is dat niet het geval voor een *drone* (laat staan een politiehelikopter); het betreft een 1 op (meer)N-situatie. In tegenstelling tot een *bodycam* wordt een *drone* hoofdzakelijk ingezet ter ondersteuning van een politionele opdracht en om een overzicht te kunnen brengen, zoals dat ook het geval is met een politiehelikopter.

Een derde aspect ligt in het feit dat de camera op de *drone* ook dient als zintuigelijke versterking van de piloot die zich op een afstand van de *drone* en de bestemming bevindt en blijft vanwaar hij het toestel bestuurt. Niet elke *drone* kan zonder het gebruik van deze camera vliegen (zie verder). Wat de grote *drone* betreft, lijkt dat wel het geval te kunnen zijn omdat een van de camera's uitsluitend als navigatie-instrument kan worden gebruikt. Hoewel dit onderscheid op het eerste gezicht

⁴⁰ Het kan ook een *dual* camera zijn. Deze is dan samengesteld uit een *zoom* camera en de thermische camera.

⁴¹ Art. 25/2 § 1, 1° WPA.

⁴² Art. 25/3 § 1 WPA.

academisch lijkt, kan het een belangrijke factor zijn bij het bepalen van de proportionaliteit van de beeldverwerkingen (zie verder).

22. Hieruit volgt dat het gebruik van een mobiele camera door middel van een *drone* in zeer veel opzichten niet gelijkgesteld kan worden met of de vergelijking kan doorstaan van een *bodycam*, of zelfs met een politiehelikopter uitgerust met camera('s), niettegenstaande de WPA geen enkel onderscheid maakt op basis van de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de verschillende types van mobiele camera's kunnen worden ingezet. Zoals in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken werd gesteld, zijn (niettemin) de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bepalend voor het wettig gebruik van politiecamera's, waarin het Controleorgaan ook het aspect van de functionaliteiten van de drager en de gebruikte technologie leest.

E. De evenredigheid, de doeleinden en de plaats van het gebruik van de *drone*

23. Zoals hiervoor gesteld, kan de politie alle door artikel 25/3 WPA opgesomde type camera's, waaronder een *drone*, gebruiken voor de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie⁴³. In het perspectief van de (Europese) rechtspraak is de inzet van het politiemiddel evenredig in het licht van de tegengestelde belangen – privacy en gegevensbescherming enerzijds en rechtshandhaving en veiligheid anderzijds - indien het middel gepast is om het resultaat te bereiken. Dit betekent dat het doeleinde waarvoor de *drone* effectief wordt ingezet op geen andere wijze kan worden bereikt en wordt beperkt tot wat strikt noodzakelijk is⁴⁴. Het is mede in licht van dit rechtsbeginsel dat de hiervoor vermelde standpunten van de bevoegde politie overheden geplaatst moeten worden. Zo werd door het College van procureurs-generaal in de omzendbrief COL 6/2020 voorgeschreven dat een *drone* in het raam van de bestuurlijke politie niet mag ingezet worden om de naleving van de coronamaatregelen op private plaatsen te controleren.

Het is overigens een misvatting dat een *drone* enkel en alleen zou kunnen ingezet worden mits machtiging van een magistraat. De drone kan zonder gerechtelijke machtiging worden ingezet voor de algemene opdrachten van gerechtelijke politie, zoals het verlenen van steun aan de grondpolitie tijdens de achtervolging van een verdachte van een misdrijf (slagen en verwondingen, diefstal, inbraak, enz.). Het valt evenwel op dat in de meeste toestemmingsaanvragen voor het gebruik van *drones* rekening houden met gerechtelijke doeleinden waarvoor in beginsel geen toestemming van een magistraat moet gevraagd worden. Er is daarentegen, bijvoorbeeld, wel een machtiging vereist voor het niet-zichtbaar (heimelijk) gebruik van een *drone*⁴⁵.

⁴³ Art. 23/3 § 1, aanhef 1e lid en § 2 WPA.

⁴⁴ Art. 25/5 § 1 WPA.

⁴⁵ Hoofdstuk IV/I WPA.

24. Om de evenredigheid van de inzet van een *drone* te kunnen beoordelen moet het duidelijk zijn voor welke specifieke opdrachten deze kan worden ingezet. Dat de opdrachten waarvoor een *drone* wordt ingezet specifiek moeten zijn, is dus niet zonder relevantie; er kan dus niet worden volstaan met algemene omschrijvingen genre 'opdrachten van bestuurlijke politie'. In het algemeen worden in de toestemmingsaanvraag hoofdzakelijk de volgende doeleinden van bestuurlijke opgegeven:

- verkeerscongestie;
- in kaart brengen van een verkeersongeval (op grote wegen);
- *crowd control*;
- ondersteuning bij calamiteiten (brand, overstroming);
- manifestaties en evenementen;
- zoeken naar vermiste personen⁴⁶.

De hiervoor gestelde specifieke doeleinden van bestuurlijke politie lijken voorbeelden van specifieke opdrachten waarvoor de inzet van *drones* gepast kan zijn.

25. Het doeleinde van het gebruik van de *drone* moet echter worden onderscheiden van de plaats waar de *drone* kan worden ingezet. Dit is een ander element dat opvalt in het onderzoek. In de toestemmingsaanvraag en de *DPIA* wordt het gebruik van de *drone* vaak beperkt tot 'het openbaar domein' of de 'niet-besloten' plaats. Nochtans laat de WPA het gebruik van een *drone* ook toe in een 'voor het publiek toegankelijke besloten plaats'. Het zijn wellicht de woorden 'besloten plaats' die bij mening politiedienst voor terughoudendheid in de toestemmingsaanvraag en de *DPIA* zorgen. Maar naar de letter van de wet kan een *drone* gebruikt worden bij, bijvoorbeeld, een groot festival dat in openlucht plaatsvindt wat, in termen van de WPA, een 'voor het publiek toegankelijke besloten plaats' is. Daarentegen lijkt (in de praktijk ten minste) het gebruik van een *drone* minder aangewezen tijdens een 'evenement' in een concertgebouw, dat evenzeer een 'voor het publiek toegankelijke besloten' plaats is. Vandaar dat, gelet op de aard van het cameragebruik, in dit advies vaak de term 'in beginsel' wordt gebruikt. Het gebruik van een politiemiddel moet niet alleen gepast zijn in functie van de opdracht maar ook in functie van de plaats.

In dat verband en evenzeer bij het gebruik van alle type camera's rijst de vraag naar de draagwijdte en werkbaarheid van artikel 25/3 § 2, 2^e zin WPA. Conform deze bepaling mag het zichtbare gebruik van camera's niet ingezet worden voor het inwinnen van informatie van bestuurlijke politie om toe zien op de naleving van de wettelijke bepalingen inzake de toegang tot en het verblijf op het Belgisch grondgebied en het verwijderen van vreemdelingen⁴⁷. Het Controleorgaan wenst te benadrukken dat

⁴⁶ Bedoeld wordt kwetsbare personen die zonder begeleiding een voorziening verlaten.

⁴⁷ Art. 25/3 § 2 WPA voluit:

"Het zichtbare gebruik van camera's voor het inwinnen van informatie van bestuurlijke politie bedoeld in artikel 44/5 § 1, is uitsluitend toegelaten in de gevallen bedoeld in artikel 44/5 § 1, eerste lid, 2^o tot 6^o. Wat artikel 44/5 § 1, eerste lid, 5^o, betreft, kan dat gebruik bovendien alleen worden toegelaten ten aanzien van de categorieën van personen bedoeld in artikel 18, 19 en 20'.

het onduidelijk is welke beeldverwerkingen de stellers van de wet van 21 maart 2018⁴⁸ bij de invoering van artikel 25/3 § 2 WPA precies voor ogen hebben. Het opzet lijkt het tegengaan van discriminatie te zijn. Het (enige) voorbeeld in de memorie van toelichting (M.v.T., Parl. St. *Kamer*, nr. 54-2855/001, p. 20) luidt als volgt: *"Het feit om in het punt 5°, artikel 21 uitgesloten te hebben – dat betrekking heeft op vreemdelingen – verhindert bijvoorbeeld niet dat men, dankzij warmtecamera's bij een controle buitenlandse personen aantreft die illegaal worden vervoerd in een voertuig. Het is wel verboden om camera's te gebruiken om informatie in te winnen over vreemdelingen"*. Het is voor het COC niet helder wat de stellers van het voorbeeld in de M.v.T. nu juist voor ogen hadden.

Naar het oordeel van het Controleorgaan betreft het immers een voorbeeld van een opdracht van gerechtelijke politie. Het gaat immers om het detecteren van personen die *"illegaal worden vervoerd in een voertuig"*. Het gaat hier dus duidelijk om het opsporen van misdrijven waarop de uitsluiting van artikel 25/3 § 2, 2^e zin WPA niet van toepassing is zodat het voorbeeld in wezen niet dienstig is ter duiding van de bedoeling van de wetgever. Dat daarbij warmtecamera's zouden worden gebruikt (die dus niet onmiddellijk personen identificeren) doet daaraan evenmin enige afbreuk. Ook het louter gebruik van warmtecamera's is op zichzelf immers niet bepalend voor de vraag of het gebruik van een mobiele camera op een *drone* een opdracht van bestuurlijke dan wel gerechtelijk politie betreft. Zo kan een *drone* tijdens de dag en bij nacht op het strand worden ingezet om 'personen die illegaal' in België aanwezig zijn op te sporen. Dat is duidelijk een opdracht van gerechtelijke politie.

