

THEMATISCH TOEZICHT

THEMATISCH TOEZICHT DOOR HET CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE INZAKE DE INZET VAN PRIVATE
BEWAKINGSAGENTEN VOOR FUNCTIES AAN HET ONTHAAL EN
DISPATCHING DOOR EEN POLITIEZONE IN WEST-VLAANDEREN

RAPPORT

PUBLIEKE VERSIE

Referte: DIO23002

CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. DE BEVOEGDHEDEN VAN HET CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE	3
3. OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE	4
3.1. De stukken van het COC	5
3.2. De stukken van de PZ	5
4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN	6
4.1. Ten aanzien van de stukken	6
4.2. Ten aanzien van de vaststellingen van het COC en de argumenten en antwoorden van de PZ	6
4.2.1. Ten aanzien van het onthaal	7
4.2.2. Ten aanzien van de 'calltaking'	8
4.2.3. Ten aanzien van het bekijken van de beelden door de bewakingsagent	8
5. HET JURIDISCH KADER MET BETREKKING TOT HET CAMERAGEBRUIK	10
5.1. Het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" in de zin van de AVG	10
5.2. De politionele verwerkingen	11
5.2.1. De begrippen "persoonsgegevens", "verwerking" en "bevoegde overheden"	11
5.2.2. De finaliteit: doeleinden van bestuurlijke en gerechtelijke politie	13
5.3. De regeling van het cameragebruik	13
5.3.1. Algemeen	13
5.3.2. Het cameragebruik door de politiediensten	14
5.3.3. De Camerawet	15
5.4. De uitoefening van politiebevoegdheden en politionele verwerkingen	16
5.5. Het gebruik van camera's in het kader van de wet private veiligheid	17
5.6. Met betrekking tot de taken uitgevoerd door de bewakingsagenten	18
6. BEOORDELING	19
6.1. Met betrekking tot de functie van het onthaal	19
6.2. Met betrekking tot de calltaking	20
6.3. Met betrekking tot het toepassingsgebied van de applicatie (...)	21
6.4. Met betrekking tot het in real time bekijken van de camerabeelden door de bewakingsagent	22
7. CONCLUSIE	25
8. VERZOEK TOT UITSTEL DOOR DE PZ VAN DE INWERKINGTREDING VAN DE CORRIGERENDE MAATREGELEN NAAR AANLEIDING VAN DE PROCEDURE OP TEGENSpraak	26

Dit rapport betreft een publieke versie van het toezichtonderzoek.

Dit betekent dat het niet of niet noodzakelijk alle elementen of passages bevat die vermeld worden in het basisrapport dat de bestemmingen wordt gericht. Sommige elementen of passages zijn weggelaten of werden geanonimiseerd. Daar kunnen diverse redenen voor zijn, zowel van wettelijke aard of omwille van opportuniteitsmotieven: het niet openbaren van politionele technieken of tactieken, het geheim van het onderzoek, het beroepsgeheim, het feit dat een tekortkoming inmiddels werd verholpen, enz. ...

1. INLEIDING

1. In het raam van zijn toezichthoudende bevoegdheden heeft het Controleorgaan op de politionele informatie ('Controleorgaan' of 'COC') beslist een thematisch toezichtonderzoek te verrichten bij de politiezone (PZ) met betrekking tot het gebruik van diensten van een bewakingsonderneming voor functies aan het onthaal, het behandelen van niet-dringende telefonische oproepen en het in *real time* bekijken van camerabeelden op de dispatching van de PZ.

Onderhavig rapport met erin vervatte beslissingen heeft betrekking op de onderzoeksbevindingen van dit toezicht.

2. DE BEVOEGDHEDEN VAN HET CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE

2. De wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (WVG of Wet Gegevensbescherming)¹ heeft het Controleorgaan hervormd tot onder meer een volwaardige toezichthoudende autoriteit, bovenop de voorheen bestaande controlerende bevoegdheden inzake politionele informatiehuishouding zoals voorzien in de Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt (WPA). In artikel 71 § 1 en de titels 2 en 7 WVG worden de opdrachten en de bevoegdheden van het COC omschreven. Daarin wordt tevens verwezen naar de controleopdrachten vervat in de artikelen 44/1 tot en met 44/11/14 WPA inzake de informatiehuishouding van 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 de informatiehuishouding en het politieoptreden. Het COC heeft op grond van bovenstaande regelgeving derhalve een algemene toezichtsbevoegdheid op alle operationele en niet operationele (persoons)gegevensverwerkingen door de Geïntegreerde Politie (GPI).

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.

In dit raam gaat het COC over tot vaststellingen, en kan het overgaan tot het stellen van vragen, formuleren van verzoeken of aanbevelingen en, als «*ultimum remedium*», het opleggen van corrigerende maatregelen (met dwingend karakter en volgens bepaalde modaliteiten), indien het COC inbreuken vaststelt op de toepasselijke regelgeving.

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 de artikelen 44/1 tot 44/11/14 WPA en met hun uitvoeringsmaatregelen.

¹ BS, 5 september 2018. Deze wet bevat tevens bepalingen die uitvoering geven aan 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 het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van de Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), hierna de AVG, en de 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 de Richtlijn politie-justitie of *LED (Law Enforcement Directive)*).

In het raam van het gebruik van niet-zichtbare camera's fungeert het Controleorgaan als een soort "BAM"-commissie². Overeenkomstig 46/6 van de WPA moet elke toestemming en verlenging voor niet-zichtbaar gebruik van camera's in de gevallen bedoeld in artikel 46/4 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 ervan³. De leden en de personeelsleden van het Controleorgaan⁴ beschikken over onderzoeksbevoegdheden en daarnaast kunnen, benevens verzoeken en aanbevelingen, door het directiecomité van het COC ook corrigerende maatregelen worden genomen⁵.

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 houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten*" en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 "*betreffende de verwerking van passagiersgegevens*" tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de WVG en/of de verwerking van persoonsgegevens, zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/14 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

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

Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC')⁷, met de (al dan niet) validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone, in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend in titel 7 WVG. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

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

3. OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE

3. In de krant (...), werd gewag gemaakt van de inzet van bewakingsagenten van de bewakingsonderneming (...) door de politiezone voor (1) camerabewaking en (2) het telefonisch onthaal (niet-dringende oproepen). Concreet betreft het echter drie onderscheiden taken die door bewakingsagenten van een private bewakingsonderneming worden uitgevoerd. De **eerste taak** houdt in dat op de dispatching van het politiecommissariaat de camerabeelden in *real time* door een bewakingsagent worden bekeken. De **tweede taak** houdt in dat de bewakingsagent de niet-dringende telefonische oproepen behandelt en deze in een daarvoor bestemde applicatie verwerkt. Een **derde taak** tot slot betreft de onthaalfunctie in welk geval de personen die zich aanbieden in dezelfde applicatie worden geregistreerd en ook de reden van hun bezoek in dezelfde applicatie wordt verwerkt.

4. Het onderzoek verliep in vier stappen:

² BAM staat voor 'Bijzondere Administratieve Methoden'.

³ Art. 240, 4^o WVG.

⁴ Met name de personeelsleden van de Dienst Onderzoeken / Service d'Enquête (DOSE) en het secretariaat, zijnde juristen en ICT-deskundigen.

⁵ Art. 244 (onderzoeksbevoegdheden voor leden en personeelsleden) en 247 WGB (corrigerende maatregelen te nemen door het directiecomité (DIRCOM) van het COC).

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

⁷ Zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (BS van 8 augustus 2022).

⁸ Art. 248 WVG.

- een plaatsbezoek op 29 juni 2023;
- verslaggeving aan de politiezone op basis van prelectuur en op tegenspraak van de besprekingen met de gemachtigden van de politiezone en de materiële vaststellingen door het COC;
- het opmaken van een ontwerp van rapport dat aan de tegenspraak werd onderworpen;
- rapportering van de bevindingen en conclusies in een definitief rapport na afloop van en rekening houdende met de tegensprekelijke procedure.

5. Het plaatsbezoek bestond uit drie delen:

- een bevraging over het gebruik van de diensten van een private veiligheidsonderneming door de PZ;
- op basis van de antwoorden op deze bevraging, een specifiek bezoek aan de dispatching;
- op basis van de antwoorden op de vragen van de onderzoekers van het COC en de materiële vaststellingen, een vraagstelling aan de PZ, namelijk de vraag naar de wettelijke basis voor het gebruik van bewakingsagenten voor de functies aan het onthaal, de behandeling van de niet-dringende telefonische oproepen en het in *real time* bekijken van camerabewaking op de dispatching van de politiezone.

6. Op 5 juli 2023 werd het verslag van het plaatsbezoek en de bevindingen opgesteld en voor prelectuur en opmerkingen naar de PZ overgemaakt. Daarbij werd de mogelijkheid geboden om opmerkingen en/of aanvullingen bij het verslag te maken.

Bij brief van de korpschef van de PZ van 13 juli 2023, ontvangen door het COC op 17 juli 2023, werden de besprekingen en vaststellingen van het plaatsbezoek van 29 juni 2023 bij de PZ bevestigd en, volgens de korpschef, waar nodig aangevuld met, naar zijn oordeel, relevante informatie.

Bij brief van 25 juli 2023 heeft het COC bijkomende vragen gesteld in verband met de antwoorden en aanvullingen van de PZ.

Bij brief van 26 juli 2023, ontvangen op 27 juli 2023, heeft de korpschef de bijkomende vragen beantwoord.

In onderhavig rapport worden deze aanvullingen van de PZ en de antwoorden op de bijkomende vragen van het COC ontmoet en beantwoord.

Bij e-mail van 28 september 2023 heeft het COC bijkomende vragen gesteld over het al dan niet bestaan van een verwerkersovereenkomst tussen de PZ en de stad/gemeente waarop de camerabewaking betrekking heeft.

Bij e-mail van 29 september 2023 heeft het COC een verwerkersovereenkomst tussen de PZ en de stad/gemeente ontvangen.

Bij e-mail van 29 september 2023 heeft het COC bijkomende vragen gesteld met betrekking tot de verwerkersovereenkomst, enerzijds, en met betrekking tot de draagwijdte van de verwerkersovereenkomst, anderzijds.

Bij e-mail van 29 september 2023 heeft de PZ beide vragen beantwoord.

Op 10 oktober 2023 werd het door het directiecomité van het COC (DIRCOM) goedgekeurd ontwerprapport in prelectuur overgemaakt aan de korpschef van de PZ met het oog op het organiseren van de tegenspraak.

Op 23 oktober 2023 ontving het COC een e-mail van de korpschef van de PZ waarbij werd gesteld dat de PZ geen opmerkingen heeft en dat de in het ontwerprapport vooropgestelde twee (2) corrigerende maatregelen niet worden betwist. Om de vooropgestelde corrigerende maatregelen evenwel effectief te kunnen remediëren, vraagt de PZ wel uitstel van inwerkingtreding van de beide corrigerende maatregelen tot 31 maart 2024 teneinde, enerzijds, aan zijn verplichtingen inzake de gemaakte contractuele afspraken te kunnen voldoen en, anderzijds, de nodige stappen inzake rekrutering en aanwerving van nieuw personeel te kunnen realiseren (zie verder de letterlijke weergave onder randnummer 107).

7. (...).

3.1. De stukken van het COC:

(...)

3.2. De stukken van de PZ:

(...)

8. Uit de brieven van de PZ (...) blijkt dat alle elementen in het verslag van het plaatsbezoek van 5 juli 2023 door de politiezone worden bevestigd. Hoewel in principe een definitief onderzoeksverslag van het plaatsbezoek aan de PZ ter ondertekening zou worden voorgelegd, heeft het COC beslist om dat niet te doen omwille van de zeer uitgebreide aanvullende toelichting van de PZ die de besprekingen op het plaatsbezoek en het daaruit voortvloeiende ontwerpverslag overstijgen.

