

TOEZICHTRAPPORT-VISITATIE

**RAPPORT MET CORRIGERENDE MAATREGEL
BETREFFENDE DE VISITATIE BIJ DE POLITIEZONE
CARMA DOOR HET CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE MET BETREKKING TOT
HET GEBRUIK VAN *DRONES* MET HET OOG OP DE
CONTROLE VAN DE NALEVING VAN DE COVID-19
MAATREGELEN**

Referte: DIO20009

**CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE**



1. BEVOEGDHEDEN VAN HET CONTROLEORGAAN

1. De wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WGB) heeft het Controleorgaan op de politionele informatie (Controleorgaan of COC) hervormd tot onder meer een volwaardige toezichthoudende autoriteit. In artikel 71, § 1 en de hoofdstukken II en III van deze wet worden de opdrachten en de bevoegdheden van het COC omschreven. Daarbij wordt tevens verwezen naar de controleopdrachten vervat in de artikelen 44/1 tot en met 44/11/13 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) inzake de informatiehuishouding van en door de politiediensten. Op die manier heeft het Controleorgaan een toezichthoudende en een controlerende opdracht. Dit betekent dat, naast privacy en gegevensbescherming, het COC ook aandacht heeft voor elementen als efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden. Het COC is dus niet louter een data protectie autoriteit.

Het Controleorgaan is bevoegd voor de politiediensten¹, de Algemene inspectie van de federale en lokale politie (AIG)² en de Passagiersinformatie-eenheid (PIE)³. De toezichtbevoegdheid van het Controleorgaan op de geïntegreerde politie omvat zowel de operationele als niet-operationele verwerkingsactiviteiten⁴. Daarnaast is het Controleorgaan is tot slot ingevolge artikel 281 § 4 van de algemene wet van 18 juli 1977 "*inzake douane en accijnzer*", ten aanzien van de Dienst Geschillen van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen bevoegd in het kader van de vorderingen gericht aan de PIE in fiscale materies.

Wat de controleopdracht betreft, is het Controleorgaan belast met de controle van de verwerking van de informatie en de gegevens bedoeld in artikel 44/1 WPA, met inbegrip van deze ingevoegd in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, en elke andere opdracht die haar door of krachtens andere wetten wordt verleend.

Het Controleorgaan is in het bijzonder belast met de controle van de naleving van de regels inzake de rechtstreekse toegang tot de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) en de rechtstreekse bevraging ervan, alsook van de naleving van de in artikel 44/7, 3^e lid, WPA bedoelde verplichting, voor alle leden van de politiediensten, tot voeding van deze gegevensbank.

Het Controleorgaan gaat door middel van onderzoek naar de werking na of de inhoud van de ANG en de procedure voor de verwerking van de daarin bewaarde gegevens en informatie overeenkomen met het bepaalde in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 WPA en met hun uitvoeringsmaatregelen.

In het kader van het gebruik van niet-zichtbare camera's fungeert het Controleorgaan eveneens als een soort "BAM"-commissie⁵. Overeenkomstig 46/6 WPA moet elke toestemming en verlenging voor niet-zichtbaar gebruik van camera's in de gevallen bedoeld in artikel 46/4 WPA worden meegedeeld aan het Controleorgaan, behalve wanneer het gebruik van camera's wordt uitgevoerd onder het gezag van een magistraat. Daarbij moet het Controleorgaan onderzoeken of voldaan is aan de voorwaarden voor de beslissing, de verlenging of de uitvoering van de maatregel.

Daarnaast neemt het Controleorgaan kennis van klachten en beslist het over de gegrondheid ervan⁶. In dat verband beschikken de leden van het Controleorgaan en de leden van de dienst onderzoeken over onderzoeksbevoegdheden en kunnen zogenaamd "*corrigerende maatregelen*" worden genomen⁷. Deze kunnen een bevelsbevoegdheid inhouden ten aanzien van de gecontroleerde entiteiten.

Tegen bepaalde beslissingen van het Controleorgaan staat binnen de dertig dagen een rechterlijk beroep open bij het Hof van Beroep van de woonplaats of de zetel van de eiser, die de zaak behandeld zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek⁸.

¹ Zoals gedefinieerd in artikel 2, 2^o van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (art. 26, 7^o, a, WGB).

² Zoals gedefinieerd in artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten (art. 27, 7^o, d, WGB).

³ Zoals bedoeld in hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens (art. 26, 7^o, f, WGB).

⁴ Art. 4 § 2, 4^e lid, wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

⁵ BAM staat voor "**B**ijzondere **A**ministratieve **M**ethoden".

⁶ Art. 240, 4^o, WGB.

⁷ Art. 244 en 247 WGB.