Het Controleorgaan sluit natuurlijk niet uit dat een politie-interventie (vb. gebruik van een *drone* door de GPI ter bestrijding van de oversteek van transmigranten naar het VK aan de Belgische kust) bij voormeld gebruik (ook) een component van bestuurlijke politie in zich kan dragen, doordat de gedragingen van deze personen de openbare orde (kunnen) verstoren. De interventie met *drones*, in de hypothese van een taak van bestuurlijke politie, is niet noodzakelijk 'gericht op vreemdelingen' op zichzelf, maar wel op het handhaven van de openbare orde in het licht van de politionele controle ten aanzien van personen van wie er redelijke vermoedens of aanwijzingen zijn dat zich illegaal op het grondgebied bevinden.

Uiteraard zal de politie een inbreuk op de vreemdelingenwet kunnen vaststellen op basis van 'informatie' die wordt 'ingewonnen' over 'personen', waarvan er redelijke vermoedens en aanwijzingen zijn dat zij een misdrijf hebben begaan op de vreemdelingenwet. Volgens de Vreemdelingenwet zijn deze personen dan te beschouwen als 'vreemdelingen' of mensen in illegaal verblijf. Maar dat is niet noodzakelijk altijd het geval. Ook de 'niet vreemdelingen' die hand- en spandiensten verlenen aan personen die illegaal in het land verblijven om, bijvoorbeeld, de oversteek naar het Verenigd Koninkrijk

⁴⁸ wet van 21 maart 2018 *"tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door 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 veiligheid"*.

te maken, plegen een misdrijf (op de Vreemdelingenwet), al dan niet als (mede)dader. Voor de politiedienst die de interventie uitvoert staat het dus *ab initio* en juridisch niet vast dat het om 'vreemdelingen' gaat, noch viseren zij daarmee *ab initio* 'vreemdelingen' als zodanig, maar wel 'personen' die de Vreemdelingenwet niet lijken na te leven.

Een en ander lijkt wel anders te zijn wanneer, buiten de opsporing van het illegaal verblijf in België en het leveren van hand- en spandiensten aan dat illegaal verblijf, de (warmte)camera van de drone gericht zou zijn op het preventief monitoren van, bijvoorbeeld, de leefgewoonten (bezigheden) van vreemdelingen (op een bepaalde plaats). Dit laatste lijkt een meer plausibel voorbeeld van een mogelijks uitgesloten doelstelling te zijn die door artikel 25/3 § 2, 2^e zin WPA wordt geïllustreerd en dus een voorbeeld waarbij het gevaar voor (al dan niet bewuste) discriminatoire beeldverwerkingen op de loer ligt (vgl. Parl. St., nr. 54-2855/001, p. 21). Niettemin blijft voormelde bepaling vrij ongelukkig en ziet het COC ook niet onmiddellijk de juridische meerwaarde ervan in. Dat de politiediensten niet mogen discrimineren naar onder meer nationaliteit, huidskleur of afkomst is evident en blijkt uit heel wat andere internationale en nationale bepalingen (artikel 14 EVRM, artikel 11 GW, artikel 1 WPA, anti-discriminatie wetten, enz. ...).

IV. DE BEELDVERWERKINGEN

A. Het onderscheid tussen individualiseren en identificeren

26. Uit de aan het COC overgemaakte (beperkte) informatie en documentatie blijkt dat er verwarring bestaat tussen de termen 'identificeren' en 'individualiseren'. De verwarring doet zich vooral voor bij de beschrijving van het gebruik van warmtecamera's die door de *drone* wordt gedragen. In alle documentatie die aan het COC werd overgemaakt wordt gesteld dat de warmtecamera enkel een warmtebron kan vastleggen maar niet kan 'identificeren' of 'individualiseren'. Enige duiding is hierbij op zijn plaats.

27. In termen van het gegevensbeschermingsrecht is een persoon (indirect) 'identificeerbaar' in de zin van artikel 4, 1) en 2) AVG of artikel 26,1^o en 2^o WGB aan de hand van de verwerking van alle informatie die tot zijn identificatie kan leiden. Daardoor is de persoon ook individualiseerbaar: hij kan m.a.w. als het ware uit een groep personen 'gelicht' worden. Een warmtebron is op zichzelf niet gelijk te stellen met het identificeren van de natuurlijke persoon, maar kan de persoon wel individualiseren. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een persoon tijdens de nacht op een bepaalde plaats door de warmtecamera van de *drone* wordt gespot doordat hij alleen is of zich uit een groep onttrekt waardoor hij individualiseerbaar is. Op basis van de warmtebeelden kan de politie, bijvoorbeeld, zien hoeveel personen tijdens de nacht op een bepaalde niet besloten plaats aanwezig zijn. Dat kan van belang zijn wanneer het in eerste instantie niet relevant is te weten wie (identiteit) aanwezig is maar

wel of het aantal aanwezige personen het wettelijk toegelaten op politieeel-operationeel te aanvaarden aantal personen overschrijdt en daardoor (bij overschrijding) aanleiding kan geven tot een politie-interventie op deze plaats waardoor de geïndividualiseerde personen ook geïdentificeerd kunnen worden. De door warmtecamera geïndividualiseerde persoon kan tevens identificeerbaar zijn wanneer de aangestuurde politieambtenaar op de grond, bijvoorbeeld, een camerabeeld heeft van de verdachte (via de *bodycam*) of de verdachte zintuigelijk heeft herkend⁴⁹. De gegevensverwerking van de *drone* kan dus niet zonder meer losgekoppeld worden van de andere persoonsgegevens waarover de politie (tijdens de interventie) beschikt.

Daarnaast kan de kennis van het aantal (geïndividualiseerde) personen die op een bepaalde plaats aanwezig zijn ook van belang zijn voor de risicoanalyse, met name met betrekking tot de te nemen operationele en tactische maatregelen. Ook in dat geval worden de personen geïndividualiseerd.

B. De proportionaliteit van de gegevensverwerking

28. Naast de voorwaarde dat het inzetten van de *drone* gepast (evenredig) moet zijn, moet er aandacht zijn voor de proportionaliteit van de gegevensverwerking: de verwerking van de persoonsgegevens moet pertinent zijn⁵⁰. Deze voorwaarde heeft een invloed op het gebruik van de functionaliteit(en) van de camera's die door de *drone* worden gedragen. Uit de aangeleverde informatie en documentatie van de politiediensten valt op dat in veel gevallen geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de aard en de technologie van de mobiele camera. Niet zelden wordt, zoals hiervoor opgemerkt, tot op zekere hoogte een vergelijk gemaakt met de *bodycam* en een politiehelikopter. Daarnaast wordt in het algemeen vermeld dat wanneer de *drone* wordt ingezet de camera's automatisch werken (en dus beelden verzamelen) maar enkel beelden worden opgeslagen die relevant zijn voor het doeleinde waarvoor de *drone* wordt ingezet. Op die manier wordt verondersteld dat het gebruik van de camera's op de *drone* proportioneel is. Hoewel het COC deze perceptie kan begrijpen, is ook op dat punt enige nuance op zijn plaats.

29. Bij het gebruik van de *drone* worden de beelden vanaf het opstijgen live *gestreamd* en kunnen via een kabel dan wel draadloos (4 G-netwerk⁵¹) naar een commandopost (op het politiecommissariaat of op het terrein) worden doorgestuurd⁵². De beelden kunnen op de SD-kaart van de *drone* worden opgeslagen of rechtstreeks naar de politieserver worden doorgestuurd waar ze worden bewaard. De beelden die operationele relevantie hebben, worden uitgelezen en, bijvoorbeeld, op een pdf-bestand overgezet (geconverteerd) wanneer deze nodig zijn in raam van een gerechtelijke interventie.

⁴⁹ Ook aan de hand van andere elementen zoals de enige die in het bezit was van een wapen dat ook op de warmtebeelden zichtbaar is, enz. Uit de woorden "*alle informatie*" in artikel 26, 1° WGB kan bovendien afgeleid worden dat ook informatie die op zichzelf geen persoonsgegevens zijn, in de gegeven omstandigheden wel persoonsgegevens kunnen zijn. We nemen twee voorwerpen als voorbeeld. Zo kan een voorvluchtige dader van een inbraak identificeerbaar zijn aan de hand van, bijvoorbeeld, de rode hoed en de groene rugzak die hij draagt. Het betreft 'informatie' op basis waarvan de dader (mede) identificeerbaar is.

⁵⁰ Art. 28 WGB en 44/1 § 1 WPA.

⁵¹ In de niet zo verre toekomst wellicht 5G.

⁵² In beide gevallen zijn zowel het kanaal als de beelden geëncrypteerd.

Bij dit verwerkingsproces heeft de vlieghoogte als zodanig geen invloed op de kwaliteit van de beeldvorming op de grond. De camera's kunnen immers sterk inzoomen en hebben een hoog resolutiegehalte. Er is daarentegen wel een evident *issue* op het vlak van veiligheidsrisico's die samenhangen met het type van het politieluchtvaartuig (dat drager is van de camera), met name het houden van de nodig afstand om botsing met andere goederen en personen te voorkomen. We zullen verder evenwel zien dat de vlieghoogte nog andere vragen oproept.