De elementen in dit rapport zijn dientengevolge enkel en alleen gebaseerd op de materiële vaststellingen tijdens het plaatsbezoek bij de PZ en de als bijlage geïnventariseerde stukken.

4. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

4.1. Ten aanzien van de stukken

9. Er wordt vastgesteld dat de nationale raamovereenkomst inzake "*beveiliging en onthaalwerking*", geen datum vermeldt waardoor het COC niet objectief met zekerheid kan vaststellen of deze overeenkomst nog geldig is. In de hypothese dat het getal "2017" in het referentienummer het jaartal van de raamovereenkomst aanduidt, samen gelezen met de looptijd van de raamovereenkomst, bepaald in "*II.4 Looptijd en uitvoeringstermijn*" op 120 maanden, zou kunnen geconcludeerd worden dat het raamcontract nog loopt tot 2027.

10. Bij brief van 25 juli 2023 werden de korpschef drie aanvullende vragen gesteld teneinde duidelijkheid te scheppen. De overeenkomst tussen de PZ en (de bewakingsonderneming). gaat, blijkens artikel 4 van deze overeenkomst, in op 4 maart 2019 en eindigt op 3 maart 2020. Het is voor het COC onduidelijk of deze overeenkomst werd verlengd en zo ja, of deze al dan niet onder dezelfde voorwaarden werd/wordt voorgezet, in het bijzonder wat de taken van de medewerker(s) van de bewakingsonderneming. betreft. Daarnaast is het niet duidelijk waarop de bedoelde "*nuancering*" van het antwoord inzake de taak *calltaking* precies betrekking heeft. Tot slot werd aan de korpschef de vraag gesteld hoe hij de applicatie (...) als verwerkingssysteem kwalificeert binnen het politieel verwerkingsproces. Indien de PZ niet zelf deze applicatie beheert, wordt tevens de verwerkingsovereenkomst tussen de PZ en de dienstverlener van deze applicatie opgevraagd. De antwoorden op deze bijkomende vragen worden hierna besproken.

Bij brief van 26 juli 2023 van de PZ werden deze vragen beantwoord. Volgens de PZ werd het initieel contract van 12 februari 2019 door een beslissing van de politieraad van 27 januari 2020 verlengd, meer bepaald van 4 maart 2020 tot en met 3 maart 2021. Dit contract werd voor een tweede maal verlengd door een beslissing van de politieraad van 25 januari 2021, meer bepaald van 4 maart 2021 tot en met 3 maart 2025. Van deze verlenging werd een *addendum* aan het eerste contract met de bewakingsonderneming gevoegd. Uit deze laatste blijkt dat de taken en opdrachten van de bewakingsagenten niet werden gewijzigd.

In dezelfde brief van de PZ wordt aangegeven dat het nationaal raamcontract dateert van 19 maart 2018.

4.2. Ten aanzien van de vaststellingen van het COC en de argumenten en antwoorden van de PZ

11. Op de algemene vraag of de PZ gebruik maakt van de diensten van een private bewakingsonderneming, *in casu* de bewakingsonderneming, werd door de PZ bevestigend geantwoord. De PZ verwijst daarbij naar de overeenkomst tussen de PZ en de bewakingsonderneming. De PZ stelt daarbij het volgende: "*Om de volledigheid na te streven wordt aanvullend het raamcontract LPA/2017/295 – Beveiliging en onthaalwerking uitgaande van de PZ Antwerpen gevoegd. Dit gezien het integraal deel uitmaakt van het contract T/COJ 1805/2860/PDW/PDW 12022019 dat dienaangaande vanuit de PZ (...) met de (bewakingsonderneming) werd afgesloten*".

12. Op de vraag van het COC welke diensten door deze bewakingsonderneming precies worden uitgevoerd, werd geantwoord dat het een functie aan het onthaal en een functie aan de bewakingscamera's in de dispatching van de PZ betreft.

13. Op de vraag of deze personen bewakingsagenten zijn dan wel gewone medewerkers van de bewakingsonderneming zonder bewakingsagent te zijn, wordt geantwoord dat het effectief twee bewakingsagenten zijn. Volgens de PZ en diens DPO is de bewakingsagent voor de onthaalfunctie niet aanwezig op de dag van het plaatsbezoek. Gevraagd naar de functieomschrijving van beide bewakingsagenten, wordt aan de leden van het COC geantwoord dat het twee onderscheiden functies betreft.

De korpschef bevestigt het antwoord van de gemachtigde van de PZ en somt de taken van de bewakingsagenten als volgt op (letterlijke weergave):

"7. (i) (...):

- "In real time bekijken van camerabeelden van bewakingscamera's geplaatst in de openbare ruimte (niet-besloten plaatsen) op het grondgebied van de politiezone en dit onder toezicht van een personeelslid van de GPI;
- Calltaking;
- Onthaal;
- Beveiliging van het politiecommissariaat en haar aanhorigheden"

(ii) De PZ (...) bevestigt het verstrekte antwoord dat de personen die hiervoor worden ingezet aldus bewakingsagenten betreffen en vult als volgt aan:

De bewakingsagenten maken deel uit van 'poule' (groep). In de lokale dispatching maakt ook één CalOG-medewerkster deel uit van deze poule (...)"

4.2.1. Ten aanzien van het onthaal

14. De bewakingsagent aan het onthaal staat in voor zowel de niet-dringende telefonische oproepen als het ontvangen van bezoekers van het politiecommissariaat. Bij dat laatste behoort ook de bezoekersregistratie. De informatie die door de burger via de niet-dringende telefoonoproep of aan het onthaal aan de bewakingsagent wordt medegedeeld kan betrekking hebben op onder meer het verlies van een portefeuille, verlies van identiteitskaart of inschrijvingsbewijs, aangifte van diefstal van een handtas, melden van overlast (muziek), het melden van een verkeersongeval, het doorzenden naar een politieambtenaar voor een verhoor, een burentwist, enz. ...

In zijn antwoord op het verslag wordt dit door de korpschef bevestigd en vult deze als volgt aan (letterlijke weergave):

"7. (i

"(ii) (...). Duidelijk moet zijn dat de bewakingsagenten aldus niet 24/7 ingezet worden maar deel uitmaken van een bredere groep waarin ook personeel GPI begrepen is en waarvan de fysieke inzet ervan afhankelijk is van de planning".

"(iii) (...).

De PZ (...) vult het eerder verstrekte antwoord aan met het feit dat het waarnemen van de onthaalfunctie in de politiezone niet uitsluitend een taak betreft van (de bewakingsonderneming). Er wordt aldus ook een politieambtenaar ingezet voor deze functie (lid GPI)" (stuk 1).

15. Deze in randnummer 14 opgesomde voorbeelden van informatie en persoonsgegevens worden door de bewakingsagent in (de applicatie) geregistreerd waarbij de bewakingsagent een keuze moet maken uit een vastgelegde elektronische *picklist* die aansluit of in verband staat met het onderwerp of de feitenconstellatie die hem/haar door de burger wordt medegedeeld en waarmee een politieambtenaar van de politiezone verder aan de slag gaat.

Hierop antwoordt de PZ het volgende (letterlijke weergave):

"8. (...). De applicatie omvat het registreren van bezoekers die zich in het politiecommissariaat aanbieden teneinde deze correct te kunnen doorverwijzen en bij eventuele evacuaties een correcte en actuele aanwezigheidslijst ter beschikking te hebben. (De applicatie) houdt aldus een flexibel softwaresysteem in voor professioneel afsprakenbeheer en wordt in de politiezone gebruikt met het oog op planning van de activiteiten van het onthaal en voor het beheer van de bezoekers aan de politiezone.

(...)

De informatie die door de burger aan het onthaal van het politiecommissariaat aan de bewakingsagent wordt medegedeeld kan zodoende (niet-limitatief) betrekking hebben op onder meer het verlies van een portefeuille, het verlies van een identiteitskaart, een inschrijvingsbewijs, de aangifte van de diefstal van een handtas, het melden van overlast (muziek), het melden van een verkeersongeval, het doorzenden naar een politieambtenaar voor verhoor, een burentwist, enz. Deze onderwerpen worden door de bewakingsagent in (de applicatie) geregistreerd waarbij de bewakingsagent een keuze moet maken uit een vastgelegde elektronische keuzelijst die aansluit of in verband staat met het onderwerp of de feitenconstellatie die door hem/haar door de burger wordt medegedeeld en waarmee een politieambtenaar van de politiezone in een tweede fase verder mee aan de slag gaat. De kerntaak van de onthaalmedewerker betreft aldus het ontvangen en doorverwijzen van bezoekers".

Op de bijkomende vraag van het COC, of deze medewerker van de bewakingsonderneming in de applicatie ook enige context verwerkt, antwoordt de PZ het volgende: "(...), en anderzijds wordt door deze in de toepassing (de applicatie) een beknopt relaas (context) van de feiten genoteerd".

16. Op een bijkomende vraag van het COC of de medewerker van de bewakingsonderneming aan het onthaal en voor de behandeling van de niet-dringende oproepen een bewakingsagent is of een gewone medewerker van de bewakingsonderneming, antwoordt de PZ het volgende (letterlijke weergave): "*De PZ(...) bevestigt dat de medewerkers van (de bewakingsonderneming). voor de uitoefening van de opdracht en de functie niet-dringende telefonische oproepen (calltaking) bewakingsagenten betreffen zoals bedoeld in de zin van de wet op de private en bijzondere veiligheid. Het betreft bijgevolg geen medewerkers die deel uitmaken van de dienst onthaal/receptie die door (de bewakingsonderneming) aan derden wordt aangeboden (cf. aanbod via www (...))*".

4.2.2. Ten aanzien van de 'calltaking'

17. Het behandelen van de niet-dringende telefonische oproepen valt onder de taak 'calltaking', waarbij wordt verwezen naar de taak van *calltaking*, zoals vastgelegd in de overeenkomst met de bewakingsonderneming.

In dat verband heeft het COC verduidelijking gevraagd naar de nuancering door de PZ van de functie van *calltaking* die door medewerkers van de bewakingsonderneming in de PZ wordt uitgeoefend. De PZ licht zijn eerste antwoord als volgt toe (letterlijke weergave): "*De PZ (...) verduidelijkt supra vermelde door te stellen dat het initieel verstrekte antwoord correct door het COC werd weergegeven, doch verduidelijkt dat de PZ (...) het initieel verstrekte antwoord bijstelt vanuit de wetenschap dat de opdracht 'calltaking' niet als verwerkingsactiviteit is opgenomen in de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, dit terwijl dergelijke opdracht wél deel uitmaakt van het aangegane contract met (de bewakingsonderneming)*".

18. In de optiek van de PZ is de verwerking van informatie en persoonsgegevens die door de bewakingsagent in de toepassing (applicatie) worden verwerkt, louter 'administratief' (letterlijke weergave):

- "9.
(...).
- (ii) *De PZ bevestigt dat de bewakingsagent aan het onthaal of via de telefonische niet-dringende oproepen, geen persoonsgegevens in het kader van een opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie verwerkt. Dit gezien er louter sprake is van een administratieve verwerking die voorafgaat aan een (eventuele) politionele interventie.*
- (iii) *De PZ (...) bevestigt, doch nuanceert het verstrekte antwoord dat de wettelijke basis voor deze verwerkingsactiviteit gelegen in de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, meer bepaald de activiteit 'calltaking'".*

Die nuance, zoals weergegeven in de brief van 26 juli 2023, bestaat er in dat, volgens de PZ, het gebruik van (de applicatie) te catalogeren valt "zowel onder de noemer 'administratieve verwerkingen' (planning van de activiteiten, beheer van de bezoekers: Titel 1 GBW⁹) als onder de noemer 'operationele verwerkingen' (opdrachten bestuurlijke, dan wel gerechtelijke politie: Titel 2 GBW)".