⁸ Art. 248 WGB.

2. OPZET VAN DE VISITATIE EN METHODOLOGIE

2.1. situering en retroakten

2. Op 10 december 2020 verscheen in een persbericht op de website van de *VRT*⁹ dat de politiezone CARMA voornemens is om tijdens het eindejaar *drones* in te zetten met het oog op controle op de naleving van de coronamaatregelen. In het persbericht wordt 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 beschermd¹⁰. 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.

3. In de herziene versie van 15 december 2020 van de omzendbrief nr. 06/2020 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep (COMPG) betreffende de handhaving van de COVID-maatregelen die vastgelegd zijn in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 "*houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken*", zoals gewijzigd door de ministeriële besluiten van 1 november 2020 en 11 december 2020, wordt gesteld *drones* niet kunnen ingezet worden ter handhaving van de coronamaatregelen voor gerechtelijke doeleinden, 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 niet uit over de bestuurlijke politiefunctie in het kader van de COVID handhaving voor zover er geen zicht wordt verworven in een private plaats.

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 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 voormeld ministerieel besluit van 28 oktober 2020. De minister benadrukt dat het recht op privacy en rustig woongenot gegarandeerd moet blijven. De Minister blijft niettemin op de vlakte over wat politieel nu juist wel en niet kan door middel van de inzet van *drones*.

4. In het licht van het bovenstaande werd de korpschef van de politiezone CARMA verzocht de nodige informatie aan het Controleorgaan over te maken omtrent het inzetten van *drones*. Vervolgens heeft het Controleorgaan op 18 december 2020 een visitatie uitgevoerd bij de politiezone (PZ) CARMA.

2.2. Methodologie

5. Met de visitatie werd vooral beoogd concreet inzicht te krijgen in het gebruik van *drones*, informatie te bekomen over de gebruikte technologie (vooral wat thermische camera's betreft), de concrete wettelijke grondslag waarop men zich steunt en de situaties en operationele omstandigheden waarin de *drone* en de technologie wordt gebruikt. Daarbij werd een demonstratie op het terrein georganiseerd.

Voor de PZ CARMA waren de plaatsvervangend korpschef en directeur operaties, de *DPO*¹² van de PZ CARMA (die de functie van provinciale *DPO* op zich neemt en belast is met de coördinatie van 13 Limburgse politiezones, waarvan enkel 6 politiezones, waaronder de PZ CARMA¹³, over een assistent *DPO* beschikken), de assistent *DPO* van de PZ, het diensthoofd operationele coördinatie, het diensthoofd *research & development*, de beleidsadviseur beleid en communicatie, de directeur PLIF¹⁴ en twee *drone* piloten van de PZ. De korpschef werd verontschuldigd wegens ziekte. Op vraag van het COC werd bevestigd dat noch de *DPO*, noch de *DPO* assistent ooit al de werking en de beelden van

⁹ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/12/10/politiezone-carma-controleert-bewoners-op-eindejaar-met-drones>.

¹⁰ <https://www.hln.be/genk/politie-reageert-na-commotie-over-controles-met-drones-op-oudjaar-we-doen-dit-al-negen-jaar~aa23d68d/>

¹¹ https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_06_2020_coronavirus_fr_nl_version_15.12.2020_clean.pdf, P. 42-43.

¹² *Data Protection Officer* (Functionaris voor gegevensbescherming).

¹³ Het feit dat één personeelslid de rol van *DPO* voor niet minder dan 13 politiezones moet opnemen is problematisch maar maakt geen deel uit van onderhavig rapport.

¹⁴ Personeel, Logistiek, Informatica en Financiën.

één of meerdere *drones* van de PZ CARMA hebben gezien. Ook tijdens de visitatie werd aan de voorstelling van de werking van de drone aan het COC niet deelgenomen door de DPO en assistent DPO.

6. Het COC is er zich goed van bewust dat het gebruik van nieuwe technologieën gepaard gaat met nieuwe uitdagingen maar tevens vragen oproept bij het zoeken naar een gerechtvaardigd evenwicht tussen de politiewerking en de bescherming van de privacy en persoonsgegevens van de burger. Dit vraagt evenwel een breder en diepgaander (ook juridisch) onderzoek met betrekking tot de transparantie en de verwerking van persoonsgegevens door middel van het gebruik van *drones*, dat het Controleorgaan in het eerste kwartaal van 2021 zal afronden. Deze oefening valt dus buiten het opzet van huidige onderzoek, dat omwille van de tijdsbeperking beperkt is in zijn *scope*. De visitatie bij de PZ CARMA beperkte zich tot het identificeren van eventuele (*prima facie* juridische) knelpunten die reeds op korte termijn kunnen of moeten geredigeerd worden. Ook de vraag of en zo ja in welke mate de Belgische wetten, met in de eerste plaats de WPA, in overeenstemming is met andere (gelijke) rechtsnormen (bv. het Wetboek van Strafvordering), de hogere nationale (Grondwet) en/of internationale (EVRM, EU-Handvest van de grondrechten, de *Law Enforcement Directive* 2016/680, enz. ...) rechtsnormen wordt in dit rapport niet behandeld. Zoals gezegd zal later in 2021 een meer diepgaande analyse volgen waaruit ook beleidsaanbevelingen zullen volgen en zal het COC ook andere politiezones in haar onderzoek betrekken.