30. Zoals hiervoor opgemerkt zijn niet alle mobiele camera's gelijk te stellen. De *bodycam* en de helikopter hebben met elkaar gemeen dat de camera op geen enkele manier nodig is om de bestemming te bereiken. Dat is anders bij het gebruik van een *drone*. Zoals hiervoor uiteengezet, dient de enige camera of één van de aanwezige camera's als besturing en navigatie van de *drone* waardoor de beeldverwerking altijd in *real time* gebeurt. Deze *real time* beeldverwerking heeft echter een niet geringe impact op de gegevensverwerking. Wanneer de camera zowel een besturings- als operationele functie heeft, is er tijdens de verplaatsing met de *drone* quasi onvermijdelijk een omvangrijke en daardoor een overmatige verwerking van persoonsgegevens. Immers, ofschoon de verwerking een wettelijke grondslag kan hebben, moeten de gegevens die worden verwerkt ook pertinent en proportioneel zijn.

Dit is het eerste knelpunt dat niet of onvoldoende in beschouwing wordt genomen bij de evenwichtsoefening tussen het politieel belang enerzijds en de bescherming van de grondrechten anderzijds. De persoonsgegevens die onderweg worden verzameld zijn in se niet pertinent wanneer de verwerking ervan niet in verband staat met de interventie. Dat de persoonsgegevens niet worden 'opgeslagen' (bewaard) doet daar niets aan af. De pertinentie moet aanwezig zijn op het ogenblik dat de persoonsgegevens worden verzameld⁵³. Het verzamelen, via beeldverwerking, van persoonsgegevens is immers een verwerking⁵⁴. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het gebruik van een *drone* dus niet dezelfde situatie betreft als het geval waarbij een persoon of een voertuig op een bepaalde plaats een (tijdelijk) vaste camera voorbijrijdt en daardoor zijn persoonsgegevens worden verwerkt of bij een interventie van de politie waarbij gebruik wordt gemaakt van een *bodycam*⁵⁵.

31. Er lijken twee oplossingen om dit knelpunt te remediëren. De eerste is dat gebruik wordt gemaakt van een *drone* met meerdere camera's waarbij één camera specifiek voor de besturing van het toestel wordt gebruikt, die gericht wordt op de horizon, en de andere voor de beeldverwerking van de interventie op zich. Op die manier kan de verwerking (verzamelen in *real time*) van persoonsgegevens

⁵³ Art. 26, 2^o juncto 28 WGB en art. 44/1 § 1 WPA.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Zie in dat verband de discussie rond de *prerecording* bij het gebruik van *bodycams*, Advies uit eigen beweging van 8 mei 2020 "naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van *bodycams*" (CON19008), <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen>.

in redelijkheid tot het minimum worden herleid en beperkt worden tot de persoonsgegevens die pertinent zijn in het licht van de politionele opdracht, los van de vraag of de beelden worden bewaard omdat ze een operationeel belang hebben (bewijsvoering). Dit laatste betreft het tweede element van de evenwichtsoefening dat verder nog aan bod komt. Een tweede oplossing wordt aangereikt door, bijvoorbeeld, de Coördinatie en Steundirectie (CSD) van de federale politie Limburg. In de *DPIA* wordt gesteld dat voor het besturen van zowel de kleine als de grotere *drones* het vliegplan in de software kan worden opgeladen waardoor de *drone* zonder gebruik van de camera naar de bestemming wordt genavigeerd. Op die manier hoeft de camera niet op de grond gericht te zijn⁵⁶.

Het komt er op neer dat een stapsgewijs verwerkingsproces wordt toegepast dat aansluit bij de proportionaliteitsvereiste. Door gepast gebruik te maken van de aanwezige technologie vindt een evenwichtige graduele verwerking van persoonsgegevens plaats in functie van het specifiek doel: besturing – interventie – bewaren omwille van het operationeel belang.

32. Een andere technologie die door de *drone* kan worden gedragen is, zoals hiervoor reeds kort vermeld, de warmtebeeldcamera. Het betreft een camera die een specifieke functionaliteit heeft en daarvoor met specifieke technologie is uitgerust. Met een warmtebeeldcamera wordt een beeld gemaakt van een object dat warmte uitstraalt waarbij de warmteverschillen tussen het object en omgeving wordt gemeten en op beeld in kleurschakeringen worden omgezet waardoor het voorwerp of persoon zichtbaar wordt voor het menselijk oog.

33. De meerwaarde van het gebruik van een warmtecamera is niet beperkt tot het verkrijgen van vermoedens of aanwijzingen van bepaalde illegale praktijken die zich in een besloten plaats voordoen zoals bijvoorbeeld een cannabisplantage. Warmtebeeldcamera's zijn ook nuttig tijdens de nacht bij het zoeken naar vermiste personen in de openbare ruimte of het bij nacht leveren van bijstand met een *drone* bij de achtervolging van een (al dan niet te voet) vluchtende verdachte. Hoewel het beeld geen onderscheid tussen man of vrouw kan maken, blijkt evenwel uit een praktische toepassing in het bijzijn van het COC dat het beeld het mogelijk maakt om personen te individualiseren en dat zelfs, bijvoorbeeld, het in de hand houden van een voorwerp op het beeld kan worden weergegeven. Aldus kan ook het gebruik van de warmtebeeldcamera een impact hebben op de proportionaliteit van de gegevensverwerking aangezien, zoals hiervoor opgemerkt, de personen individualiseerbaar en (nadien) mogelijks identificeerbaar zijn. Deze vaststelling is niet zonder belang bij de vraag naar raakvlakken met het grondrecht op de onschendbaarheid van de woning en de problematiek van de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden, waardoor, zoals hierna zal blijken, respectievelijk, een tweede en derde knelpunt wordt geïdentificeerd.

C. Raakvlak met de onschendbaarheid van de woning

⁵⁶ *DPIA*, p. 16.

34. Hoewel in de toestemmingsaanvraag en *de DPIA* vooral de nadruk wordt gelegd op opdrachten van bestuurlijke politie, kan, zoals hiervoor gesteld, logischerwijs de inzet van de *drone* voor gerechtelijke opdrachten niet worden uitgesloten. In dat verband zal het gebruik van een *drone* onder omstandigheden ook raken aan de onschendbaarheid van de woning⁵⁷(en aanhorigheden) en (in dat verband) aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁵⁸. Er is tevens een spanningsveld met het juridische kader dat betrekking heeft op de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden (BOM).

C.1. De draagwijdte van de beschermde woning en het gebruik van een technisch hulpmiddel

35. Het staat vast dat de onschendbaarheid van de woning zich uitstrekt tot de aanhorigheden van de woning, zoals de tuin. In de hypothese dat een luchtvaartuig zou worden gebruikt om zicht te krijgen in de woning neemt sommige rechtsleer het volgend standpunt in: "*Ingeval de politiediensten zicht wensen te verwerven bijvoorbeeld op het binnengedeelte van een omheinde tuin (wat een aanhorigheid van een woning uitmaakt), en daartoe een helikopter wensen te gebruiken, moet dit worden beschouwd als een inblikoperatie, waartoe een machtiging van de onderzoeksrechter nodig is. Door het aanwenden van een technisch hulpmiddel (de helikopter) wordt immers, zonder daadwerkelijk betreden van de tuin wel hetzelfde resultaat – met name zicht in de tuin – bekomen (art. 89ter, Sv). Wanneer zulks gepaard gaat met het nemen van luchtfoto's (technisch observatiemiddel) is een tweede machtiging van de onderzoeksrechter vereist voor een technisch observatiemiddel om zicht te verwerven in een woning, inbegrepen de aanhorigheden ervan (art. 56bis tweede lid Sv)*"⁵⁹. Hoewel de geciteerde artikelen van het Wetboek van Strafvordering ondertussen zijn gewijzigd, lijkt het standpunt van de auteurs nog steeds pertinent wanneer gebruik wordt gemaakt van een *drone* waarbij de camera wordt gebruikt om zicht te verwerven in een tuin (aanhorigheid), laat staan in een woning, en daardoor op gespannen voet staat met de bijzondere opsporingsmethode van de observatie zoals bedoeld in artikel 47*sexies* § 1, 2^{de} lid Wetboek van Strafvordering (Sv).

36. Een stelselmatige observatie in de zin van artikel 47*sexies* § 1, 2^{de} lid Sv is "een *observatie van meer dan vijf opeenvolgende dagen of van meer dan vijf niet-opeenvolgende dagen gespreid over een periode van een maand, een observatie waarbij technische hulpmiddelen worden aangewend*"⁶⁰, een *observatie met een internationaal karakter, of een observatie uitgevoerd door de gespecialiseerde eenheden van de federale politie*". Volgens het 3^{de} lid van dezelfde paragraaf is een 'technisch hulpmiddel' een "*configuratie van componenten die signalen detecteert, deze transporteert, hun registratie activeert en de signalen registreert, met uitzondering van de technische middelen die*

⁵⁷ Art. 8 EVRM, art. 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en art. 15 Grondwet (Gw). Zie in dat verband ook de artikelen 479, 480 en 481 Strafwetboek.

⁵⁸ Art. 8 EVRM, art. 7 Handvest en art. 22 Gw.

⁵⁹ H. BERKMOES, J. DELMULLE, *De bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden*, Politeia 2011, 839-840.