4.2.3. Ten aanzien van het bekijken van de beelden door de bewakingsagent

19. In de dispatchingruimte van de PZ bevindt zich een persoon die drager is van kledij van een bewakingsagent en zichtbaar een legitimatiebewijs van bewakingsagent op zich draagt. Hij identificeert zichzelf als een bewakingsagent van de bewakingsonderneming. Hij deelt aan de leden van het COC mee dat zijn taak strikt is afgebakend en hij dienaangaande een specifieke opleiding door de PZ heeft gekregen.

20. De leden van het COC stellen vast dat beelden van de camera's die toezicht houden op de openbare ruimte voor de bewakingsagent op de *videowall* zichtbaar zijn.

21. Het werkstation van de bewakingsagent is niet afgescheiden van de werkplek van de politieambtenaren die zich in de dispatchingruimte bevinden.

22. De bewakingsagent in de dispatching heeft de taak om de camerabeelden in *real time* te bekijken en hij kan de bewakingscamera's in *real time* manipuleren om zogenaamd 'digitaal' te 'patrouilleren' (virtuele patrouille) op de openbare weg (dus door gebruik te maken van de bewakingscamera's).

⁹ Met het acroniem 'GBW' refereert de PZ naar de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (door het COC afgekort als 'WVG' of de 'wet gegevensbescherming'). Het COC gebruikt als afkorting de "*Wet Gegevensbescherming*" of "*WVG*".

23. Als de bewakingsagent van mening is dat hij kennis krijgt van een feit dat, naar zijn inschatting, in verband staat met een (mogelijke) verstoring van de openbare orde, verdacht gedrag van een persoon of personen, een mogelijke inbreuk op het wegverkeer of een onveilige situatie als zodanig, meldt hij dat aan een aanwezig lid van de politie van PZ in de dispatching. Op dat moment stopt de tussenkomst van de bewakingsagent en gaat hij verder met zijn taak.

24. De bewakingsagent kan geen retrobevraging op de camerabeelden doen. Hij kan ook geen interventie door politieambtenaren initiëren.

25. Volgens de PZ is de wettelijke basis voor het bekijken van de beelden door de bewakingsagent niet gelegen in de Wet op het politieambt, maar wel in artikel 5 § 4 van de Camerawet van 21 maart 2007 "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's", enerzijds, en artikel 115, 3°, b) van de Wet van 2 oktober 2017 "tot regeling van de private en bijzondere veiligheid". De PZ stelt immers (letterlijke weergave):

"De PZ (...) bevestigt dat de wettelijke basis voor deze laatste verwerkingsactiviteit (in casu het bekijken in real time van beelden afkomstig van de overzichtscamera's geplaatst op de openbare weg) die door de bewakingsagent(en) worden waargenomen, niet gelegen is in de Wet op het politieambt, maar wel in artikel 5 § 4 van de Camerawet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, enerzijds, en artikel 115,3°, B) van de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid."

De PZ (...) bevestigt dat de bewakingsagent(en) camerabeelden in real time bekijkt ongeacht of deze camera's onder de toepassing van de camerawet van 2007 of de Wet op politieambt (WPA) vallen, zoals in deze bepaling in fine wordt bepaald.

Aldus is volgens de PZ (...) voor deze bewakings- en verwerkingsactiviteit niet de WPA van toepassing`.

26. Wat betreft de bevoegdheid van de bewakingsagent om in *real time* camerabeelden te bekijken benadrukt de PZ dat zij niet de intentie had en heeft om de bewakingsagent een politiebevoegdheid toe te kennen (letterlijke weergave):

"De PZ (...) vult het verstrekte antwoord aan met het feit dat voor wat betreft de inzet van de private bewakingsagenten ten behoeve van het in real time bekijken van camerabeelden die zich op de openbare weg bevinden, de politiezone zich van meet af aan baseerde op artikel 115, 3 , b), van. De Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Vanuit de PZ (...) luidt de interpretatie dat dit artikel de bewakingsagenten in staat stelt om onder het toezicht van de politiediensten, de beelden van de camera's die op de openbare weg geplaatst zijn (zijnde vaste camera's die de bewaking en het toezicht van de plaatsen tot doel heeft en dewelke beelden verwerken zoals bedoeld in artikel 2, 4°, van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's), en dit zowel door de openbare overheden (die aan de camerawet onderworpen zijn) als door de politiediensten (die aan de wet op het politieambt onderworpen zijn), in real time te bekijken".

De PZ (...) interpreteert verder dat het in deze alleen het louter gebruik van camera's betreft, met andere woorden het aanwenden van een camera als middel om te kunnen doen wat mogelijk is krachtens de Camerawet, en niet om te voorzien in de uitoefening van bevoegdheden die uit de WPA zouden kunnen voortvloeien.

Het spreekt voor zich dat de PZ (...) dienaangaande geenszins tot doel heeft/had/zal hebben om eigenlijke politieopdrachten te delegeren aan de bewakingsagenten, daar deze bevoegdheden tot het monopolie behoren van de politiezone. Het gaat bijgevolg enkel om het uitvoeren van activiteiten van het bekijken van beelden in real time, in het kader van de bevoegdheden die aan bewakingsagenten zijn toegekend door de private veiligheidswet.

De politiezone is zich aldus terdege bewust van het feit dat het bekijken in real time van het beschikbare beeldmateriaal door de bewakingsagenten... enkel kan overeenkomstig de doeleinden van artikel 5, § 4, eerste lid, van de camerawet. Om die reden is het 'bekijken' van beelden door de bewakingsagenten in de schoot van de politiezone niet geregeld vanuit politieel oogpunt en is enkel voorzien in een strikt afgebakende en duidelijke wisselwerking van deze met het aanwezige politiepersoneel (leden GPI)".

27. Uit het voorgaande blijkt dat de PZ aldus van oordeel is dat het in *real time* bekijken van de camerabeelden in het politiecommissariaat zijn wettelijke grondslag vindt in artikel 5 § 4 van de Camerawet, en, wat de bevoegdheid van de bewakingsagent ter zake betreft, in artikel 115, 3° van de Wet van 2 oktober 2017 "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's".

28. In dat verband heeft het COC vastgesteld dat aan de invalswegen van de PZ het cameragebruik wordt aangekondigd met een pictogram waarbij de PZ als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangeduid.

29. Er wordt aan de leden van het COC meegedeeld dat beide bewakingsagenten, dus de bewakingsagent aan het onthaal en de bewakingsagent aan de camera's in de dispatching, een zgn. (...) -stamnummer¹⁰ en (...) hebben. (...)

30. Alle oproepen komen binnen via het nummer 1701 gezien de PZ zichzelf dispatcht.

De PZ bevestigt in zijn antwoord op het verslag deze vaststellingen en vult deze als volgt aan (letterlijke weergave):

"14. (1) (...).

(ii). De PZ (...) vult het verstrekte antwoord aan met het feit dat het hierbij enkel gaat over het mogelijk maken van het gebruik door de bewakingsagenten van welbepaalde (...) enz. Duidelijk moet zijn dat hierbij op geen enkel ogenblik de toegang tot de zogenaamde Portal-omgeving wordt begrepen. De bewakingsagenten benaderen de hen ter beschikking gestelde applicaties (...) zodoende niet via een zogenaamde ISLP-werkstation, doch wel rechtstreekse via het internet (www)".

31. Het blijkt verder dat de en de stad/gemeente een verwerkersovereenkomst hebben afgesloten met betrekking tot de verwerking van de beelden van de vaste camera's die op het grondgebied van de stad/gemeente worden geplaatst. In deze overeenkomst wordt de PZ als "verwerkingsverantwoordelijke" en de gemeente als "verwerker" aangeduid. Deze besprekingen met betrekking tot deze verwerkersovereenkomst werden opgestart in 2019 waarna deze uiteindelijk op 11 april 2023 door de partijen werd ondertekend. In bijlage 1 van de overeenkomst wordt in de kolom "aard van de verwerking" het volgende vermeld: "opslag en ter beschikking stelling".

32. In dat verband voegt de PZ er aan toe dat in de stad/gemeente (...) twee vaste camera's zijn geplaatst waarvan de beelden ook in de dispatching van de PZ worden gevisualiseerd, maar eveneens worden verwerkt op dezelfde server van de stad/gemeente (waar het hoofcommissariaat zich bevindt).

5. HET JURIDISCH KADER MET BETREKKING TOT HET CAMERAGEBRUIK

33. In het kader van dit thematisch onderzoek dient het toepasselijk kader te worden afgebakend tot de volgende wettelijke en reglementaire kaders:

- de AVG (Algemene Verordening gegevensbescherming);
- de wet van 30 juli 2018 "tot bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens" (WVG of Wet Gegevensbescherming), in het bijzonder titel 2;
- de wet van 7 december 1998 "tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (Wet GPI¹¹);
- de wet van 5 augustus 1992 "op het politieambt" (WPA);
- de wet van 2 oktober 2017 "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's", inzonderheid de artikelen 115, 3°, b) (Wet private veiligheid);
- de wet van 21 maart 2007 "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's" (Camerawet);
- de 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" (wet van 21 maart 2018).
- Het Koninklijk besluit van 17 september 2001 "tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren".

5.1. Het begrip "verwerkingsverantwoordelijke" in de zin van de AVG

34. Artikel 4, 7° van de AVG definieert de "verwerkingsverantwoordelijke" als volgt:

"een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de

¹⁰ Is een nummer dat aan het niet-operationeel personeel van de politiedienst wordt toegekend om (beperkte) toegang te verkrijgen tot (bepaalde) verwerkingsystemen in de politionele omgeving.

¹¹ Het acroniem van Geïntegreerde politie-*Police intégrée*.

doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen".

Indien de verwerking wordt verricht omdat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe wettelijk is verplicht of indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang dan wel voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, dient de verwerking een grondslag te hebben in het Unierecht of het lidstatelijke recht. Het nationaal recht kan een nadere omschrijving geven van de algemene voorwaarden van deze verordening waaraan de persoonsgegevensverwerking moet voldoen om rechtmatig te zijn, en kan specificaties vaststellen voor het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke, het type verwerkte persoonsgegevens, de betrokkenen, de entiteiten waaraan de persoonsgegevens mogen worden vrijgegeven, de doelbinding, de opslagperiode en andere maatregelen om te zorgen voor rechtmatige en behoorlijke verwerking (cf. overweging 45 AVG). Twee voorbeelden ter zake zijn de Camerawet en de regeling van het gebruik van camera's toebehorende aan andere verwerkingsverantwoordelijken door de politiediensten in de WPA.

De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt of, en zo ja voor welk doel, persoonsgegevens worden verwerkt en welke middelen daarbij worden gebruikt¹². Op de verwerkingsverantwoordelijke rust de verplichting tot naleving van de verplichtingen van de AVG (art. 5.2 AVG). Op het gebruik van camera's geregeld in de Camerawet is de AVG van toepassing (art. 12, 4^{de} lid Camerawet)¹³.