4. TOEPASSELIJK JURIDISCH KADER

7. Vooraleer verder onderzoek te doen en/of advies uit te brengen, rijst primair (zoals dat steeds het geval is of moet zijn en wel in de eerste plaats bij de verwerkingsverantwoordelijken) de vraag naar het toepasselijk wettelijke kader, met andere woorden de wettelijke grondslag voor het gebruik van *drones*. Hierna volgt een korte uiteenzetting van het wettelijk kader.

8. Door de wet van 21 maart 2018¹⁵ werd het gebruik van camera's door de politiediensten in de WPA ingevoegd. Van deze gelegenheid werd tevens gebruik gemaakt om enkele nieuwe moderne camerasystemen of -types in de WPA te regelen. Een van deze nieuwe types is de 'mobiele camera'. Een mobiele camera is "de camera die wordt verplaatst tijdens het gebruik ervan"¹⁶. De WPA vermeldt expliciet camera's "gemonteerd aan boord van politievoertuigen, -vaartuigen, -luchtvaartuigen of elk ander vervoermiddel van de politie, dat als dusdanig geïdentificeerd kan worden"¹⁷. Hoewel 'drones' niet expliciet in de WPA worden vermeld, wordt in de memorie van toelichting bij de wet van 21 maart 2018, als voorbeeld, het gebruik van *drones* en 'thermische camera's', als technologie, op voertuigen of luchtvaartuigen vernoemd¹⁸. In het licht van de omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 juni 2019 is een *drone* te

¹⁵ 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, *BS* 16 april 2018.

¹⁶ Art. 25/2 § 1, 1°:

"1° mobiele camera : de camera die wordt verplaatst tijdens het gebruik ervan";

(...)

Art. 25/2 § 2, 2°:

"Wordt als zichtbaar beschouwd :

(...)

het gebruik van mobiele camera's

a) hetzij gemonteerd aan boord van politievoertuigen, -vaartuigen, -luchtvaartuigen of elk ander vervoermiddel van de politie, dat als dusdanig geïdentificeerd kan worden;

b) hetzij met mondelinge waarschuwing uitgaande van leden van het operationeel kader van de politiediensten, die als dusdanig identificeerbaar zijn".

Art. 25/3 § 1:

In het kader van hun opdrachten, kunnen de politiediensten camera's op zichtbare wijze gebruiken, onder de volgende voorwaarden :

1° in de niet-besloten plaatsen en de besloten plaatsen waarvan zij de beheerder zijn : vaste, tijdelijk vaste of mobiele camera's, die in voorkomend geval intelligent zijn;

2° in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, waarvan zij niet de beheerder zijn :

a) mobiele camera's, die in voorkomend geval intelligent zijn, tijdens de duur van een interventie;

(...)

3° in niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, waarvan zij niet de beheerders zijn :

a) mobiele camera's, die in voorkomend geval intelligent zijn, tijdens de duur van een interventie;

(...)"

¹⁷ Art. 25/2 § 2, 2° WPA.

¹⁸ Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 10-11.

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 vlucht¹⁹. In het licht van het samenlezen van de ministeriële omzendbrief van 25 juni 2019 en de WPA is een *drone* dus te beschouwen als een mobiele camera, met name een luchtvaartuig van de politie. Het is dus niet zo dat een drone zou kunnen beschouwd worden als een 'tijdelijk vaste camera' wanneer hij verbonden is met een kabel zoals dat bij bepaalde andere politiezones en dito gemeentelijke toestemmingen inmiddels werd voorzien.