⁶⁰ Onderlijning COC.

worden aangewend om een maatregel als bedoeld in artikel 90ter uit te voeren". Het 4^{de} lid van dezelfde paragraaf voegt er evenwel aan toe dat een fototoestel (en enkel een fototoestel) daarmee niet gelijk te stellen is. Het enkele feit van het nemen van een foto is m.a.w. geen observatie in de zin van het Wetboek van Strafvordering (behoudens om zicht te verwerven in een woning⁶¹)

Waar het Grondwettelijk Hof⁶² nog oordeelt dat een *ANPR* camera niet als de bijzondere opsporingsmethode observatie kan worden beschouwd, zou, mede in het licht van de analyse van voormelde auteurs, kunnen geargumenteed worden dat een (mobiele) camera op een *drone* een technisch hulpmiddel is dat voldoet aan de omschrijving van het 3^{de} lid van paragraaf 1 van artikel 47sexies Sv. Hiervoor kan ook verwezen worden naar de uitspraak van het Hof van Cassatie 12 februari 2018 dat weliswaar betrekking heeft op het gebruik van een fototoestel, maar toch niet onbelangrijk is in de context van dit ambtshalve advies. Hoewel een fototoestel in beginsel niet als een technisch hulpmiddel in de zin van artikel 47sexies § 1 Sv, en dus het gebruik ervan niet als een stelselmatige observatie in de zin van het Wetboek van Strafvordering, wordt beschouwd, is het fotograferen vanuit de aanhorigheden om inzicht te verwerven in de woning wel degelijk een bijzondere opsporingsmethode⁶³. Dit betekent dat, behoudens heterdaad, ook in dat geval een machtiging van de onderzoeksrechter wordt vereist⁶⁴. Er valt niet in te zien waarom dit oordeel niet zou opgaan bij het gebruik van een mobiele camera gemonteerd op een *drone*. Te denken valt aan de omstandigheid waarbij de drone afdaalt in een tuin met de bedoeling om het aantal aanwezigen in een woning te kunnen vaststellen (via het venster) en zo een politiepatrouille op de grond aan te sturen. Er moet evenwel voor ogen worden gehouden dat, vóórdat er sprake is van een situatie van heterdaad, dus het afdalen in de tuin, de aanwezigheid van de *drone* in de tuin wettig moet zijn (aanwijzingen dat de wet wordt overtreden). Het gebruik van een *drone* om zicht te verwerven op de aanwezigheid van (een al dan niet onwettig aantal) personen in de tuin of de woning raakt dus aan de onschendbaarheid van de woning.

C.2. Het gebruik van een warmtebeeldcamera

37. In sommige *DPIA's* wordt verwezen naar een uitspraak van het Hof van Cassatie van 19 november 2013 waarin werd geoordeeld dat een warmtebeeldcamera geen 'technisch hulpmiddel' is zoals bedoeld in artikel 47sexies § 1, 2^{de} en 3de lid Sv). In zijn arrest van 1 maart 2010 had de kamer van inbeschuldigingstelling al geoordeeld dat het maken van warmtebeelden niet als een 'stelselmatig

⁶¹ Art. 47sexies §1, 4e lid Sv.

⁶² GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020. Overweging B.21.3 verwoordt het als volgt: "*Anders dan de observatie is het in correlatie brengen van bepaalde gegevens geen bijzondere opsporingsmethode. De observatie beoogt in de regel het verzamelen van nieuwe gegevens, terwijl het in correlatie brengen betrekking heeft op bestaande gegevens, die zijn verzameld op een wijze die, zoals blijkt uit het onderzoek van het eerste middel, met afdoende waarborgen is omringd*".

⁶³ Cass. 12 februari 2018, P.18.1037.N.; zie ook Art. 47sexies §1, 4e lid Sv.

⁶⁴ Art. 56bis, 2de lid Sv.

observatie' kan worden beschouwd⁶⁵. De reden lijkt gesteund op de veronderstelling dat het toestel geen beelden over de aanwezigheid of gedragingen van personen in de woning, de aanwezigheid van zaken of gebeurtenissen die zich in de woning voordoen zou kunnen opleveren: "*Een warmtebeeldcamera detecteert en meet enkel warmteverschillen aan de buitenoppervlakten van de gefotografeerde objecten zonder concrete of gedetailleerde beelden op te leveren van de aanwezigheid of gedragingen van personen binnen in de woning, de aanwezigheid van zaken in de woning of gebeurtenissen die zich binnen in de woning voordoen. (...)*"⁶⁶. Het is wellicht daarom dat uit het onderzoek van het COC blijkt dat er bij weinig politiediensten specifieke aandacht wordt besteedt aan de draagwijdte van de inzet van warmtebeeldcamera's.

Het is evenwel van belang om deze uitspraak in de juiste context én de specifieke rechtsvraag te plaatsen die aan het Hof van Cassatie werd voorgelegd en die overigens dateert van geruime tijd vóór het nieuwe gegevensbeschermingskader met de WGB en de nieuwe cameravoorschriften zoals in 2018 opgenomen in de WPA. Het gebruik van een warmtebeeldcamera op een *drone* die de aanwezigheid van personen tijdens de nacht in een tuin (of door de ramen van een woning) filmt lijkt buiten de context van de uitspraak van het Hof van Cassatie te vallen. Naast de mogelijkheden om de camera's in de gewenste richting te manipuleren, het zeer sterk inzoomen op het object en de hoge resolutie van de beelden speelt in dat verband ook de wendbaarheid en flexibiliteit van de *drone* een belangrijke factor doordat deze op zeer kleine hoogte kan vliegen en zowel in kleine open ruimtes (aanhorigheden van een woning) als een woning kan binnendringen. Hieruit kan de afgeleid worden dat het gebruik van een *drone* om zich te verwerven in de aanhorigheid van een woning (tuin), laat staan in de woning, ook al zijn de personen niet identificeerbaar maar wel individualiseerbaar, wel degelijk zeer snel als een 'technisch hulpmiddel' en daarom als een stelselmatige observatie in de zin van artikel 47 *sexies* Sv. kan en moet beschouwd worden. Uit de hogervermelde uitspraak volgt immers dat niet wordt vereist dat de personen geïdentificeerd kunnen worden. Voldoende is, dat personen kunnen geïndividualiseerd worden (beeld opleveren van aanwezigheid of gedraging van de persoon).

38. Dat lijkt anders in de situatie waarbij tijdens de inzet van een *drone*, bijvoorbeeld, bij een groot verkeersongeval en dit om een overzicht van de verkeerssituatie te krijgen of, bijvoorbeeld, bij een betoging om zicht te krijgen op de omvang ervan, de politie-eenheid ter plaatse een misdrijf vaststelt waarbij de dader op de vlucht slaat en de *drone* in bijstand wordt geroepen. Het is daarbij niet uitgesloten dat de dader zich een weg baant door niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, zoals tuinen of andere aanhorigheden van woningen, maar dat dankzij de bijstand van de *drone* de locatie van de dader aan achtervolgende politie-eenheden op de grond kan worden doorgegeven waardoor de dader kan ingerekend worden. De vraag is of in dat geval gefilmd wordt om daadwerkelijk zicht te krijgen op personen of gedragingen van personen in de tuin of de woningen

⁶⁵ KI Antwerpen 1 maart 2010.

⁶⁶ Cass. 19 november 2013, P.13.1779

waardoor, in dat opzicht, de achtervolging van politie-interventie raakt aan de onschendbaarheid van de woning. Er wordt in ieder geval gericht gefilmd in de aanhorigheden van de woning maar met de bedoeling om de vluchtende verdachte te kunnen aanhouden zonder dat het de bedoeling is om de onschendbaarheid van de woning aan te tasten. Er kan aangenomen worden dat de onschendbaarheid van de woning *in casu* wel in het geding is omdat in beginsel niet van belang is wie zich in de woning bevindt noch de hoedanigheid van de perso(o)n(en) die aanwezig is (zijn). In de geschetste situatie is er evenwel sprake van heterdaad waardoor geen machtiging van de onderzoeksrechter wordt vereist (noch tijdig de toestemming van de parketmagistraat kan worden verkregen). Dat neemt evenwel niet weg dat de beeldverwerking niet overmatig mag zijn, en dus niet meer persoonsgegevens worden gefilmd dan noodzakelijk is.

D. Democratische besluitvorming en kenbaarheid van de *drone*

39. Een vier en vijfde knelpunt betreft, respectievelijk, het democratisch gehalte van de besluitvorming en de vraag naar de kenbaarheid van het gebruik van een *drone* (zichtbaar versus niet-zichtbaar)

D.1. De toestemming voor het gebruik van de *drone*

40. Voor het zichtbaar gebruik van camera's op de grondgebied van de gemeente is de toestemming van de gemeenteraad vereist⁶⁷. Uit het voorgaande blijkt dat de toestemmingsaanvraag de nodige informatie moet bevatten opdat de gemeenteraadsleden een besluit kunnen nemen dat zorgvuldig onderbouwd is en met kennis van zaken kan worden genomen. Zoals hiervoor opgemerkt, dienen deze aspecten niet alleen in de *DPIA* geïdentificeerd en geremedieerd te worden. De nodige (fundamentele) aandachtspunten moeten in de toestemmingsaanvraag worden vermeld en aan de leden van de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit betekent, in de eerste plaats, dat, in tegenstelling tot wat sommige politiezones veronderstellen, de gemeenteraad, zoals hiervoor gesteld, geen toestemming kan verlenen voor een 'algemeen gebruik' van mobiele camera's⁶⁸. De gemeenteraad kan daarentegen wel (in één gemeenteraadsbesluit) de toestemming geven voor elke type mobiele camera afzonderlijk, mits de toestemmingsaanvraag de verschillende types mobiele camera's van elkaar onderscheidt, duidelijk definieert naargelang de specifieke technologie en functionaliteit, de (specifieke) doeleinden voor het gebruik van het type mobiele camera bepaalt en toelicht, de noodzaak voor het gebruik ervan motiveert en de voor de gemeenteraad relevante in de *DPIA* geïdentificeerde bijzonderheden inzake gegevensverwerking beschrijft (zonder operationele en strategische elementen openbaar te maken). In de tweede plaats dienen de raakvlakken met en de risico's voor de

⁶⁷ Art. 25/4 WPA.