35. Artikel 4, 8^o van de AVG definieert de "verwerker" als volgt:

"een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt;"

5.2. De politionele verwerkingen

5.2.1. De begrippen "*persoonsgegevens*", "*verwerking*" en "*bevoegde overheden*"

36. De *LED* is omgezet in de titel 2 van de WVG en de WPA. Deze (supranationale) rechtskaders regelen de verwerking van persoonsgegevens *met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid* (art. 1.1. van de *LED*). De WVG bevat tevens uitvoeringsbepalingen van de AVG en regelt ook de verwerking van persoonsgegevens door actoren die niet onder het toepassing van het EU-recht vallen. In dat opzicht valt de WVG te beschouwen als een 'kaderwet'.

Opdat het rechtskader van het gegevensbeschermingsrecht van toepassing is moet er sprake zijn van een "*verwerking*" van "*persoonsgegevens*" door een "*verwerkingsverantwoordelijke*". In tegenstelling tot de AVG wordt het toepassingsgebied van titel 2 van de WVG strikt afgebakend tot de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de 'strafrechtketen', waaronder de politionele verwerkingen.

37. Artikel 26, 1^o van de WVG definieert "*persoonsgegevens*" als volgt:

"alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna genoemd "de betrokkene"; als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatiemiddel zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificatiemiddel of van één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon";

Om te bepalen of een natuurlijke persoon ('betrokkene') identificeerbaar is, moet rekening worden gehouden met alle middelen waarvan redelijkerwijs te verwachten valt dat zij door de politiedienst, als verwerkingsverantwoordelijke, kunnen worden ingezet om de betrokkene direct of indirect te identificeren (overweging 21 *LED*). Uit de rechtspraak volgt dat de identificatiemethoden en opsporingshandelingen van de politie daaronder worden begrepen¹⁴, waaronder camerabeelden¹⁵.

¹² Zie HvJ 11 december 2014, Rynes, C-212/13, HvJ 14 februari 2019, Buivids, C-345/17 en HvJ 11 december 2019, TK, C-708/18.

¹³ Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-3217/001, 1-4. Vgl. HvJ 11 december 2014, Rynes, C-212/13, HvJ 14 februari 2019, Buivids, C-345/17 en HvJ 11 december 2019, TK, C-708/18.

¹⁴ Vgl. EHRM 24 april 2018, Benetik versus Slovenië.

¹⁵ GwH nr. 33/2022 van 10 maart 2022, B.4.4., met verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het begrip "*persoonsgegevens*" heeft niet noodzakelijk betrekking op informatie over (de kern van) het privéleven als zodanig. Het omvat gelijk welke informatie aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare persoon¹⁶.

38. Artikel 26, 2° van de WVG definieert een "*verwerking*" als volgt:

"een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, bekendmaking door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens";

De begrippen "*persoonsgegevens*" en "*verwerking*" in de WVG hebben dezelfde inhoud en draagwijdte als gedefinieerd in de AVG.

39. De definitie van de "*verwerker*" in artikel 26, 9° van de WVG is nagenoeg gelijklopend aan deze van de AVG. Deze luidt als volgt:

"een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat namens de verwerkingsverantwoordelijke of een andere verwerker persoonsgegevens verwerkt".

Net zoals dat het geval is onder de toepassing van de AVG, geldt de basisvoorwaarde dat de verwerker gebonden is aan het juridisch kader van de verwerkingsverantwoordelijke. Om het met een adagium te stellen: 'de verwerker volgt de finaliteit van de verwerkingsverantwoordelijke'. Hieruit volgt omgekeerd dat de verwerker geen persoonsgegevens in opdracht van de verwerkingsverantwoordelijke kan verwerken wanneer deze laatste daartoe niet zelf bevoegd is. Een verwerker kan dus alleen wettig persoonsgegevens verwerken ten behoeve, en dus in opdracht, van de verwerkingsverantwoordelijke, in *casu* een politiedienst, voor het doeleinde of doeleinden (verwerkingsactiviteit) waarvoor de laatste bevoegd is.

40. Artikel 33, 2° WVG bepaalt dat de verwerking rechtmatig is indien deze gebaseerd is op een wettelijke of reglementaire verplichting. Blijkens artikel 29 § 5, dat de omzetting is van artikel 4.4 LED¹⁷, **moet de verwerkingsverantwoordelijke de nakoming van deze verplichting(en) kunnen aantonen. Een verwerking die niet conform is aan artikel 33 van de WVG wordt correctioneel strafbaar gesteld door artikel 222, 1° WVG.**

41. Uit zowel de definitie van "*persoonsgegevens*" als van "*verwerking*" blijkt dat deze niet exhaustief wordt geformuleerd. Uit deze laatste blijkt dat er reeds sprake is van een "*verwerking*" van persoonsgegevens wanneer de persoonsgegevens worden "*verzameld*", ongeacht of de persoonsgegevens, al dat niet tegelijkertijd of later, ook worden gelezen (geraadpleegd) of gebruikt (na bewaring). Bovendien moet dit begrip zo worden uitgelegd dat het betrekking heeft of kan hebben op de hele keten van handelingen met betrekking tot de persoonsgegevens¹⁸. Bijgevolg valt het in *real time* (louter) "*bekijken*" van camerabeelden reeds te beschouwen als een "*verwerking*" aangezien het gaat om

¹⁶ GwH nr. 33/2022 van 10 maart 2022,, B.5.2., met verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

¹⁷ "1. De lidstaten schrijven voor dat persoonsgegevens: a) rechtmatig en eerlijk worden verwerkt;

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden worden verzameld en niet op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt;

c) toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, zijn;

d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt;

f) met gebruikmaking van passende technische of organisatorische middelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat de beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.

2. Verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een ander doel van artikel 1, lid 1, dan dat waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld, is toegelaten voor zover:

a) de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht gemachtigd is deze persoonsgegevens voor een dergelijk doel te verwerken;

en b) de verwerking noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat andere doel overeenkomstig het Unierecht of het lidstatelijke recht.

3. Verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke kan onder meer omvatten archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of gebruik voor statistische doeleinden voor de in artikel 1, lid 1, bedoelde doeleinden, mits is voorzien in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.

4. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van de leden 1, 2 en 3 en kan deze naleving aantonen".

¹⁸ Zie HvJ 24 maart 2022, X, Z versus Autoriteit Persoonsgegevens, C-245/20; Conclusie A-G BOBEK van 6 oktober 2021 in deze zaak, randnummer 42, met verwijzingen naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

persoonsgegevens die bij het "verzamelen", middels de camera, tegelijkertijd worden "bekeken" (geraadpleegd) en, in voorkomend geval, worden gebruikt voor politionele doeleinden.

42. Daarnaast is titel 2 van de WVG van toepassing op de in deze titel opgesomde "bevoegde overheden" die in artikel 26, 7° worden gedefinieerd. Er moet daarbij voor ogen worden gehouden dat de term "bevoegde overheden" de omzetting betreft van de in de LED gedefinieerde term "bevoegde autoriteiten". De in artikel 26, 7° van de WVG gebruikte term "overheid" moet dan ook begrepen worden conform de bedoeling van de LED. Het betreft een "overheidsinstantie die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid of ieder orgaan of iedere andere instantie die krachtens het lidstatelijk recht is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid" (art. 3, 7) a) en b) LED.

Deze "bevoegde overheden" worden tegelijk beschouwd als de "verwerkingsverantwoordelijke". Dat is "de bevoegde overheid die, alleen of samen met andere, de doeleinden van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Wanneer de doeleinden van en de middelen voor die verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verwerkingsverantwoordelijke de entiteit die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de verwerkingsverantwoordelijke wordt aangewezen" (artikel 26, 8° WVG).

43. In artikel 26, 7°, a) van deze wet wordt onder bevoegde overheden verstaan: "de politiediensten in de zin van artikel 2, 2° van de wet van 7 december 1998 tot organisatie een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (WGP).

Blijkens dit artikel in de WGP zijn dat "de federale politie en de korpsen van de lokale politie".

In het licht van de toepassing van het gebruik van camera's die onder de toepassing van de WPA vallen, worden de verwerkingsverantwoordelijken in deze wet aangeduid (zie randnummer 51).

5.2.2. De finaliteit: doeleinden van bestuurlijke en gerechtelijke politie

44. Artikel 27 in Titel 2 van de WVG bepaalt voor welke (algemene) finaliteit de persoonsgegevens wettig kunnen worden verwerkt, met name:

"met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid".

45. Blijkens deze omschrijving kan de verwerking uit verschillende (deel)doeleinden binnen deze 'algemene' finaliteit bestaan. Behoudens, bijvoorbeeld, het onderzoeken en opsporen, kan de verwerking ook in verband staan met handelingen ter voorkoming van strafbare feiten, de openbare veiligheid en de fundamentele belangen van de samenleving. De rechts- en ordehandhaving bestaat dus ook uit het nemen van het preventieve handelen door de politie (zie overweging 12 LED). Deze verwerking kadert zodoende binnen een opdracht van bestuurlijke politie.

Deze algemene finaliteit omvat de concepten "bestuurlijke politie" en "gerechtelijke politie". De eerste speelt ook een belangrijke rol bij het cameratoezicht door de politie. Het omvat in essentie het waarborgen van de openbare veiligheid, het beschermen van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten en het vrijwaren van de rechten en vrijheden van anderen¹⁹. Anders gezegd, de opdracht van bestuurlijke politie omvat ook de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten of dreigingen voor de openbare rust, veiligheid en gezondheid²⁰. Er moeten dus niet noodzakelijk daadwerkelijk feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde wordt verstoord of een misdrijf wordt gepleegd, maar het kan. De bestuurlijke politie is hoofdzakelijk van preventieve aard²¹. We spreken daarom trouwens ook over 'preventieve politie' wanneer de functie en opdrachten van bestuurlijke politie worden bedoeld.

¹⁹ GwH nr.27/2020 van 20 februari 2020, B.8.2. Zie ook overweging 12 van de LED.

²⁰ Memorie van toelichting bij de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, Par. St. Kamer 1990-1991, nr. 47-1637/1/001, 5-6.

²¹ Memorie van toelichting bij de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, Par. St. Kamer 1990-1991, nr. 47-1637/1/001, 6.

46. Voor de politiediensten wordt de (algemene) finaliteit van artikel 27 van de WVG vertaald in artikel 44/1 § 1 van de WPA, met name de verwerking van "informatie" en "persoonsgegevens" in het kader van doeleinden van "bestuurlijke en gerechtelijke politie" (art. 44/1 § 1 WPA). De politie verwerkt dus ook "informatie", zonder dat het (aanvankelijk) persoonsgegevens zijn of informatie aan de hand waarvan een natuurlijke persoon niet (meteen) kan worden geïdentificeerd. Aldus kunnen camerabeelden informatie bevatten die (nog) geen persoonsgegevens zijn.

5.3. De regeling van het cameragebruik

5.3.1. Algemeen

47. Het cameragebruik door de politiediensten werd in 2018 in de WPA vastgelegd door de 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" (wet van 21 maart 2018).

48. De wet van 21 maart 2018 strekt er dus toe de camera's van de politiediensten uit het toepassingsgebied van de Camerawet te halen²². Hieruit volgt dat het politionele cameragebruik wordt afgebakend door de finaliteit en de verwerkingsbevoegdheid die, enerzijds, door de Camerawet en, anderzijds, door de WPA (titel 2 van de WVG) wordt geregeld. Dat de politie in de Camerawet wordt vermeld, omdat zij in bepaalde omstandigheden en onder voorwaarden (in *real time*) toegang kan hebben tot de camerabeelden van andere verwerkingsverantwoordelijken, doet niets af aan het feit dat het gebruik van camera's door de politie in het kader van de uitoefening van de algemene politiebevoegdheden sinds 25 mei 2018 onder de (exclusieve) toepassing van de WPA valt²³.