9. Voor het gebruik van (mobiele) camera's in de openbare ruimte (niet-besloten plaatsen) is de toestemming van de gemeenteraad vereist²⁰. Indien de politiezone meerdere gemeenten omvat (meergemeentenzone) 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 wetwijzing 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 worden²¹. 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*²². In dat geval moet dus een nieuwe, of aanvullende, toestemming van de gemeenteraad worden verkregen die specifiek betrekking heeft op *drones*. De toestemmingsaanvraag gaat uit van de korpschef en moet rekening houden met impact- en risicoanalyse (*PIA*²³ of *DPIA*²⁴) op het operationeel niveau én op het vlak van bescherming van de persoonlijke levenssfeer²⁵. De wet van 21 maart 2018 voorziet in een overgangsperiode van 12 maanden²⁶. Ook de WGB voorziet naast de bepalingen van de WPA in de verplichting een *DPIA* op te maken "wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert"²⁷, wat onbetwistbaar het geval is bij de inzet van *drones*. In dat kader is een voorafgaande raadpleging van het COC verplichtend voorzien in art. 59 WGB.

Mits de voorwaarden van de WGB voor een *DPIA* en de voorwaarden voor een risico- en impactanalyse betreffende het zichtbaar gebruik van camera's onder de WPA voldaan zijn, kunnen beide analyses in één document vervat zijn. Aangezien een *DPIA* onder de WGB een bredere analyse vergt dan wat in de WPA is voorgeschreven, wordt er op gewezen dat, ingeval beiden samen worden behandeld, die analyse conform de WGB alle relevante systemen en procedures van verwerkingsactiviteiten moet bestrijken. Behalve de naleving van de WGB en de WPA moeten tevens de operationele voorzorgsmaatregelen en beveiligingsmaatregelen worden omschreven (die worden genomen om de risico's voor de te beschermen persoonsgegevens te beperken).

Voor alle duidelijkheid: dit alles moet gebeuren **vóórleer** de mobiele camera (in casu de *drones*) worden ingezet. Is dat niet gebeurd is, dan is de inzet ervan sowieso behept met een onregelmatigheid.

10. Er dient benadrukt te worden dat de *DPIA* of *PIA* niet alleen in verband staat met het type camera. Ook de aard, de wijze en de omvang van de verwerking van persoonsgegevens en de gebruikte technologie zijn belangrijke factoren bij het opstellen van de *PIA/DPIA*²⁸. Zowel het type van de mobiele camera (zoals een *bodycam* of *drone*) en de werking van de technologie die op de mobiele camera beschikbaar zijn, kunnen een verschillende (diepgaande) impact hebben op de persoonlijke levenssfeer, mede naargelang de plaats waar de mobiele camera (*drone*) kan worden ingezet. Hoewel de WPA niet *expressis verbis* bepaalt dat wat betreft het gebruik van mobiele camera's (*drones*) de toestemmingsaanvraag van de korpschef ook de specifieke plaatsen moet aanduiden waar de mobiele camera's (zullen) worden ingezet, is het evident dat de beoogde plaatsen in de *PIA* geïdentificeerd worden, precies om de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te kunnen onderkennen en remediërende maatregelen te onderzoeken in functie van de draagwijdte van de werking van de mobiele camera. De WPA voorziet dat de toestemmingsaanvraag het type camera, de doeleinden en de gebruiksmodaliteiten moet bepalen: het COC interpreteert deze bepaling in die zin dat

¹⁹ Ministeriële omzendbrief van 25 juni 2019 "tot regeling van het gebruik van drones door politie- en hulpdiensten".

²⁰ Art. 25/4 § 1, 1^o WPA.

²¹ 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).

²² Vgl art. 25/4 § 2, 2^{de} lid WPA.

²³ *Privacy Impact Assessment*.

²⁴ *Data Protection Impact Assessment* of gegevensbeschermingseffectbeoordeling(GEB)

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

²⁶ Art. 88 wet 21 maart 2018.

²⁷ Art. 58 WGB.

²⁸ Art. 58 WGB.

evident uit een PIA ook moet blijken op welke plaatsen (vb. al dan niet private plaatsen) men de *drone* wenst in te zetten²⁹. Ook een gemeenteraad en zijn leden kunnen maar met kennis van zaken al dan niet toestemming verlenen of die toestemming modeleren indien uit de aanvraag blijkt welke inzetmodaliteiten (waaronder de aanduiding van de plaatsen) worden voorzien. Een toestemming dient in het gegevensbeschermingsrecht een 'geïnformeerde' toestemming te zijn. Dat is niet anders voor een gemeenteraad die een beslissing moet nemen omtrent één van de meest invasieve bewakings- en opsporingsmethoden waarover de politie beschikt.

3. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

3.1. De *drones* van de PZ CARMA

11. De PZ CARMA beschikt over drie *drones*: twee kleine en één grote *drone*. De kleine *drone* beschikt over een camera die noodzakelijk is om het luchtvaartuig te kunnen besturen. In dat opzicht heeft deze camera een dubbele functie: enerzijds met het oog op de zichtbaarheid (navigatie) voor de piloot (bestuurder) en anderzijds om de plaatsen in beeld te brengen. Daarentegen beschikt de grote *drone* over drie camera's: een camera met het oog op de zichtbaarheid (navigatie) van de piloot, een thermische camera en een camera om de plaatsen op de grond in beeld te brengen. De camera's kunnen afzonderlijk worden bediend. De beelden van beide camera's (warmtecamera en 'gewone overzichtscamera') kunnen ook over elkaar gelegd worden waardoor aan ander zicht mogelijk is. De 2 kleine *drones* hebben niet de nodige draagcapaciteit om een thermische camera (warmtecamera) te dragen zodat deze 2 *drones* niet kunnen ingezet worden om warmtemetingen te verrichten. De warmtegevoelige camera is zeer performant en kan vanop de operationele plafondhoogte van het toestel, zijnde 100 meter, nog duidelijk personen op de grond van elkaar onderscheiden.

Wat ook opvalt is dat behalve de immatriculatie beginnend met 'IBZ' en een kleine sticker met vermelding "PZ CARMA" geen van de *drones* herkenbaar is als herkenbaar politieluchtvaartuig. Een keer 2 meter de lucht in, is de drone sowieso absoluut niet te herkennen als een politieluchtvaartuig. De autonomie van de *drones* bedraagt tussen de 20 en 30 minuten. De actieradius van de drone is beperkt tot ongeveer 1,5 km afstand van de piloten.

12. De beelden worden *live* gestreamd en kunnen via een kabel dan wel draadloos (4 G-netwerk) naar een commandopost (op het politiecommissariaat of op het terrein) worden doorgestuurd. In beide gevallen zijn zowel het kanaal als de beelden geëncrypteerd. In 90% van de gevallen is er enkel een *live streaming* en geen opslag van beelden. Een opslag van beelden is er voornamelijk voor de gerechtelijke opdrachten. In geval van operationele noodzaak worden de beelden op een SD-kaart van de *drone* opgeslagen. Vervolgens worden de relevante beelden uitgelezen en op een pdf-bestand overgezet (geconverteerd) in het kader van een gerechtelijke interventie. Volgens de PZ werden en worden de beelden niet gebruikt als bewijselement voor inbreuken op de COVID-maatregelen maar alleen in het kader van een gerechtelijke acties voor andere misdrijven.

13. In tegenstelling tot wat de gemeenteraadsbesluiten laten uitschijnen (zie verder), werd tijdens de visitatie van het COC door de PZ CARMA benadrukt dat de *drones* alleen op openbare plaatsen worden ingezet³⁰(niet-besloten plaatsen in de zin van de WPA), waaronder moet verstaan worden dat de camera in hoofdzaak gericht wordt op openbare plaatsen. De *drones* worden alleen doelbewust op private plaatsen (woningen en aanhorigheden)³¹ ingezet op vordering van het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter in het kader van een specifiek opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek. Het Controleorgaan heeft geen aanwijzingen of vermoedens waaruit het tegendeel zou kunnen blijken.

Er is een *flowchart* met procesbeschrijving voor de inzet van *drones* dat voorziet in een aanvraagformulier en waarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen geplande en niet geplande operaties. Het merendeel van de operaties betreffen geplande acties. De bestuurlijke overheid geeft telkenmale de toestemming voor de inzet van de drone voor bestuurlijke opdrachten.

3.2. Formele vereisten

²⁹ Zie ook T. DE SCHEPPER, Praktijkgids Cameratoezicht, lokale gids voor een slim cameragebruik, VVSG, Politeia, 2^e editie, 146 waarbij de auteur onder de aan te geven modaliteiten het gebruik van de *bodycam* vermeldt. Wat geldt voor de *bodycam* geldt a fortiori voor de *drone*.

³⁰ Niet-besloten plaatsen (art. 25/2 § 1, 4^o WPA).

³¹ Niet voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen (art. 25/2 § 1, 6^o WPA).

14. De drie *drones* van de PZ CARMA zijn geregistreerd bij de Civiele Veiligheid, Directie Nieuwe Technologieën FOD Binnenlandse Zaken. De PZ heeft 9 bestuurders die allen gebrevetteerd zijn om zowel tijdens dag (VLOS) en nacht (BLOS) te vliegen³². Er wordt overeenkomstig de omzendbrief van 15 juni 2019 voor de vluchtuitvoering een risicoanalyse uitgevoerd, de PZ beschikt over een operationeel handboek en wordt een reisdagboek bijgehouden.