⁶⁸ Vgl. MvT, p. 22: "De toestemmingsaanvraag zal het type camera (vast, tijdelijk vast, mobiel, intelligent of klassieke camera's) dat de betrokken dienst wenst te kunnen gebruiken moeten vermelden (...) (met name het feit dat de mobiele camera's bodycams, drones, op voertuigen gemonteerde camera's, enz. zullen zijn)(...)".

grondrechten, waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, te worden beschreven en, in de derde plaats, de gepaste remediërende en/of mitigerende maatregelen (waarborgen) te worden uiteengezet.

Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen deze omstandige informatievertrekking aan de gemeenteraad ontbreekt waardoor de toestemming gebaseerd is op een onvolledige kennis van zaken. Het Controleorgaan stelt helaas ook vaak vast dat de gemeenteraden zeer algemene toestemmingsaanvragen inzake cameragebruik en/of dronegebruik lijken goed te keuren en aldus toch min of meer blanco cheques uitschrijven.

41. Wat betreft het gebruik van camera's door de federale politie werd de bevoegdheid tot het verlenen van de toestemming door de Minister van Binnenlandse Zaken gedelegeerd aan de Algemene directie bestuurlijke politie (DGA)⁶⁹. Hierbij kunnen drie kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste, hoewel volstrekt in lijn met artikel 25/4 § 1, 2° WPA ligt de zwakheid van deze wettelijke constructie in het feit dat de politie *de facto* zichzelf de toestemming verleent waardoor de door de wetgever gewilde democratische evaluatie en beoordeling ontbreekt. Ten tweede is er de vaststelling dat daardoor geen rekening (moet) wordt gehouden met de bevoegdheid van de lokale besturen om (onder voorwaarden) het gebruik van camera's op hun grondgebied toe te laten, laat staan dat ze enige zeggenschap zouden hebben in de beslissing van DGA. Een derde en laatste kanttekening werd reeds geïdentificeerd in het raam van het gebruik van de *bodycam*⁷⁰. De onderzochte operationele richtlijnen van de politiezones met betrekking tot de inzet van *bodycams* stellen dat, wanneer een politieambtenaar gebruik maakt van de *bodycam* terwijl hij zich buiten het grondgebied van zijn politiezone bevindt, de *bodycam* moet uitgeschakeld worden, behalve wanneer de andere politiezone daartoe de toestemming heeft verstrekt. Deze zienswijze gaat uit van de wettelijke voorwaarde dat de politie in principe inderdaad alleen camera's kan gebruiken op het grondgebied dat onder haar bevoegdheid valt⁷¹. De WPA voorziet niet – hoewel dat probleem tijdens de parlementaire behandeling werd opgeworpen - expliciet in een regeling waarbij een lokale politie, die gemachtigd is om mobiele camera's te gebruiken, deze camera's ook kan gebruiken in een andere (vb. territoriaal aangrenzende) politiezone. Dezelfde vaststelling geldt ook en nog veel meer voor het gebruik van *drones*. Er wordt in de WPA geen rekening gehouden met het feit dat de federale politiehelikopter of de *drone* (logischerwijs) op het grondgebied van de gemeente wordt ingezet. Het is evident dat dit in de dagelijkse politiepraktijk een veel voorkomend geval en probleem is. Politieoperaties en politieoptredens laten zich nu eenmaal niet beperken door gemeentegrenzen of grenzen van politiezones. Ook hier komt het aan de wetgever toe aan dit euvel te remediëren.

⁶⁹ Nota SAT/Adm/2018/1959 dd 14-09-2018.

⁷⁰ Advies uit eigen beweging van 8 mei 2020 "naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van *bodycams*" (CON19008), <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen>.

⁷¹ Art. 25/4, § 1 WPA.

D.2. Het kenbaarheidsvereiste betreffende het gebruik van de *drone*

42. Conform artikel 25/2 § 2, 2^o, a) WPA is, *in casu*, een politiecamera gedragen door een *drone* als 'zichtbaar' te beschouwen indien het politieluchtvaartuig "*als zodanig geïdentificeerd kan worden*". Als de *drone* aan deze voorwaarde voldoet dan wordt de gebruikte camera als zichtbaar beschouwd, d.w.z. niet verborgen, niet geheim⁷². Is dat niet het geval, dat wordt de (camera op) de *drone* als niet-zichtbaar beschouwd. De vraag rijst of een *drone* de facto aan deze voorwaarde van kenbaarheid voldoet. Het onderzoek toont aan dat de *drone* vooral aan de bovenkant van het toestel met het politielogo wordt voorzien. Op het eerste zicht is dat begrijpelijk aangezien de onderkant van de *drone* is voorzien van één of meerdere camera's. Bovendien is een *drone* in de lucht op zichzelf al moeilijk zichtbaar, laat staan identificeerbaar. De *drone* is in de feiten dus alleen duidelijk als een politievaartuig herkenbaar wanneer het toestel op de grond staat. Dit betekent dat de *drone* in de praktijk quasi onmogelijk als een politievaartuig (t.t.z. een *drone* toebehorend of gebruikt door de politie) te herkennen valt. Als gevolg kan de *drone*, wanneer zichtbaar, in de lucht niet of quasi onmogelijk worden onderscheiden van een burgertoestel waardoor het onduidelijk is wie de verwerkingsverantwoordelijke is van de beeldverwerking⁷³. Grotendeels kan hetzelfde gezegd worden van de politiehelikopter, zij het dat de politiehelikopter beter zintuigelijk waarneembaar is en herkenbaarheid als politievaartuig door de aanwezige politielogo op de zijflanken van de helikopter. De door de wet opgelegde zichtbaarheidsvoorwaarde blijkt in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar terwijl de verantwoordelijke politiedienst wel rekening houdt (of wil houden) met de zichtbaarheidsvoorwaarde. De WPA heeft in deze dus duidelijk een fictie van zichtbaar cameragebruik gehanteerd wat nochtans niet de bedoeling was. Er kunnen dan ook vragen gesteld worden bij de vereiste identificeerbaarheid als wettelijke voorwaarde om als 'zichtbaar' in de zin van de WPA beschouwd te kunnen worden.

43. Het moge duidelijk zijn dat een oplossing zich opdringt. Ook in het advies met betrekking tot het gebruik van *bodycams* werden problemen met de naleving van de transparantieplichting bij het daadwerkelijk gebruik van de *bodycam* vastgesteld. In het advies werd aanbevolen om een wettelijk vermoeden van kenbaarheid van het gebruik van de *bodycam* in de WPA vast te leggen zodat, *in casu*, de waarschuwing niet langer als een wettelijke voorwaarde van zichtbaarheid geldt, zij het nog altijd een goede praktijk. Het vermoeden van kenbaarheid bij een politieluchtvaartuig ligt evenwel moeilijker en is zelfs niet altijd wenselijk. Het onderscheid met de *drone* ligt in het feit dat de politieambtenaar als zodanig identificeerbaar is, hetzij doordat hij een politie-uniform draagt, op waarneembare wijze

⁷² Memorie van toelichting (MvT) bij de Wet van 21 maart 2018 tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiedienst te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling en van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, St. Kamer 2017-2018, 54'-2588/001, p. 13.

⁷³ Waaraan moet worden toegevoegd dat wanneer de burger wel het onderscheid tussen een private drone en een politiedrone zou kunnen maken hij ook in dat geval enkel kan weten dat 'een politiedienst' de verwerkingsverantwoordelijke is van de beeldverwerking.

een armband met het politielogo draagt of zich als zodanig identificeert op basis van zijn legitimatiekaart⁷⁴. De herkenbaarheid moet dus daadwerkelijk mogelijk zijn op basis van elementen die duidelijk aangeven dat het politievoertuig of een luchtvaartuig van de politie is. Hoewel de politiehelikopter op een bepaalde hoogte zintuigelijk wel als een politieluchtvaartuig herkenbaar kan zijn, is dat niet of quasi onmogelijk het geval bij een *drone*. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de *drone* niet alleen *de facto* maar ook *de jure* als 'niet-zichtbaar', en dus als verborgen of geheim, zou kunnen worden beschouwd, waardoor de inzet van de *drone* zou beperkt zijn aangezien de WPA het niet-zichtbaar gebruik van (mobiele) camera's alleen in een limitatief aantal politieopdrachten toelaat⁷⁵ (waardoor het effectief gebruik in de praktijk zelfs nog verder zou worden beperkt omwille van de aard van het toestel).