5.3.2. Het cameragebruik door de politiediensten

49. De WPA regelt het gebruik van politiecamera's in zoverre deze kaders binnen de algemene politionele opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie (art. 25/1). Het inzetten van cameragebruik op zichzelf staat dus minstens in verband met de opdracht van bestuurlijke politie die, zoals in het randnummer 45 door het COC wordt toegelicht, ook de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten of dreigingen voor de openbare rust, veiligheid en gezondheid inhoudt. De camerabeelden moeten dus niet noodzakelijk feiten vaststellen waardoor de openbare orde wordt verstoord. Het cameragebruik creëert in de WPA dus geen politionele bevoegdheid op zichzelf, maar regelt het gebruik van een bepaald 'middel' (technologie), *in casu* bepaalde type camera's, waarmee in omstandigheden en onder voorwaarden een politiebevoegdheid kan worden uitgeoefend²⁴.

50. Deze regeling van het cameragebruik door de politiediensten is niet van toepassing wanneer de politiediensten in *real time* toegang hebben tot de beelden van bewakingscamera's geplaatst door andere verantwoordelijken voor de verwerking, met toepassing van de Camerawet of van andere wetten, als de politie de beelden niet **zelf** verwerkt (art. 25/1 § 2 WPA).

51. Het gebruik van camera's valt onder de verantwoordelijkheid van de leidinggevende van de politiedienst die bevoegd is om de beslissing te nemen (art. 25/5 § 1 WPA)²⁵. Wanneer het een politiezone betreft, is dat de korpschef; voor de federale politie is dat de territoriaal bevoegde bestuurlijke directeur-coördinator, of de directeur van de betrokken dienst (art. 25/4 § 2, 1^{ste} lid WPA). De politiedienst *kan* de camerabeelden maximaal 12 maanden bewaren (art. 25/6 WPA).

52. Voor het zichtbaar gebruik van camera's op het grondgebied die onder de bevoegdheid van de politiedienst valt, moet de toestemming worden verkregen van, respectievelijk de gemeenteraad, waar het een politiezone betreft, of de minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde wanneer het een dienst van de federale politie betreft (art. 25/4 § 1 en § 2). Hieruit volgt dat de politiedienst niet de toestemming van de overheid nodig heeft voor de besloten plaatsen waarvan zij zelf de beheerder is, zoals het politiecommissariaat.

²² GwH nr.27/2020 van 20 februari 2020, B.2.2.

²³ Art. 89 wet 21 maart 2018.

²⁴ Zie advies uit eigen beweging van het COC van 6 september 2022 "betreffende het gebruik van camera's in fouilleringsruimtes en met betrekking tot het wetsvoorstel van 22 april 2021 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij zogenaamde naaktfouilles" (DOC 55 1944/001), p. 14, raadpleegbaar op www.contrôleorgaan.be/nl/publicaties/adviezen-aanbevelingen.

²⁵ Het betreft de leidinggevende bedoeld in de artikelen 7 tot 7/3.

5.3.3. De Camerawet

53. De camerawet van 21 maart 2007 is van toepassing op het gebruik van camera's door verwerkingsverantwoordelijken die **niet** onder de WPA vallen of waarvoor het cameragebruik door een bijzondere wet wordt geregeld. Wat deze laatste betreft valt onder meer te denken aan het cameragebruik in de private arbeidssector, de sociale inspectie, de Vlaamse belastingadministratie en de privédetectives.

Blijkens artikel 3 van de Camerawet beoogt het plaatsen en het gebruik van bewakingscamera's de volgende doeleinden: "1° misdrijven tegen personen of goederen te voorkomen, vast te stellen of op te sporen; 2° overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, de naleving van gemeentelijke reglementen te controleren of de openbare orde te handhaven";

Net zoals dat het geval is in het kader van een opdracht van bestuurlijke politie, is één van de uitgangspunten van de inzet van bewakingscamera's onder de toepassing van de Camerawet dat de camera's een ontradend effect sorteren in die zin dat kan worden 'voorkomen' dat de openbare orde wordt verstoord of geen strafbare feiten worden gepleegd. Dat is ook de reden waarom de camerabeelden niet *moeten* worden bewaard, maar *kunnen* worden bewaard. Ten overvloede moet dus worden opgemerkt dat de Camerawet ook van toepassing is op het plaatsen en gebruiken van bewakingscamera's, zonder dat er daadwerkelijk strafbare feiten gebeuren noch daadwerkelijk sprake is van overlast in de zin van de nieuwe gemeentewet.

54. In het kader van het onderwerp van dit beperkt thematisch toezicht is artikel 5 § 1 en § 4 van de Camerawet relevant.

55. Artikel 5 § 1 van deze wet luidt als volgt:

"De beslissing tot het plaatsen van een of meer vaste bewakingscamera's in een niet-besloten plaats wordt genomen door de verwerkingsverantwoordelijke.

De verwerkingsverantwoordelijke bedoeld in het eerste lid kan alleen maar een openbare overheid zijn.

De gemeenteraad verstrekt advies na voorafgaandelijk de korpschef van de politiezone waar die plaats zich bevindt te hebben geraadpleegd" (onderlijning door het COC).

De verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de camerabeelden kan alleen een openbare overheid zijn. In het licht van het toepassingsgebied van de Camerawet is dat logisch. Het is de verwerkingsverantwoordelijke die bepaalt of camera's worden ingezet, welke camera's (middel) worden gebruikt en waarom (doel of doeleinden) deze worden ingezet. Deze verwerkingen vallen, zoals hiervoor gezien, bovendien onder de toepassing van de AVG, en dus niet onder titel 2 van de WVG en de WPA. Daardoor valt ook het toezicht op deze verwerkingen (door middel van het cameragebruik) onder de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). De GBA is daarentegen niet bevoegd voor het toezicht op de verwerkingen door de politiediensten (artikel 71 van de WVG en artikel 4 § 2, 4^{de} lid van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit).

55. Het begrip "openbare overheid" wordt niet in de Camerawet gedefinieerd.

Bijgevolg moet dit begrip begrepen worden in de zin van de wet waarin dit wordt geregeld. Voor het Controleorgaan is het duidelijk dat met een "openbare overheid" (of "overheid") in de zin van de Camerawet **niet** een "politiedienst" wordt bedoeld (die uitvoeringsorganen zijn onder toezicht en verantwoordelijkheid van een politieoverheid van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie, cf. art. 1, 1^e lid WPA), maar een gemeente of een andere openbare overheid, zoals de provincie en de gewesten²⁶.

In de eerste plaats is het *in casu* de gemeente (burgemeester) die verantwoordelijk is voor het beheer van de openbare orde op het grondgebied van de gemeente, en niet de lokale politiedienst (politiezone). Aldus beslist de gemeente, als verwerkingsverantwoordelijke, maar niet de politie, of zij cameratoezicht wil invoeren. Dat is ook één van redenen waarom de korpschef van de politiezone van de gemeente toestemming moet vragen aan de gemeente wanneer hij cameratoezicht wil organiseren op het grondgebied van de gemeente (art. 25/4 § 1, 1^o WPA). Wie het beheer heeft over de plaats waar cameratoezicht wordt beoogd, hoeft aan zichzelf, als beheerder van de plaats (grondgebied) geen toestemming te vragen. Vandaar dat de korpschef geen toestemming moet vragen voor het cameragebruik voor de

²⁶ Memorie van toelichting bij de wet van 18 maart 2018, Par. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 68.

'besloten' plaatsen waarvan de politiedienst de beheerder is, met name het gebruik van camera's in het politiecommissariaat of in de politiegebouwen.

In de tweede plaats, zelfs in de hypothese dat de politiedienst *in casu* wel onder het begrip "openbare overheid" zou kunnen worden begrepen, *quod non*, zou de korpschef *de facto* én *de jure* zichzelf moeten raadplegen, wat uiteraard niet de bedoeling is en kan zijn (geweest) van de wetgever; artikel 5 § 2, 2^{de} lid van de Camerawet bepaalt immers dat de gemeenteraad advies vertrekt nadat zij de korpschef heeft geraadpleegd.

In de derde plaats is het eveneens duidelijk dat het precies de bedoeling van de wetgever is om het cameragebruik door de politiediensten uit de Camerawet te halen en volledig en uitsluitend in de WPA te regelen. Dat de camerawet in de in artikelen 5 § 4 en 9 in bepaalde omstandigheden de politie de toegang (in *real time*) verleent tot de camerabeelden van een andere verwerkingsverantwoordelijke (de gemeente), doet daar niets aan af. Dat blijkt duidelijk uit het hiervoor vermeldt artikel 25/1 § 2 van de WPA.

56. Artikel 5 § 4 van de Camerawet luidt als volgt:

"Het bekijken van deze beelden in real time is uitsluitend toegestaan onder toezicht van de politiediensten opdat de bevoegde diensten onmiddellijk kunnen ingrijpen bij misdrijf, schade overlast of verstoring van de openbare orde en deze diensten in hun optreden optimaal kunnen worden gestuurd.

Met uitzondering van de bewakingsagenten die hun bevoegdheden uitoefenen overeenkomstig de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, bepaalt een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, de voorwaarden waaronder personen bevoegd kunnen zijn om deze beelden te bekijken en wijst deze personen aan, die handelen onder toezicht van de politiediensten".

57. Uit de beide leden van het artikel 5 § 4 van de Camerawet volgt, enerzijds, dat niet alleen de politie camerabeelden in *real time* kan bekijken, maar ook niet-leden van een politiedienst onder het toezicht van de politie in *real time* beelden kunnen bekijken. Van belang voor dit onderzoek is, dat in het tweede lid van de artikel 5 § 4 Camerawet wordt verwezen naar de bevoegdheden van de bewakingsagenten met betrekking tot camerabewaking.

58. Aangezien de wetgever het cameragebruik door de politie expliciet en uitsluitend²⁷ in de WPA heeft willen regelen, vereist artikel 5 § 4 van de Camerawet een strikte interpretatie. De politie, en andere personen bedoeld in § 4 van dit artikel, kunnen in *real time* de beelden "bekijken" om, indien nodig op basis van wat wordt gezien op de beelden, hun (politie)bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Hieruit volgt dat de wetgever de activiteit van de politie heeft beperkt tot het "bekijken", waarbij de verwerking onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of andere overheid valt. Van zodra de politie meer doet dan louter de beelden "bekijken", door met name de beelden zelf te verwerken (te gebruiken) voor politionele doeleinden, is artikel 5 § 4 van de Camerawet niet langer van toepassing. Zo kan de wil en de bedoeling van de wetgever niet worden omzeild door op zodanige wijze toepassing van artikel 5 § 4 Camerawet te maken dat de politie *de facto* systematisch, en dus in de plaats van de gemeente, gebruik van de camera's van de gemeente zou kunnen maken, ook al worden de beelden enkel en alleen in *real time* 'bekeken'²⁸. Zoals in randnummer 51 wordt opgemerkt, moet immers voor ogen worden gehouden dat de verwerking van beelden door politiecamera's niet het bewaren (opname) van de beelden vereist. De politie kan perfect de camerabeelden in *real time* bekijken zonder deze te bewaren. Een andere conclusie zou de wettelijke regeling van het cameragebruik in WPA uithollen of zelfs nutteloos maken.