15. Het Controleorgaan stelde vast dat de 8 gemeenteraden van de politiezone in de maanden oktober en december 2020 het gebruik van *drones* op het grondgebied van hun gemeente hebben goedgekeurd, met name:

- de gemeenteraad van Kinrooi op 5 oktober 2020;
- de gemeenteraad van As op 15 oktober 2020;
- de gemeenteraad van Genk op 20 oktober 2020;
- de gemeenteraad van Zutendaal op 22 oktober 2020;
- de gemeenteraad van Houthalen-Helchteren op 22 oktober 2020;
- de gemeenteraad van Bree op 7 december 2020;
- de gemeenteraad van Oudsbergen op 14 december 2020;
- de gemeenteraad van Bocholt op 17 december 2020.

16. Uit een vergelijking van de data van de hiervoor vermelde gemeenteraadsbesluiten en de aan het Controleorgaan bezorgde lijst met de data waarop *drones* voor werden ingezet en de aanvullende informatie die tijdens de visitatie aan het controleorgaan werd verstrekt, blijkt dat **minstens 100 vluchten**³³ zonder de toestemming van de respectievelijke gemeenteraden en dus **onwettig en onregelmatig** werden **uitgevoerd**. Dit aantal zal overigens sterk oplopen wanneer de vluchten na de overgangperiode van 12 maanden na de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 2018 in beschouwing worden genomen. Zo konden de vluchten vanaf 5 oktober 2020 alleen worden uitgevoerd op het grondgebied van de gemeente Genk. Voor de volledige politiezone konden de *drones* slechts vanaf 17 december 2020, zijnde het gemeenteraadsbesluit van de gemeente Bocholt, wettig worden ingezet.

In het licht van de communicatie vanuit de PZ dat men de *drones* reeds 9 jaar inzet heeft het COC evenwel geen verder onderzoek gedaan naar die inzet in het verleden.

17. De gemeenteraadsbesluiten zijn onduidelijk, minstens verwarrend, wat betreft de plaatsen waar de *drones* kunnen worden ingezet. Zo blijken de *drones* ingezet te kunnen worden in "*niet besloten plaatsen*" of "*op het grondgebied*" en dit "*desgevallend tijdens de duur van de interventie*" of "*voor de duur van de interventie*"³⁴. Wat betekent dat? Dat de *drone* naar keuze kan ingezet worden voor de duur van de interventie brengt nog meer onduidelijkheid met zich. Deze voorwaarde geldt immers enkel voor het gebruik van mobiele camera's in al dan niet voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen, zoals een treinstation, een winkel en een woning (en aanhorigheden, zoals de tuin). Het gebruik van *drones* met zicht op/in een woning en de tuin (niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats) heeft evident een grotere impact op het vlak van de bescherming van de privacy dan op openbare plaatsen of voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen.

Het Controleorgaan stelt vast en erkent dat de WPA het gebruik van mobiele camera's in winkels en woningen (met aanhorigheden) toelaat middels een brede open bepaling. Maar het is evident dat het gebruik van een *bodycam* in een woning niet gelijk te stellen is met het gebruik van een *drone* in of met zicht of inkijk in een woning en aanhorigheden.

18. Deze onduidelijkheid wordt nog versterkt doordat in de gemeenteraadsbesluiten de mogelijkheid wordt voorzien dat de *drones* niet alleen beelden maar ook geluid (lijken te) kunnen opnemen terwijl in de toestemmingsaanvraag van de korpschef wordt gesteld dat er tevens gebruik wordt gemaakt van thermische camera's (warmtecamera's). Met deze

³² Omzendbrief 25 juni 2019, Titel 1:

"11° 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 tijdsperiode zonsopgang plus 30 minuten tot zonsopgang min 30 minuten. Een nachtvlucht wordt beschouwd als BLOS".

³³ Hierbij wordt abstractie gemaakt van de vluchten die werden uitgevoerd in het kader van een opsporingsonderzoek onder regie van het openbaar ministerie.

³⁴ Alle gemeenteraadsbesluiten hebben nagenoeg dezelfde inhoud.

laatste bevindt men zich al snel op het domein van de bijzondere opsporingsmethoden waarvoor veel strengere eisen gelden³⁵.

19. Gelet op het voorgaande rijst de pertinente vraag in welke mate de gemeenteraadsladen met de nodige kennis van zaken zich een oordeel hebben kunnen vormen rond het gebruik van *drones* in hun gemeente (zie ook hoger de nota van 'geïnformeerde toestemming'). Eén ander is natuurlijk het gevolg van de toestemmingsaanvraag zelf van de PZ CARMA die dezelfde onduidelijkheden in zich draagt. Het Controleorgaan twijfelt alleszins zeer sterk of er in casu sprake was van voormelde geïnformeerde toestemming.