44. De vraag is op welke wijze een *drone* dan wel zou kunnen voldoen aan de kenbaarheidsvereiste ('zichtbaar gebruik'). De politiezone Ieper, bijvoorbeeld, is zich bewust van dit knelpunt en heeft daarvoor een praktische oplossing bedacht. Gezien de beperkte grootte van de *drone* en de feitelijke onmogelijkheid om via het aanbrengen van het politielogo de *drone* kenbaar te maken, lijkt de enige oplossing te liggen in het voorstel om de *drone* (en bij uitbreiding de politiehelikopter) te voorzien van een blauw (knipper) licht dat standaard in werking is tijdens de vlucht van het toestel⁷⁶. Wanneer het politielicht niet in werking wordt gesteld zou dit betekenen dat de *drone* als niet-zichtbaar wordt ingezet en moet voldaan worden aan de wettelijke voorwaarden van de artikelen 46/4 t.e.m. 46/11 naar gelang de specifieke politieopdracht. Wanneer de *drone* als niet-zichtbaar wordt gebruikt, moet de *drone* uiteraard niet als een politievaartuig herkenbaar zijn. Het politielicht op het politieluchtvaartuig zal uiteraard moeten aangepast zijn in functie van het luchtvaartuig en rekening houdend met de luchtvaartvoorschriften. Het Controleorgaan beveelt ook hier de wetgever aan een dergelijke pragmatische oplossing wettelijk te verankeren in de WPA.

E. Bewaren van de beelden

45. Uit de door de politiediensten aan het COC bezorgde documenten blijkt dat er wordt aangenomen dat de termijn van bewaring loopt vanaf het moment van het vastleggen (verzamen) van de beelden, onafhankelijk van de aard van de drager waarop de beelden initieel worden verwerkt. Deze zienswijze is in lijn met het *bodycam* advies van het COC. Dat betekent concreet dat wanneer de beelden op de SD-kaart in de mobiele camera (op de *drone*) worden vastgelegd en nadien naar de politieserver worden getransfereerd of de camerabeelden rechtstreeks, dus zonder opslag op de SD-kaart, op de politieserver worden vastgelegd de bewaartermijn in het eerste geval aanvangt op het moment van het vastleggen op de SD-kaart en het tweede geval op het moment van het vastleggen op de

⁷⁴ Art. 25/2 § 2, b) WPA. MvT, p.13.

⁷⁵ Artt. 46/1 t.e.m. 46/14.

⁷⁶ *Conformiteitsonderzoek dronegebruik door de PZ Ieper*, p. 3.

politieserver. Voor de toelichting bij het belang van de aanvang van de bewaartermijn van de camerabeelden kan verder verwezen worden naar de randnummers 25 tot en met 28 van het *bodycamadvies*.

Voor alle duidelijkheid betekent het voorgaande dat de verwerking van de beelden moet gelezen worden in de zin van artikel 25/6 WPA, m.a.w. "De informatie en persoonsgegevens die verzameld worden door middel van camera's kunnen worden geregistreerd en bewaard" waarbij de bewaartermijn aanvangt "vanaf de registratie"⁷⁷. Indien de beelden in aanmerking komen om in de ANG verwerkt te worden, geldt weliswaar een andere bewaartermijn dan de initiële 12 maanden, maar begint geen nieuwe termijn te lopen. De bewaartermijn (van zowel de bewaring van de beelden als nadien de bewaartermijn voorzien bij overdracht van de beelden naar de basisgegevensbanken en/of de ANG) loopt met andere woorden vanaf de (eerste) registratie van de camerabeelden onder de toepassing van artikel 25/6 WPA. De aanvullende bewaartermijn op grond van artikel 44/9 WPA begint dus niet pas te lopen vanaf de registratie (validatie⁷⁸) van de gegevens in de ANG. Een zelfde redenering geldt voor de basisgegevensbanken (art. 44/11/2 WPA).

F. Toegang tot de beelden en de audio

46. Wat betreft de toegang tot de beelden is deze afhankelijk van de beoogde finaliteit. De eerste maand na registratie van de beelden zijn de beelden toegankelijk voor opdrachten van bestuurlijke politie en gerechtelijke politie. Na een maand is de toegang tot de beelden enkel mogelijk in het kader van opdrachten van gerechtelijke politie en dit na de tussenkomst van de procureur des Konings⁷⁹. De toegang tot de beelden is alleen toegelaten wanneer daartoe een concreet operationeel belang aanwezig is, en deze toegang traceerbaar is (gelogd wordt)⁸⁰. Voor het overige wordt verwezen naar het randnummers 29 tot en met 31 van het *bodycamadvies*⁸¹ die, *mutatis mutandis*, richtinggevend zijn met betrekking tot de rechten van het politiepersoneel en de burgers.

G. Optimaliseren door geïntegreerde aanpak van camerasystemen

47. Het COC wenst van deze gelegenheid gebruik te maken het politieel gebruik van camera's, in het licht van een efficiënt en geïntegreerd beheer, in een breder toekomstperspectief te plaatsen.

⁷⁷ Onderlijning COC.

⁷⁸ Via de toepassing van de zogenaamde 'optie 35'.

⁷⁹ Art. 25/7, § 1, eerste en tweede lid, WPA.

⁸⁰ Memorie van Toelichting bij deze wet, p. 29 en 30 (Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001).

⁸¹ Advies uit eigen beweging van 8 mei 2020 "naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van *bodycams*" (CON19008), <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen>

Het NIP⁸², als nationale component van de GPI, de 10 meldkamers van de provinciale CIC⁸³ als gedeconcentreerde component van de GPI, alsmede de dienst Luchtsteun (DAFA) van de federale politie en vele dispatchings van lokale politiezones beschikken over een zgn. 'Video Management System' (VMS), die het *real time* bekijken van beelden alsmede de opslag en verdere verwerking toelaat.

De federale VMS systemen, zijnde deze van het NIP, van de meldkamers van de CIC en van de dienst Luchtsteun zijn al onderling met elkaar verbonden om de beelden van de helikopters en/of de drones van de dienst DAFA die middels 8 masten gecapteerd en doorgestuurd worden naar de VMS van DAFA, te kunnen ontvangen. Aldus vormt dit systeem alsmede de deelnemende VMS systemen *de facto* een *backbone* voor wat verder nationaal zou kunnen uitgerold worden. Deze *backbone*, gekoppeld aan de nationale en regionale glasvezelnetwerken die dankzij de uitrol van het nationaal ANPR netwerk werden geconnecteerd met het Datacenter van de GPI, kunnen aldus gebruikt worden om zowel politionele (WPA) als camera's van derde partijen (Camerawet), tot eventueel zelfs op termijn *videocalls* van burgers te ontvangen en verder te ontsluiten.

Een videomanagementsysteem, ook bekend als videomanagementsoftware of een videomanagementserver, is een onderdeel van een beveiligingscamerasysteem dat in het algemeen:

- de beelden van camera's en andere bronnen verzamelt;
- de beelden opslaat;
- een *interface* biedt om zowel de *live* video te bekijken als toegang te krijgen tot de opgeslagen beelden.

Door de verbeteringen in de technologie is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen een *Video Management System* (VMS) en de ingebouwde functies van moderne, netwerk gebaseerde beveiligingscamera's. Veel moderne netwerkkamera's bieden interne mogelijkheden om zelf rechtstreeks videobeelden op te nemen en te bekijken via een webbrowser en zonder gebruik te maken van een VMS. Ook voor *drone*-camera's bestaan deze mogelijkheden, gaande van de opslag op de SD kaart tot het *streamen* van de beelden. Voor een **geïntegreerde** aanpak van politioneel cameragebruik is een VMS dus noodzakelijk.

Een VMS staat ook in verband met een efficiënt en geïntegreerd *management* van het cameragebruik. Als de verschillende bestaande VMS'en binnen de GPI zich in één videobewakingsstelsel integreren en federeren, met een geconsolideerde juridische status, alsmede zijn eigen functioneel videomodel, wordt de videosynergie van de binnen de GPI gebruikte cameratypes alsmede tussen de GPI en haar externe partners aanzienlijk vergemakkelijkt: standaardovereenkomsten en protocolakkoorden, model *DPIA's* en één technische aansluiting zouden dan volstaan om de uitwisseling van camerabeelden te

⁸² Nationaal InvalsPunt.

⁸³ CIC staat voor **C**ommunicatie en **I**nformatie **C**entrum. Het is de eerste pijler van de provinciale SICAD werking, die instaat voor het *real time* gebeuren via de *calltaking* en de dispatching van de ploegen op het terrein. Het AIK is de tweede pijler van de SICAD werking; deze staat in voor de verwerking van de informatie in tweede lijn.

verwezenlijken. Aldus zouden zij een toegangspoort vormen voor camerabeelden die politieel kunnen gebruikt worden, wat enerzijds een risico zou kunnen vormen indien niet de gepaste mitigerende maatregelen worden genomen, maar anderzijds aanzienlijk wat voordelen biedt voor een kwalitatiever gegevensbeheer en een verminderd potentieel voor misbruik van gegevens; een uniform veiligheidsbeleid zou kunnen toegepast worden waarbij sterke garanties naar traceerbaarheid en vertrouwelijkheid van gegevens geboden kunnen worden, wat het operationele politieel cameragebruik alleen maar ten goede kan komen.