5.4. De uitoefening van politiebevoegdheden en politionele verwerkingen

59. Het uitoefenen van politionele bevoegdheden wordt geregeld in de WPA. Daarnaast kunnen op grond van artikel 118, 4^{de} lid van de WGP²⁹ de leden van het administratief en logistiek kader (CALog-personeel) van de geïntegreerde

²⁷ O.a. Memorie van toelichting bij de wet van 18 maart 2018, Par. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 3, 6-7 en 13: "het is opportuun en meer passend gebleken om het gebruik van (vaste en mobiele) camera's door de politiediensten met het oog op het uitoefenen van hun opdrachten, te regelen in de wet die hun algemene bevoegdheden regelt, meer bepaald de wet op het politieambt. Deze wet regelt immers reeds de andere politiemethodes. Het is dus logisch het gebruik van dit soort toestellen in het kader van de politieopdrachten eraan toe te voegen. **Op grond van deze nieuwe regels zullen de camera's van de politiediensten uitgesloten worden van de toepassing van de camerawet (overeenkomstig artikel 3 van deze wet).**Dit is een eerste belangrijke wijziging" en "Deze nieuwe afdeling van de wet op het politieambt gaat het zichtbaar gebruik van camera's regelen in het kader van de politieopdrachten, **ongeacht of het opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie betreft**".

²⁸ Zie het toezichtsrapport CON20004 van 09 november 2021 n.a.v. de visitatie en het onderzoek bij de spoorwegpolitie (SPC) van en te Brussel door het Controleorgaan op de politionele informatie in het raam van zijn controle- en toezichtsbevoegdheden, www.conroleorgaan.be/publicaties/Rapporten/2021

²⁹ Wet van 7 december 1998 "tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus"(WGP).

politie, naast de zuiver administratieve en logistieke taken, in beperkte mate ook ondersteuning verlenen bij operationele verwerkingen. Aldus hebben deze leden van de politiediensten binnen het kader van hun bevoegdheden een beperkte verwerkingsbevoegdheid.

60. Het uitoefenen van de algemene politionele bevoegdheden wordt strikt geregeld en moet ook strikt geïnterpreteerd worden. In het kader van het onderwerp van dit thematisch toezicht worden deze aan de volgende functies toegekend (artikel 3 WPA):

- (...)
- 3° politieambtenaar : een lid van een politiedienst door of krachtens de wet bevoegd om bepaalde politie maatregelen te nemen of uit te voeren en daden van bestuurlijke of gerechtelijke politie te stellen;*
- 4° agent van gerechtelijke politie : de politieambtenaar door of krachtens de wet belast met opdrachten van gerechtelijke politie zonder bekleed te zijn met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings of met deze van officier van gerechtelijke politie;*
- 5° agent van bestuurlijke politie : het lid van het operationeel kader door of krachtens de wet belast met opdrachten van bestuurlijke politie zonder bekleed te zijn met de hoedanigheid van officier van bestuurlijke politie;*
- (...)
- 7° lid van het operationeel kader: categorie van personeelsleden van de politiediensten die bestaat uit de politieambtenaren, de beveiligingsassistenten van politie, de agenten van politie en de beveiligingsagenten van politie;*
- (...).

61. Politionele verwerkingen (door middel van het gebruik van camera's) kunnen dus door de leden van een politiezone worden uitgeoefend in zoverre zij daartoe op basis van de WGP en de WPA bevoegd zijn. **Aldus kunnen gewone burgers (die dus geen lid zijn van een politiedienst) geen politionele verwerkingen uitvoeren, laat staan politiebevoegdheden uitoefenen.**

62. Ook op de verwerking van persoonsgegevens en informatie door middel van camerabeelden is artikel 44/1 § 1 WPA van toepassing. Deze bepaling vormt immers de basisbepaling voor de verwerking van politionele gegevens. Blijkens artikel 44/3 § 1, 1^{ste} lid WPA gebeuren de politionele verwerking in overeenstemming met de "wet gegevensbescherming" (WVG).

5.5. Het gebruik van camera's in het kader van de wet private veiligheid

63. De wet op de private veiligheid is van toepassing op ondernemingen en interne bewakingsdiensten die bewakingsactiviteiten uitvoeren en/of bewakingsactiviteiten leveren. Deze wet somt uitputtend en limitatief de bewakingsactiviteiten op (art. 2 en 3 Wet private veiligheid) evenals de bevoegdheden, de verplichtingen en de middelen die in dat verband moeten en/of kunnen worden gebruikt dan wel moet rekening mee gehouden worden (Hoofdstuk 5 van deze wet).

Een "onderneming" is "elke rechtspersoon of natuurlijke persoon die activiteiten bestaande uit de blijvende of tijdelijke levering van diensten aan derden, uitoefent, aanbiedt of zich als dusdanig bekend maakt"

Een bewakingsagent is "elke persoon die belast is met het uitoefenen van bewakingsactiviteiten of die deze uitoefent" (art. 2, 5° Wet private veiligheid). **De bewakingsagent kan slechts de handelingen stellen waarover iedere persoon beschikt** (art. 97 Wet private veiligheid).

64. Artikel 2, 22° van deze wet definieert wat onder 'bewakingscamera' wordt verstaan: "observatiesysteem, zoals bedoeld in artikel 2, 4° van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's". Samen gelezen met het vermelde artikel van de camerawet betreft het "elk vast, tijdelijk vast of mobiele observatiesysteem dat de bewaking en het toezicht van de plaatsen tot doel heeft en dat hiervoor beelden verwerkt". De bewakingscamera die door een bewakingsagent kan worden gebruikt in het kader van zijn bevoegdheden is dus (1) een observatiesysteem dat (2) toezicht houdt op plaatsen (3) en daarvan beelden maakt.

65. In zoverre voor dit thematisch toezicht relevant, bepaalt artikel 115, aanhef en onder 3° van deze wet het volgende:

- "Bewakingsagenten kunnen alleen volgende bewakingsactiviteiten uitoefenen op de openbare weg:
- (...).
- 3° bij het bekijken in real time van beelden:*

Afkomstig van bewakingscamera's die, vanop de bewaakte site, gericht op de openbare weg, conform de camerawet, ten behoeve van de verantwoordelijke van de verwerking, tevens opdrachtgever van de bewakingsactiviteit; Afkomstig van bewakingscamera's geplaatst op de openbare weg ten behoeve van de overheid in de lokalen die zij ter beschikking stelt en onder het effectief toezicht en de leiding van de bij de bewakingsagenten aanwezige politiefunctarissen, overeenkomstig de doeleinden voorzien in artikel 5 § 4, eerste lid, van de camerawet, ongeacht of het gaat om camera's geplaatst in toepassing van de camerawet of de wet op het politieambt'(onderlijning door het COC)
 (...).

Artikel 115 regelt en bakent de bewakingsactiviteiten af die de bewakingsagent op de openbare weg kan uitoefenen. *In casu*³⁰ handelt het ten 3° van dit artikel over het volgende :

- het in *real time* bekijken van beelden;
- de openbare overheid, *in casu* de gemeente, is de verwerkingsverantwoordelijke van de camerabeelden;
- de bewakingsagent bekijkt de beelden in opdracht van, *in casu*, de gemeente;
- in de lokalen van, *in casu*, de gemeente;
- maar, onder toezicht van de politie.
- de finaliteit van het cameragebruik ligt in de camerawet.
- ongeacht of de camera's onder de toepassing van de WPA vallen.

5.6. Met betrekking tot de taken uitgevoerd door de bewakingsagenten van de bewakingsonderneming

66. Er wordt vastgesteld dat het nationaal raamcontract van de PZ (...) en de bewakingsonderneming inzake het gebruik van de bewakingsdiensten van de bewakingsonderneming de opdracht als volgt beschrijft:

"I.1. Beschrijving van de opdracht

Voorwerp van deze diensten: *Beveiliging en onthaalwerking*

Raamovereenkomst met 1 dienstverlener voor de toegangscontrole (gewapend en ongewapend) en receptiefunctie op verschillende locaties en op afroep in verschillende fasen.

(...).

Deze opdracht kan uitgebreid worden met o.a. maar niet limitatief:

- "Camerabeeldmonitoring onder supervisie van en in de lokalen van de LOKALE POLITIE".

(...)

"III.45 Algemene omschrijving van de taken

"Security – toegangscontrole van klanten en bezoekers"

(...)

"Hospitality – ontvangstfunctie"

De ontvangstmedewerkers staan in voor de algemene ontvangst van klanten en bezoekers op afspraak en vrije inloop in de ontvangstruimte voorbij het veiligheidssas.

- *Klanten en bezoekers professioneel begroeten en te woord staan overeenkomstig het verwelkomingsprotocol en op een klantgerichte, professionele en uniforme manier ontvangen en te woord gestaan.*
- *Klanten en bezoekers indien nodig doorverwijzen naar de juiste wachtruimte of contactpersoon.*
- *Klanten en bezoekers helpen bij de wayfinding in de semi-publieke ruimte.*
- *Inschatting kunnen maken naar de noden van de klant en naar de wachttijd.*
- *Klanten informeren over de wachttijden en hen eventueel bijstaan bij het maken van een nieuwe afspraak op diens verzoek.*
- *Zorgen voor vlotte doorstroom in de ontvangstruimte en anticiperen op problemen*
- *Bewaking: Oogje in het zeil houden in het onthaal en wachtruimte en bij problemen de beveiliging en/of de verantwoordelijke medewerker van de opdrachtgever/klant inlichten.*
- *Eerste assistentie bij slachtofferhulp.*
- *Eenvoudige administratie.*
- *Taken in het kader van interne Hospitality (voor eigen medewerkers van de klant).*

³⁰ De wet voorziet ook nog andere bewakingsactiviteiten die door de bewakingsagent op de openbare weg, in bepaalde omstandigheden en onder voorwaarden, kunnen uitgeoefend worden, maar deze zijn in het kader van dit toezichtonderzoek niet relevant.

- *Uitreiken van toegangskarten en identificaties*"

(...)

"III.6 Omschrijving van de verschillende profielen

Profiel Security – specifieke vereisten cameratoezicht **Vereiste vaardigheden**

- *Ervaring als cameraoperator binnen private veiligheid is een pluspunt*
- *Bereidheid om te werken met nieuwe cameraprogramma's*
- *Bereidheid om toezichtsoverdrachten uit te voeren*
- *Bereidheid om cameramethodieken aan te leren*
- *Administratieve vaardigheden voor het registreren van incidenten*
- *Kunnen werken met een joystick en kunnen uitvoeren van incidentregistraties*"

67. Er wordt vastgesteld dat de overeenkomst tussen de PZ en de bewakingsonderneming de taken van de dienstverlening door de bewakingsonderneming als volgt omschrijft (letterlijke weergave):

"Taken

De operator kan onder andere onderstaande taken uitvoeren:

- *Cameramonitoring*
- *Call taking*
- *Onthaal*
- *Beveiliging gebouw*

6. BEOORDELING

6.1. Met betrekking tot de functie van het onthaal

68. Het Koninklijk besluit van 17 september 2001 regelt de minimale dienstverlening van de lokale politie ten gunste van de bevolking³¹ (KB Minimale Dienstverlening). Daarbij is de onthaalfunctie één van de zeven basisfunctionaliteiten van de lokale politie en kan deze gezien worden als een eerste-lijn functie van een gemeenschapsgerichte politiezorg van de lokale politie (art. 1 van het KB Minimale Dienstverlening). Blijkens de preambule van dit Koninklijk besluit ligt de rechtsbasis van deze functie in de WPA en de WGP. Deze functie veronderstelt de permanente fysieke aanwezigheid van een lid van de lokale politie waarbij de burger zich fysiek, telefonisch of schriftelijk bij het onthaal kan aanbieden. Artikel 3 van het KB Minimale Dienstverlening stelt:

"De functie onthaal bestaat uit het te woord staan van de burgers die zich, fysiek in persoon, telefonisch of schriftelijk tot de politiedienst wenden. Het antwoord bestaat ofwel uit een onmiddellijk gevolg geven aan de vraag, ofwel uit een verwijzing naar de interne of externe dienst, tot wie die persoon zich moet richten om een reactie op zijn vraag te bekomen.