20. In de eerste plaats, in tegenstelling tot wat de gemeenteraadsbesluiten bevestigen, bevat de *PIA/DPIA* van de korpschef **geen** impact- en risicoanalyse op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als gevolg van de onderscheiden toepassingen en gebruikte technologieën van de *drones* in politiezone. Zo heeft het Controleorgaan tijdens het plaatsbezoek vastgesteld dat de thermische camera ('warmtecamera'), die enkel door de grote *drone* kan meegevoerd worden, wel degelijk in staat is om personen in abstracto te individualiseren. In de tweede plaats werd tijdens het plaatsbezoek door de PZ uitdrukkelijk gesteld dat de *PIA/DPIA* niet door de korpschef gevalideerd was omdat er nog een hele reeks vragen openstaan die in de *PIA/DPIA* moeten beantwoord, dan wel verduidelijkt worden. De aan het COC, op zijn vraag, overgemaakte versie van de *PIA/DPIA* bleek trouwens zeer onvolledig, fouten en vergissingen te bevatten waaraan het COC minstens de indruk heeft overgehouden dat het document (veel te) snel en onder tijdsdruk werd opgemaakt.

Aldus hebben de gemeenteraadsleden geen weloverwogen geïnformeerde beslissing kunnen nemen op basis van alle noodzakelijk elementen die de toestemmingsaanvraag van de korpschef moeten schragen en verantwoorden.

21. Hoewel de WPA het gebruik van *drones* (en dus mobiele camera's) in beginsel toelaat in het kader van het uitvoeren van opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, wenst het Controleorgaan er nogmaals op te wijzen dat 'mobiele camera's' evident zeer verschillend zijn naar type, gebruik, technologie en impact op de bescherming van de privacy. Bij de noodzakelijke proportionaliteitsvraag zal dus rekening moeten worden gehouden met de aard van het type camera het toepassingsgebied en de daarbij gebruikte innoverende technologieën. *Drones* zijn zeer *privacy* intrusief: een gewone patrouille, al dan niet met een *bodycam*, kan niet binnendringen in een huis en is in beginsel, uit de aard van de functie en omstandigheden naar plaats, beperkt tot niet besloten plaatsen of besloten plaatsen toegankelijk voor het publiek. Dat gegeven wijzigt fundamenteel bij *drones*.

22. Meer algemeen dringt zich dus een verder onderzoek met betrekking tot het gebruik van *drones* zich op. Dat zal zoals aangekondigd door het COC gebeuren maar dient in beginsel in de eerste plaats te gebeuren door de diverse verwerkingsverantwoordelijken. Niet enkel de korpschef van de PZ CARMA, maar ook de politieoverheden dienen klaarheid te scheppen. Politiediensten zijn immers uitvoeringsorganen die hun opdrachten vervullen onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen³⁶. Het komt dus in de eerste plaats die politieoverheden toe duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden aan de burger én de politiediensten. Het gebruik van *drones* beperkt zich bovendien niet tot de aanpak van de COVID pandemie maar kan potentieel ingezet worden voor alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie.

4. VOORLOPIGE CONCLUSIE

23. Naar aanleiding van de visitatie werd door de PZ meegedeeld en aan het Controleorgaan bevestigd dat de PZ de *drones* nog enkel zal inzetten voor opdrachten van bestuurlijke politie in het kader van zgn. *crowd control* (ordediensten) en het monitoren van verkeersstromen waarbij standaard op een hoogte tussen de 70 en 100 meter wordt gevlogen en op vordering van het openbaar ministerie of onderzoeksrechter in het kader van de gerechtelijke politiefunctie. In welke mate voor deze laatste hypothese ook een BOM machtiging observatie en/of inijkoperatie nodig is gaat het bestek van dit rapport te buiten maar is een in de toekomst te stellen vraag. Onder voorbehoud van de infra vermelde corrigerende maatregelen aanvaardt het Controleorgaan voormeld gebruik van de drone. De inzet ervan in het kader van de zgn. bestuurlijke handhaving daarentegen (op vraag derhalve van de bestuurlijke overheden) roept heel wat meer vragen op en lijkt op juridisch drijfzand te berusten.

³⁵ Wat een verder onderzoek vraagt naar het spanningsveld tussen de algemene politiebevoegdheden en het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden.

³⁶ Art. 1 WPA.

Uit de visitatie is ook gebleken dat de camera's van de *drones* van de PZ CARMA sowieso niet in staat zijn gedetailleerd in te zoomen op een persoon of voorwerp wanneer en voor zover voormelde standaard vlieghoogte wordt gerespecteerd. Het lezen van een nummerplaat bleek bv. niet mogelijk op die hoogte. Ook het inkijken in een gebouw bleek *in casu* niet mogelijk.