Drone camera's kunnen middels mobiele datanetwerken (3G, 4G of 5G) of door een vaste connectie met het grondstation verbonden worden met een van de genoemde netwerken. Indien ook de betrokken meldkamers van de CIC's⁸⁴ en eventueel zelfs de lokale politiezones aangesloten zijn op een van de deelnemende netwerken, kunnen de camerabeelden aldus technisch beschikbaar worden gesteld indien ook aan alle juridische voorwaarden werd voldaan. Zo wordt het bijvoorbeeld operationeel denkbaar om geplande operaties of incidenten inzake fenomenen of gebeurtenissen samen met de beelden van vaste camera's en van mobiele luchtvaartuigen zoals *drones* of helikopters door te sturen naar het VMS van het commandocentrum of de meldkamer van waaruit de operatie of het incident wordt gestuurd en geleid. Eventueel betrokken voertuigen kunnen via het nationaal *ANPR* netwerk vanuit hetzelfde commandocentrum of meldkamer worden opgespoord, waardoor de betrokken ploegen tactisch kunnen worden aangestuurd. Door een eventuele opname achteraf te herbekijken of een zoekopdracht te voeren naar, bijvoorbeeld, personen met bepaalde kenmerken zoals het dragen van een gele rugzak, kan ook recherchematig met de problematiek worden omgegaan. Bij uitbreiding geldt hetzelfde voor camera's van andere verwerkingsverantwoordelijken zoals de Gewesten, die geïnstalleerd werden op gewest- of autosnelwegen met als primaire finaliteit opvolging van verkeersstromen. Ook de netwerken waarvan deze gebruik maken zijn geconnecteerd op het Datacenter van de GPI.

Het juridisch statuut van een dergelijk VMS systeem is echter op heden nog hoogst onduidelijk. Wettelijk gezien hebben deze niet het statuut van technische gegevensbank omdat dit type van gegevensbank⁸⁵ momenteel enkel voorzien is voor intelligente camera's of systemen van nummerplaatherkenning. De geconsolideerde juridische status lijkt in het huidige wetgevend kader enkel maar mogelijk te zijn door een VMS het statuut te geven van een bijzondere gegevensbank (GBO) conform art. 44/11/3 WPA. Op middellange tot lange termijn beveelt het COC hier een wetgevend initiatief aan, door de verwerking van beelden van bewakingscamera's onder te brengen in een bijkomend type van technische gegevensbank in de zin van art 44/3 §2 WPA, en de artikelen 44/11/3*sexies* tem 44/11/3*decies* WPA. De beeldverwerking onder de WPA gebeurt immers in het

⁸⁴ CIC staat voor **C**ommunicatie en **I**nformatie **C**entrum. Het is de eerste pijler van de provinciale SICAD werking, die instaat voor het *real time* gebeuren via de calltaking en de dispatching van de ploegen op het terrein. Het AIK is de tweede pijler van de SICAD werking; deze staat in voor de verwerking van de informatie in tweede lijn.

⁸⁵ Art 44/2 §3 WPA.

kader van de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie en de in de VMS geregistreerde informatie is op een dergelijke wijze gestructureerd dat zij rechtstreeks kan teruggevonden worden. Afhankelijk van de technische mogelijkheden zal bekeken moeten worden of er naar een nationale gegevensbank dient gestreefd te worden, eerder dan naar verschillende, onderling geïnterconnecteerde lokale technische gegevensbanken van het type beeldverwerking. In elk geval biedt een dergelijke benadering, ondanks de ruimere opslag, verwerkings- en toegangsmogelijkheden op termijn meer en betere garanties op bescherming van de (persoons)gegevens enerzijds en operationele effectiviteit en efficiëntie anderzijds.

H. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*DPIA*) en de *PIA*

48. Artikel 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA zegt ondubbelzinnig op basis van welke aspecten de gemeenteraad een besluit over het gebruik van, *in casu*, de mobiele camera gemonteerd op *drones*, moet kunnen nemen: op het vlak van de operationele noodzaak, enerzijds, en op het vlak van de impact van de inzet van de *drones* op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Voor de volledigheid en duidelijkheid volgt hierna een letterlijke weergave van artikel 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA: *"De in het eerste lid bedoelde toestemmingsaanvraag preciseert het type camera, de doeleinden waarvoor de camera's zullen worden geïnstalleerd of gebruikt, evenals de gebruiksmodaliteiten ervan, en voor wat betreft de vaste camera's ook de plaats. Deze aanvraag 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"*.

Een beoordeling van de afweging van beide belangen, politionele operationele werking enerzijds en bescherming van de persoonlijke levenssfeer (en/of raakvlakken met andere grondrechten) anderzijds, moet dus duidelijk aanwezig zijn in de *DPIA* én de toestemmingsaanvraag. Met andere woorden, als het gebruik van *drones* noodzakelijk is en daardoor, naar gelang het specifiek doeleinde waarvoor de *drone* wordt ingezet, onvermijdelijk risico's heeft of kan hebben op de persoonlijke levenssfeer moet worden aangegeven in welke situatie(s) dat het geval is of kan zijn (identificeren van het risico) en welke acties worden ondernomen om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (of een ander overlappend grondrecht) tot een minimum te beperken (remediërende maatregelen) rekening houdend met de doeltreffendheid van de politionele opdracht. Een *DPIA* is *in casu* niet alleen wettelijk verplicht, het is vooral ook het instrument bij uitstek om deze aspecten in kaart te brengen, te beantwoorden en in de toestemmingsaanvraag tot uiting te laten komen. Op die manier kan de gemeenteraad, zoals hiervoor benadrukt, kennis nemen van de belangen die in het geding zijn en hoe deze door de politie worden afgewogen en aldus een "geïnformeerde" toestemming verlenen⁸⁶.

⁸⁶ Dit betekent, conform art. 4, 11° AVG een "vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting".

49. Het artikel 25/4 § 2, 2^{de} lid van de WPA zegt evenwel niet hoe deze beoordeling precies in de toestemmingsaanvraag tot uiting moet komen. Naar het oordeel van het COC kan in de toestemmingsaanvraag worden volstaan met een globale weergave van deze essentiële aspecten en elementen die in beschouwing worden genomen en de maatregelen die in dat verband door de politiezone worden genomen op basis waarvan de gemeenteraadsleden adequaat geïnformeerd kunnen oordelen. Een *copy paste* van (delen) van de *DPIA* is dus niet nodig en ook niet gewenst (operationele en strategische overwegingen).

50. Wat betreft de door de WGB vereiste DPIA bevat deze volgens artikel 58, 2^{de} lid WGB "*ten minste een algemene beschrijving van de beoogde verwerkingen, een beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, de beoogde maatregelen ter beperking van de risico's, de voorzorgsmaatregelen, de beveiligingsmaatregelen en de mechanismen die zijn ingesteld om de persoonsgegevens te beschermen en aan te tonen dat aan deze titel is voldaan, met inachtneming van de rechten en legitieme belangen van de betrokkenen en de andere belanghebbenden*". De hoofdzaken die daaruit voortvloeien en waarop de *DPIA* een antwoord moet verstrekken zijn, benevens het feit dat het verwerkingssysteem betrekking heeft op het gebruik van *drones* :

- of het gebruik van het verwerkingssysteem wettelijke toegelaten is (mobiele camera);
- de specifieke doeleinden waarvoor het verwerkingssysteem wordt ingezet;
- de wettelijke basis voor de verwerkingen (de toepasselijke bepalingen m.b.t. het gebruik van camera's in functie van de algemene controle- en toezichtbevoegdheden van de politiediensten en, desgevallend, bijzondere regelingen, zoals de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden);
- hoe dat er zorg voor wordt gedragen dat er niet meer gegevens worden verwerkt dan strikt noodzakelijk (proportionaliteit);
- de raakvlakken met andere grondrechten (privéleven, onschendbaarheid van de woning);
- de garanties die worden genomen om de inbreuk op de geïdentificeerde grondrechten te beperken (gerechtelijke vordering van het OM of de onderzoeksrechter, beperkte opdracht, beperkt in de tijd, enkele gegevensopslag in functie van de opdracht);
- de risico's en maatregelen in verband met het verwerkingssysteem en de gegevensverwerking: identificeren en opgave van de remediërende maatregelen;
- identificatie en verklaring van elk van de voorziene verwerkingen met vermelding van de finaliteit en de aftoetsing aan het wettelijk en/of reglementair kader;
- om de verwerking tastbaar te maken, een visuele voorstelling van de verwerkingen op functioneel vlak (high level);
- een visuele voorstelling van de verwerkingen op technisch vlak (high level).

Natuurlijk kan niet bij elke hulp of bijstand bij een interventie *a priori* ingeschat worden of en zo ja, in welke mate het gebruik van de *drone* een (verregaande) inbreuk op de onschendbaarheid van de woning en de persoonlijke levenssfeer met zich zal brengen. Hoewel het in de praktijk een casuïstische afweging zal zijn, kan de bestuurder en de operationeel verantwoordelijke hiermee rekening houden en de gegevensverwerking tot het strikt noodzakelijke beperken. De omstandigheden zijn *legio* en het risico voor de bescherming van de grondrechten kan onmogelijk tot nul worden herleid. Dat staat er evenwel niet aan de weg dat bij het opstellen van de toestemmingsaanvraag en de *DPIA*, in functie van de vooropgestelde doeleinden voor het gebruik van de *drone*, met deze potentiële risico's wordt rekening gehouden en de remediërende maatregelen wordt uitgedacht en voorzien in de mate dat het organisatorisch en technisch mogelijk is zonder dat de politionele opdracht in het gedrang komt.