De toegankelijkheid van het onthaal wordt afgestemd op de noden en verwachtingen van de bevolking.

Als minimale werkings- en organisatienorm voor de uitvoering van de fysieke toegankelijkheid geldt : 12 uur per dag. Indien de permanente fysieke aanwezigheid van een politieambtenaar in een onthaalpunt niet haalbaar is, moet, door middel van technische infrastructurele maatregelen, worden verzekerd dat de burger die zich fysiek of telefonisch bij een onthaalpunt aanbiedt, onmiddellijk met een politieambtenaar in contact kan treden.

..." (onderlijning door het COC).

Blijkens dit KB is de onthaalfunctie dus een functie die deel uitmaakt van de minimale dienstverlening te verzorgen door de lokale politie en uitgevoerd moet worden door "een politieambtenaar". Nergens in dit KB wordt een (zelfs maar gedeeltelijke) delegatie van deze politionele functie aan 'niet leden van een politiedienst' (burgers of andere beroepen) voorzien, nog daar gelaten de vraag of dergelijke delegatie bij uitvoeringsbesluit überhaupt al zou kunnen.

³¹ KB van 17 september 2001 "tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren".

69. De PZ erkent dat de bewakingsagent aan het onthaal kennis krijgt van strafbare feiten en/of politionele onderzoeksdaaden, zoals een aangifte van een diefstal en de burger doorzenden naar een politieambtenaar voor verhoor (cf. randnummer 15: "De informatie die door de burger aan het onthaal van het politiecommissariaat aan de bewakingsagent wordt meegedeeld kan zodoende **(niet-limitatief)** betrekking hebben op **onder meer** het verlies van een portefeuille, het verlies van een identiteitskaart, een inschrijvingsbewijs, de aangifte van de diefstal van een handtas, het melden van overlast (muziek), het melden van een verkeersongeval, het doorzenden naar een politieambtenaar voor verhoor, een burentwist, enz. ...") (onderlijning door het COC). De PZ erkent tevens dat de bewakingsagent deze informatie en persoonsgegevens in de applicatie (...) verwerkt. Deze applicatie maakt deel uit van het verwerkingssysteem van de PZ.

70. Aangezien de PZ ter zake het doel en het middel vaststelt, is de PZ de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van deze informatie en persoonsgegevens door de bewakingsagent. Op de PZ rust bijgevolg de plicht om aan te tonen dat de verwerkingen conform het wettelijk kader worden uitgevoerd.

6.2. Met betrekking tot de *calltaking*

71. De functie van *calltaking* bestaat er in dat de bewakingsagent in het politiecommissariaat van de PZ niet-dringende telefonische oproepen behandelt.

Vooreerst dient vastgesteld te worden dat *calltaking* niet als zodanig *texto verbo* wordt vermeld als basisfunctionaliteit in voormeld KB van 17 september 2001, maar juridisch wel kan beschouwd worden als een onderdeel ervan, gelet op de definitie van "onthaal" in artikel 3, als een element van deze functionaliteit (cf. het gestelde onder randnummer 68).

72. Er wordt verder vastgesteld dat de functie van *calltaking* niet als een bewakingsactiviteit in artikel 3 van de wet private veiligheid wordt vermeld. Ook de PZ komt tot dezelfde conclusie. Rijst de vraag of een bewakingsagent in de zin van de wet private veiligheid in het kader van deze hoedanigheid wettig een (contractuele) activiteit of handeling kan uitoefenen die niet in de wet op de private veiligheid wordt voorzien. Mogelijks is dat de reden waarom de bewakingsonderneming ook een dienst "onthaal/receptie" aanbiedt waarbij de medewerkers van deze dienst geen bewakingsagenten zijn³². Dit lijkt ook aan te sluiten bij de in het raamcontract van de PZ (...) en de bewakingsonderneming vermelde opdracht "receptiefunctie". De beoordeling van deze vraag en de wettelijkheid van hun optreden ligt evenwel buiten de opdracht en bevoegdheid van het COC.

73. De taak *calltaking*, die er *in casu* in bestaat dat de bewakingsagent de niet-dringende telefonische oproepen behandelt, wordt evenmin als dusdanig in het raamcontract vermeld. Dat is daarentegen wel het geval in de overeenkomst tussen de PZ en de bewakingsonderneming. In dat opzicht lijkt de PZ en de bewakingsonderneming in hun onderlinge overeenkomst een andere of aanvullende taak te hebben gecreëerd. Het raamcontract maakt het evenwel mogelijk om de opdracht(en) van de bewakingsagent uit te breiden.

74. Aangezien in het contract tussen PZ en de bewakingsonderneming de taken "calltaking" en "onthaal" afzonderlijk worden vermeld, kan aangenomen worden dat beide taken los staan van elkaar of althans dat zo is in de ogen van de PZ. Dat blijkt ook uit het antwoord van de PZ zelf waar wordt gesteld dat het behandelen van de niet-dringende telefonische oproepen (*calltaking*) niet vanuit het onthaal maar wel vanuit de lokale dispatching worden beantwoord.

75. De PZ erkent dat de bewakingsagent ook bij het behandelen van de niet-dringende telefonische oproepen kennis krijgt van strafbare feiten en/of politionele onderzoeksdaaden, zoals een aangifte van een diefstal, waarbij hij de burger moet doorzenden naar een politieambtenaar voor verhoor. De PZ zelf aan deze de bewakingsagent deze informatie en persoonsgegevens in de applicatie (...) registreert. Duidelijk is ook dat het in de feiten en in de praktijk over de aangifte/klacht van eender welk misdrijf kan gaan.

76. In dit verband dient de PZ aan te tonen dat de bewakingsagent bevoegd is om deze informatie en persoonsgegevens onder de verantwoordelijkheid van de PZ te verwerken en de PZ dus een deel van de onthaalfunctie (gedeeltelijk) delegeert aan bewakingsagenten.

³² Zie [www \(...\).be](http://www(...).be).

77. Hierbij moet vooraf worden opgemerkt, wat, zoals hoger blijkt, in wezen door de PZ wordt **erkend**, dat de bewakingsagent in het commissariaat PZ een taak uitoefent die niet beantwoordt of overeenstemt met de bewakingsactiviteiten die in artikel 3 van de Wet private veiligheid worden vermeld.

Het COC stelt evenzeer vast dat artikel 3 van deze wet de activiteit "*calltaking*" niet uitdrukkelijk vermeldt (net zomin als de activiteit "*onthaal*")³³. Hieruit kan worden afgeleid dat de bewakingsagent *de facto* en *de jure* een activiteit uitoefent die niet onder het toepassingsbied van de Wet van private en bijzondere veiligheid valt. **Dit wordt in wezen ook door de PZ bevestigd.** Of de bewakingsagent en/of de bewakingsonderneming bijgevolg een inbreuk pleegt op de wet op de private en bijzondere veiligheid behoort verder niet tot de opdrachten van het COC.

6.3. Met betrekking tot het toepassingsgebied van (... naam van de applicatie)

78. Uit de vaststellingen van het COC en de antwoorden van de PZ blijkt dat bij, zowel het uitoefenen van de functie onthaal, als de *calltaking*, de persoonsgegevens van de burger en de contextuele gegevens die aan de bewakingsagent worden medegedeeld in de applicatie (...) worden verwerkt.

79. Er moet worden opgemerkt dat de naam van een commercieel product en/of het onbepaald toepassingsgebied waarvoor een applicatie kan worden gebruikt op zichzelf niet het wettelijk toepassingsbied van de applicatie bepaalt. Van belang is het reële gebruik en in welke context de applicatie, *in casu* (de applicatie), wordt gebruikt.

80. Het staat ontegensprekelijk vast dat de applicatie door de PZ wordt gebruikt in het raam van de uitoefening van de onthaalfunctie bij de PZ en de behandeling van niet-dringende telefonische oproepen bij de PZ (*calltaking*). **De PZ erkent dat in dat verband gegevens van bestuurlijke of gerechtelijke politie worden verwerkt of daarmee in verband staan.** Daarbij maakt artikel 44/1 § 1 van de WPA geen juridisch noch wettelijk onderscheid tussen zogenaamde 'administratieve gegevens' en 'operationele gegevens'.

81. Zowel identificatiegegevens, de feitelijke gegevens en de context van deze laatste die aan de bewakingsagent aan het onthaal of de telefoon worden medegedeeld worden verwerkt in het kader van de uitoefening van een opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie bedoeld in titel 2 WVG en artikel 44/1 § 1 van de WPA.

Het COC kan zich dan ook **niet** aansluiten bij de kunstmatige en op geen enkele regel gebaseerde opdeling van de verwerkingen in de applicatie tussen zgn. 'administratieve verwerkingen', in de fase die onder meer de planning van activiteiten en het beheer van de bezoekers zou omvatten en daardoor onder de toepassing van de AVG zouden vallen, enerzijds, en operationele gegevens, in zgn. 'operationele verwerkingen', met name de fase waarin de informatie en persoonsgegevens (vervolgens) door een politieambtenaar (politieeel) zouden worden afgehandeld en verwerkt en wel onder de toepassing van titel 2 WVG en de WPA zouden vallen, anderzijds.

Bijgevolg vormt ook de mondelinge kennisname van politieele gegevens aan het onthaal en bij de behandeling van niet-dringende telefonische oproepen een geheel of eenheid van verwerking van politieele gegevens (titel 2 persoonsgegevens) in de applicatie.

82. Aangezien derhalve:

- **een bewakingsagent een medewerker is van de bewakingsonderneming;**
- **de PZ met de bewakingsonderneming een (privaatrechtelijke) overeenkomst met betrekking tot de uitvoering van de taken *calltaking* en onthaal heeft afgesloten;**
- **deze dienstverlening door de bewakingsonderneming aan de PZ wordt verstrekt;**
- **de bewakingsagent (wettelijk) niet kan worden aanzien als een lid van de politiediensten.**

Corrigerende maatregel 1

83. Het COC is bijgevolg van oordeel dat de PZ in strijd met de bepalingen van de WGP, WPA, titel 2 WVG en het KB van 17/09/2001 inzake de minimale dienstverlening, politieele informatie en persoonsgegevens in de zin van titel 2 WVG en artikel 44/1 § 1 van de WPA verwerkt, aangezien de bewakingsagenten geen deel uitmaken van de leden van de geïntegreerde politie. Hoewel de bewakingsagent onder het toezicht en instructies van de korpschef van de PZ de

³³ Voor de volledigheid kan de bewakingsactiviteit "beheer van alarmcentrale" (art. 3, 4° van deze wet) hier bezwaarlijk als referentie dienen.

politiegegevens verwerkt, doet deze juridisch verhouding niets af aan het feit dat de bewakingsagent *de facto* en *de jure* in een arbeidsverhouding staat met de bewakingsonderneming en ten opzichte van de PZ als een derde is te beschouwen.

84. In overweging genomen dat de verwerking van persoonsgegevens moet gebaseerd zijn op een wettelijke basis, bedoeld in artikel 33 van de WVG.

In overweging genomen dat de bewakingsagenten onder de verantwoordelijkheid van de PZ politiegegevens en persoonsgegevens verwerken in de zin van artikel 26, 1° en 2° WVG en artikel 44/1 § 1 van de WPA.

85. Bijgevolg vormt deze verwerking van politiegegevens door de bewakingsagenten (van de bewakingsonderneming) in kader van het onthaal en de *calltaking* in hoofde van de PZ een inbreuk op artikel 33 van de WVG dat bepaalt dat een verwerking van persoonsgegevens moet gebaseerd zijn op een wettelijke basis. Een onrechtmatige verwerking wordt correctioneel strafbaar gesteld door artikel 222, 1° Wet Gegevensbescherming.