Wat evenzeer is gebleken is dat de *drone* en dronepiloot niet bij machte zijn een onderscheid te maken tussen de soorten plaatsen waarvan beelden worden gemaakt, zowel wat het te vliegen traject, als wat het camerazicht betreft. Het is de facto onvermijdbaar dat bij een vlucht ook private plaatsen in beeld komen.

24. Het is zoals in randnummer 22 beargumenteerd werd niet de taak van het Controleorgaan om in de plaats van de politie als verwerkingsverantwoordelijke uitsluitend te geven op bovenstaande vragen en opmerkingen en zich dus in de plaats te stellen van de verwerkingsverantwoordelijke. Indien de PZ CARMA gebruik wenst te maken van nieuwe technologieën – waar het Controleorgaan evident niet tegen gekant is - is het haar verantwoordelijkheid om de juiste juridische basis aan te duiden, de noodzakelijke en gepaste risico- en impactanalyse op het vlak van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens voor te leggen³⁷. Pas dan kan de gemeenteraad met kennis van zaken een weloverwogen beslissing nemen.

De 8 gemeenteraden van de PZ CARMA hebben van de wetgever ter zake een duidelijke democratische verantwoordelijkheid gekregen waarbij rekening moet worden gehouden met de politiewerking, het handhaven van de openbare orde én de bescherming van de grondrechten van de burgers van de gemeenten.

25. Het Controleorgaan beschikt daarentegen wel over de bevoegdheid en opdracht om corrigerende maatregelen te nemen wanneer (mogelijks) inbreuken op de vigerende wetgeving worden vastgesteld. Het Controleorgaan kan de verwerking van persoonsgegevens door het gebruik van *drones*, zoals gezegd, wel aftoetsen aan de vigerende wetgeving en oordelen of de beoogde of actuele verwerkingsactiviteit voldoet aan de voorwaarden van de toepasselijke wetgeving.

In het licht van het voorgaande vaststellingen is het Controleorgaan actueel en na een eerste prima facie analyse niet in de mogelijkheid om een deugdelijk advies of beslissing uit te brengen. Daarvoor is zoals gezegd breder een diepgaander juridisch en praktisch onderzoek noodzakelijk, waaromtrent het COC in het eerste kwartaal van 2021 verslag zal uitbrengen.

Daartegenover staat dat er *hic et nunc* reeds geïdentificeerde manifeste onduidelijkheden en mankementen aanwezig zijn, zoals hoger geschetst in de randnummers 11 tot en met 22, die het opleggen van een corrigerende maatregel ten aanzien van de PZ CARMA noodzakelijk maken.

* * * * *

³⁷ In overeenstemming met de artikelen 25/4 § 1 58 en 59 WGB.

5. CORRIGERENDE MAATREGEL

Om deze reden,

Het Controleorgaan op de politionele informatie,

Gelast, in toepassing van artikel 247, 4° WGB, de korpschef van de PZ CARMA (5909) een impact- en risicoanalyse op te maken met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en deze binnen de 2 maanden, met ingang van de datum van kennisgeving van onderhavige beslissing, aan het Controleorgaan voor voorafgaande raadpleging voor te leggen;

Gelast, in toepassing van artikel 247, 4° WGB, de korpschef een hernieuwde toestemmingsaanvraag samen met de gevalideerde impact- en risicoanalyse binnen de vier maanden, met ingang van de datum van de kennisgeving van onderhavige beslissing, aan de 8 gemeenteraden van de PZ CARMA voor te leggen en hiervan kennis en bevestiging te geven aan het Controleorgaan (info@controleorgaan.be).

Zegt voor recht dat de aanvangsdatum van de corrigerende maatregelen en de datum van kennisname moet begrepen worden als zijnde de datum van het overmaken van het huidig definitief rapport van het Controleorgaan (via e-mail) vermeerderd met twee werkdagen (indien de vervaldag op een zaterdag, zondag of feestdag valt verschuift de datum van kennisname naar de eerstvolgende werkdag).

Overeenkomstig 248, § 2, WGB staat tegen de beslissing van het Controleorgaan beroep open binnen een termijn van dertig dagen bij het hof van beroep van de woonplaats of zetel van eiser, die de zaak behandelt zoals in kort geding overeenkomstig de artikelen 1038, 1040 en 1041 van het Gerechtelijk Wetboek.

Deelt een afschrift van onderhavig rapport, gelet op de GPI-brede relevantie ervan, aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie en het College van procureurs-generaal.

Rapport en corrigerende maatregel goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 23 december 2020.

Voor het Controleorgaan,

(get.) Philippe ARNOULD

Voorzitter