V. BESCHOUWINGEN

51. Er kan samenvattend gesteld worden dat slechts een zeer kleine minderheid van de politiezones beschikt over een afzonderlijke toestemming van de gemeenteraad voor het gebruik van een *drone* en/of de doeleinden specifiek worden afgebakend.

Er blijkt tevens dat de meerderheid van de respondenten die over een *drone* beschikken of voornemens zijn aan te schaffen problemen hebben om het gebruik van de *drone(s)* af te toetsen aan de bevindingen in het rapport CARMA dat werd overgemaakt aan alle bevroegde politiezones en entiteiten van de federale politie. De geïntegreerde politie heeft veel moeite met het identificeren van de knelpunten, laat staan het remediëren en/of mitigeren ervan met het oog op het vinden van een gerechtvaardigd evenwicht tussen de noodzaak van het gebruik *drones* in het belang van een adequate politiewerking en de bescherming van de in het geding zijnde fundamentele rechten en vrijheden van de burger. Er wordt, bijvoorbeeld, vaak kortweg gesteld dat de mogelijkheid zich voordoet dat de *drone* soms (onvermijdelijk) over private eigendommen zal vliegen of dat, ingevolge het hiervoor besproken arrest van het Hof van Cassatie over de warmtebeeldcamera's, "*het risico wordt herleid tot nul*"⁸⁷ Dezelfde vaststelling geldt ook met betrekking tot de vraag naar de proportionaliteit van de beeldverwerkingen, al dan niet in het licht van het gebruik van meerdere camera's als besturing van de *drone* dan wel als operationele gegevensopslag, en de draagwijdte van de functionaliteit van de thermische camera. Het is echter van belang dat de leidinggevende politieambtenaar die het gebruik van een *drone* overweegt met het voorgaande rekening houdt.

52. Er wordt gebruik gemaakt 'standaard' (*copy – paste*) toestemmingsaanvragen die transversaal binnen de GPI worden gedeeld en gekopieerd. Niettegenstaande de WPA de gemeenteraad met betrekking tot de toestemming van het cameragebruik een belangrijke democratische controle en beslissingsfunctie belast, wordt de procedure eerder als een formaliteit beschouwd en blijken de

⁸⁷ Voorbeeld, *Impactanalyse (DPIA), DGA/DAFA HELIKOPTERS en DRONES*, punt 2.2.1.

diverse gemeenteraden die rol ook niet echt ter harte te nemen. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat er niet lichtzinnig mag omgesprongen worden met zowel de toestemmingsaanvraag door de politie als met het beslissingsproces door de democratische vertegenwoordiging.

53. Sommige *DPIA's* en/of de toestemmingsaanvragen vermelden dat de *drone* wordt "*ingezet door politiediensten in het kader van haar operaties en activiteiten of door exploitanten, in opdracht van de politiezone*" (onderlijning COC). Indien met 'exploitanten' bedoeld wordt op het gebruik van *drones* door private bewakingsondernemingen waarbij de *drone*, zoals bepaald in de wet van 2 oktober 2017 op de private veiligheid, ook bestuurd kan worden door bewakingsagenten, is dat zeer problematisch – om niet te zeggen onwettig - aangezien particulieren (en bewakingsagenten in het bijzonder) geen daadwerkelijke politionele opdrachten kunnen uitvoeren noch politionele bevoegdheid hebben.

54. Het voorgaande staat mede in verband met de stand van de techniek van de camera. De technologie evolueert razendsnel. Aan de ene kant maakt dit de inzet van een *drone* effectiever en efficiënter. Zowel op organisatorisch en tactisch niveau als op het vlak van risicoanalyse valt er ontegensprekelijk winst te boeken. Aan de andere kant neemt daardoor het risico op een disproportionele inbreuk op de bescherming van de privacy significant toe. Dat maakt het gebruik van innoverende technologieën door de politie evenwel niet *ipso facto* onwettig of problematisch. Maar dan moeten er wel mitigerende maatregelen worden genomen. De technologie maakt het immers mogelijk om de persoon op verschillende manieren gedetailleerd in beeld te brengen terwijl het operationeel belang van dat (detail)beeld niet aanwezig is. Het zijn belangrijke aspecten waarmee de noodzaak van een aangepaste voorbereidingsanalyse in functie van de gebruikte technologie wordt aangetoond, ook al gaat het juridisch om hetzelfde type van camera ('mobiele camera').

VI. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

55. Er worden in dit ambtshalve onderzoek en advies vijf knelpunten geïdentificeerd en een aantal andere kanttekeningen geplaatst die een spanningsveld en/of tegenstellingen doen rijzen over de werkbaarheid van het gebruik van de *drones* in het licht van de door de WPA vooropgestelde "technologie-neutrale" regeling voor het gebruik van camera's. Deze knelpunten worden hierna in herinnering gebracht.

1) Een algemene opmerking is dat voor het gebruik van *drones* te snel de vergelijking wordt gemaakt met het gebruik van *bodycams* en/of mobiele camera's in het algemeen. Die vergelijking gaat in het geheel niet op. Er is qua privacy-intrusiviteit geen enkel (mobiel) cameragebruik dat de vergelijking kan doorstaan met het cameragebruik door middel van een *drone*. Die boodschap dringt niet tot onvoldoende door bij alle actoren, zowel GPI als politieoverheden.

- 2) Bij het gebruik van een (mobiele) camera, zoals een *drone*, geldt de toepassing van de proportionaliteitsvereiste niet alleen bij de vraag naar het gebruik van het middel op zich, maar ook op het vlak van de gegevensverwerking die daarmee gepaard gaat. In beide afwegingen is het begrip 'interventie' een belangrijke parameter.
- 3) Het gebruik van een *drone* die beelden maakt van de aanwezigheid van personen in de aanhorigheden van een woning, laat staan de woning zelf, raakt aan de onschendbaarheid van de woning. Dat geldt ook wanneer de warmtebeeldcamera personen kan individualiseren, laat staan identificeren. Logischerwijze dienen, wat de gerechtelijke politiefunctie betreft, de geldende regels van het Wetboek van Strafvordering dan te worden gerespecteerd. Voor wat de bestuurlijke politieopdrachten betreft is dergelijk gebruik t.a.v. een woning en aanhorigheden zonder meer onwettig.
- 4) Het gebruik van camera op een *drone* staat in omstandigheden op gespannen voet met het gebruik van een technisch middel zoals bedoeld in artikel 47 *sexies* § 1, 2^{de} lid Sv. en zal derhalve vaak met zich brengen die voormelde regels moeten worden gevolgd.
- 5) De toestemming van de gemeenteraad is vaak niet toegespitst op de specifieke kenmerken van de *drone* en er ontbreekt in de toestemmingsaanvraag veelal de nodige aandacht voor het spanningsveld met andere grondrechten.
- 6) De toestemming voor het gebruik van luchtvaartuigen (waaronder *drones*) door de federale politie staat op gespannen voet met het democratisch besluitvormingsproces van de gemeenteraad.
- 7) De *drone* is in de praktijk en de facto zeer vaak bezwaarlijk als 'zichtbaar gebruik van camera's' in de zin van artikel 25/2 § 2, 2^o, a) WPA te beschouwen.

**Om deze redenen,
het Controleorgaan op de politionele informatie,
doet de volgende vaststellingen verleent de volgende aanbevelingen,**

- 1) beveelt aan de bevoegde Ministers aan een maximale uniformiteit op te leggen of minstens na te streven in het gebruik van de *drones* (of (mobiel) cameragebruik in het algemeen) door middel van een Ministeriële richtlijn (zie ook het *bodycam* advies van het COC); beveelt daarbij aan ook het College van procureurs-generaal te betrekken teneinde meer rechtszekerheid te bekomen ten aanzien van de inzet van mobiel cameragebruik met *drones* voor gerechtelijke opdrachten;
- 2) beveelt daarbij aan om ermee rekening te houden dat de term 'mobiele camera' niet technologie neutraal is. Passende waarborgen in een Ministeriële richtlijn in functie van de

- functie van de aard van de drager, de functionaliteit en draagwijdte van de gebruikte technologie en de gegevensverwerking die daarmee gepaard gaat zijn noodzakelijk;
- 3) bepaalt dat de datum van aanvang van de bewaartermijn van de beelden/persoonsgegevens, de datum is waarop de gegevens op de *drone* worden opgenomen, ook al worden de gegevens niet op dezelfde dag in de politionele gegevensbank van de politie-eenheid opgeslagen;
 - 4) beveelt aan om de kenbaarheid van het gebruik van een *drone* of ander politieluchtvaartuig met een specifieke (reflecterende) verlichting te voorzien als voorwaarde om aan de kenbaarheidsverplichting van artikel 25/3, § 2, a) WPA te voldoen;
 - 5) beveelt aan om een denkoefening te maken teneinde een juridisch helder kader te creëren betreffende de reeds her en der bestaande video management systemen binnen de GPI.

Geeft overeenkomstig artikel 237, tweede, derde en vierde lid WGB kennis van dit ambtshalve advies aan:

- de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- de Ministers van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Justitie;
- de korpschefs van de gevisiteerde politiezones;
- het College van procureurs-generaal;
- de Commissaris-generaal van de federale politie;
- de Vaste Commissie van de Lokale Politie.

Advies uit eigen beweging en aanbevelingen goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 15 maart 2022.

Voor het Controleorgaan,

Koen GORISSEN
Li-raadsheer
GET

Frank SCHUERMANS
Lid- raadsheer
GET

P. ARNOULD
Voorzitter
GET