Corrigerende maatregel 1

Het COC legt de politiezone een verwerkingsverbod op voor de verwerking van informatie en persoonsgegevens bedoeld in artikel 44/1 § 1 van de wet op het politieambt en artikel 26, 1° en 2° van de Wet gegevensbescherming die door de bewakingsagent worden uitgevoerd omdat de bewakingsagent geen lid is van een politiedienst bedoeld in artikel 2, 2°, 117 en 118 van de wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998 en de artikelen 3, 3° en 7° van de Wet op het Politieambt van 5 augustus 1992, waardoor de PZ een verwerking laat uitvoeren door een persoon die verwerkingsonbevoegd is ten gevolge waarvan de verwerking niet gebaseerd is op een wettelijke basis zoals voorzien in artikel 33 WVG.

Bijgevolg beveelt het COC de PZ om de betreffende verwerkingen die door de bewakingsagent worden uitgevoerd te beëindigen conform de modaliteiten nader omschreven in het beschikkend gedeelte van dit rapport.

Gelet op de aard en de gewichtigheid van de inbreuk is het opleggen van een definitief verwerkingsverbod, conform de modaliteiten omschreven in het beschikkend gedeelte van dit rapport, noodzakelijk en proportioneel .

Zoals in het randnummer 6 is opgemerkt, werd de voorgenomen corrigerende maatregel 1 zoals opgenomen in het ontwerp van rapport onderworpen aan de tegenspraak door de PZ niet betwist, maar wordt wel uitstel van inwerkingtreding ervan gevraagd met het oog op het zich in regel stellen met en zich te conformeren aan de vigerende regelgeving.

6.4. Met betrekking tot het in *real time* bekijken van de camerabeelden door de bewakingsagent.

86. De PZ stelt zich op het standpunt dat artikel 5 § 4 van de Camerawet en artikel 115, 3°, b) van de Wet private veiligheid de wettelijke basis vormt of vormen voor het in *real time* bekijken van de camerabeelden in het politiecommissariaat van de PZ. Omdat het voor het Controleorgaan niet duidelijk is of de PZ primair artikel 5 § 4 van de Camerawet als wettelijke basis inroept dan wel samen gelezen met artikel 115, 3°, b) van de Wet private veiligheid, dan wel deze laatste in ondergeschikte orde als wettelijke basis inroept, zal het Controleorgaan bij zijn beoordeling daarmee rekening houden.

87. Volgens de PZ valt het gebruik van de camera's waarbij een bewakingsagent wordt ingezet voor het in *real time* bekijken van de camerabeelden niet onder de toepassing van de WPA. Voor het cameragebruik dat het voorwerp van dit toezichtrapport uitmaakt neemt de PZ artikel 5 § 4 van de Camerawet en artikel 115, 3°, b) van de Wet private veiligheid als de wettelijke grondslag. Bijgevolg moet en zal het Controleorgaan zijn beoordeling beperken tot de vraag of deze artikelen afzonderlijk, dan wel gezamenlijk, de wettelijke basis kunnen vormen voor het in *real time* bekijken van de beelden door een bewakingsagent tegen de achtergrond van de feitelijke situatie en omstandigheden van het cameragebruik.

88. Zoals hiervoor uiteengezet is, blijktens artikel 5 § 1 van de Camerawet de openbare overheid, *in casu* dus de gemeente, te beschouwen als de verwerkingsverantwoordelijke voor het cameragebruik op het grondgebied van de gemeente. In het perspectief van de toepassing van de Camerawet beslist de gemeente, en dus niet de PZ, of camera's worden ingezet en waar deze worden geïnstalleerd. Paragraaf 4 van dat artikel voorziet in de mogelijkheid dat de gemeente de camerabeelden in *real time* laat bekijken door de politie. Het bekijken van de beelden valt evenwel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Blijkens de bedoeling van de Camerawet is de gemeente immers de verwerkingsverantwoordelijke.

Corrigerende maatregel 2

89. Het Controleorgaan is het niet eens met deze stelling van de PZ en is bijgevolg van oordeel dat het cameragebruik dat het voorwerp uitmaakt van dit thematisch toezicht niet onder de toepassing van de Camerawet valt. Het Controleorgaan baseert deze conclusie op zowel formeel juridische elementen als op de materiële elementen en feitelijke vaststellingen ter plaatse.

90. In de eerste plaats staat vast dat het cameragebruik op de invalswegen van de PZ reglementair wordt aangekondigd met pictogrammen waarop de PZ als "verwerkingsverantwoordelijke" wordt aangeduid. In de tweede plaats heeft de PZ een verwerkersovereenkomst met de stad/gemeente afgesloten voor het zichtbaar gebruik van vaste camera's in de stad/gemeente.

91. Doordat de PZ als de verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd, kan de PZ niet tevens of terzeldertijd verwerkingsverantwoordelijke zijn in de zin van en onder toepassing van de Camerawet. Op het gebruik van camera's die onder de verantwoordelijkheid van een politiedienst valt, is niet de Camerawet van toepassing, maar wel de WPA. De verwerking van persoonsgegevens door middel van camera's die onder de toepassing van de Camerawet vallen, betreft daarentegen een AVG-verwerking. En in artikel 2, 2, d) van de AVG wordt de finaliteit van titel 2 WVG, en dus ook de WPA, van het toepassingsgebied van de AVG uitgesloten. Hieruit volgt dat op de verwerkingen door middel van camera's door een politiedienst in het kader van zijn politionele bevoegdheden uitsluitend titel 2 WVG en de WPA van toepassing zijn.

Er wordt daarbij opgemerkt dat er geen wettelijk bezwaar is dat de stad/gemeente als "verwerker" optreedt voor een politiezone. Hierbij moet evenwel voor ogen worden gehouden dat de verwerkersovereenkomst moet worden opgemaakt vanuit het perspectief van de "verwerkingsverantwoordelijke", *in casu* de PZ. Dit betekent dat de verwerkersovereenkomst moet worden gebaseerd op het wettelijk kader dat van toepassing is op de verwerkingsverantwoordelijke, meer bepaald titel 2 WVG en de WPA, en dus niet de AVG.

92. Deze beoordeling van het COC wordt ook ondersteund door de feitelijke elementen en vaststellingen.

Uit de aangevoerde stukken van de PZ en de materiële vaststellingen van het COC blijkt dat zowel de juridische als de feitelijke situatie **niet** beantwoordt aan de doelstelling en draagwijdte van artikel 5 § 1 en § 4 van de Camerawet.

93. Om te beginnen blijkt uit de feitelijke omstandigheden dat de PZ *de facto* de volledige regie heeft over, en dus invloed/impact, op het cameragebruik dat bovendien plaatsvindt op de dispatching van de PZ. De PZ beperkt zich niet louter tot het bekijken van de camerabeelden. Zij kan de cameraverwerkingen sturen, zoals virtueel patrouilleren. Dat blijkt uit de vaststellingen tijdens het plaatsbezoek en de bevestiging ervan door de PZ³⁴. Ook de bewakingsagent, die de beelden in *real time* bekijkt, bevindt zich in de dispatching van de PZ en kan een virtuele patrouille uitvoeren.

Daarnaast blijkt dat de PZ, en niet de gemeente, de overeenkomst met de bewakingsonderneming heeft afgesloten. Ook uit het besluit van het politiecollege van 11 januari 2019 blijkt dat de PZ *de facto* gebruik maakt van het cameranetwerk in de politiezone. In deze beslissing wordt immers de financiering voor de samenwerking van de PZ en de bewakingsonderneming goedgekeurd. Tot slot verwijst ook het voorbeeld van "*vertrouwelijksvereenkomst*", die volgens de PZ met een bewakingsagent van de bewakingsonderneming wordt afgesloten, naar de toepassing van de WPA.

³⁴ Zie in dat verband ook (...). Door het COC laatst geraadpleegd op 29 september 2023.

Het COC treedt dan ook het standpunt van de PZ, dat het cameragebruik dat het voorwerp uitmaakt van huidig toezicht niet onder de toepassing van de WPA valt, niet bij.

94. Aangezien de wetgever het cameragebruik door de politie expliciet en uitsluitend in de WPA heeft willen regelen, vereist artikel 5 § 4 van de Camerawet een strikte interpretatie. Immers, de wil en de bedoeling van de wetgever kan niet worden omzeild door op zodanige wijze toepassing van artikel 5 § 4 Camerawet te maken dat de politie *de facto systematisch*, en dus in de plaats van de gemeente, gebruik van de camera's van de gemeente zou kunnen maken, ook al worden de beelden in *real time* bekeken³⁵. Evenmin vereist de WPA dat door de politie de camerabeelden moeten worden bewaard om onder de toepassing van de WPA te vallen. De verantwoordelijke politiedienst kan, maar moet de camerabeelden niet bewaren (art. 25/6 WPA³⁶). Een andere conclusie zou de wettelijke regeling van het cameragebruik in WPA uithollen of zelfs nutteloos maken.

95. In de hypothese, *quod non*, dat het daadwerkelijk de bedoeling was en is van de PZ om het cameragebruik, dat het voorwerp uitmaakt van dit thematisch toezicht, onder de toepassing van artikel 5 § 4 van de Camerawet uit te voeren, vervalt de toepassing van dit artikel van zodra de camerabeelden door de PZ worden verwerkt, zoals bepaald in artikel 25/1 § 2 van de WPA. Zoals uit de bijlage 1 van de verwerkerovereenkomst tussen de PZ en de stad/gemeente blijkt worden de beelden door de politie "opgeslagen", waarmee wordt bedoeld dat de beelden door de PZ worden verwerkt, en dus niet louter in *real time* worden bekeken.

96. Zoals hiervoor toegelicht, beoogt de informatie en persoonsgegevens die door middel van camera's worden verzameld bij te dragen aan het waarborgen van de openbare veiligheid, het beschermen van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten en het vrijwaren van de rechten en vrijheden van anderen³⁷. Anders gezegd, het omvat ook de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten of dreigingen voor de openbare rust, veiligheid en gezondheid. Er moeten dus niet noodzakelijk daadwerkelijk feiten plaatsvinden waardoor de openbare orde wordt verstoord of een misdrijf wordt gepleegd, maar het kan. De bestuurlijke politie is hoofdzakelijk van preventieve aard. Het behoort tot de algemene politiebevoegdheden geregeld in de WPA die door middel van onder meer politieel cameragebruik kan worden uitgevoerd.

97. In zoverre de PZ zich (al dan niet in subsidiaire orde) afzonderlijk op de toepassing van artikel 115, 3°, b) van de Wet private veiligheid zou willen beroepen, moet er worden opgemerkt dat de Wet private veiligheid van toepassing is op de ondernemingen en interne bewakingsdiensten in de zin van deze wet. Deze wet regelt strikt de bewakingsactiviteiten die door bewakingsagenten kunnen worden uitgeoefend, waaronder door middel van het gebruik van camera's.

Deze wet kan dan ook niet door derden, zoals een politiedienst, als substantiële rechtsgrond worden gebruikt om het cameragebruik door de politie te rechtvaardigen. Primair rust op de politiedienst de plicht om aan te tonen op welke wettelijke basis het cameragebruik door de politiedienst kan uitgevoerd worden.

Als de politiedienst voor het cameragebruik wenst gebruik te maken van de diensten van derden, moet zij daarbij ook de specifieke wettelijke basis aantonen. Zoals uit de stukken van de PZ blijkt wijst zij artikel 5 § 4 van de Camerawet en artikel 115, 3°, b) van de Wet private veiligheid aan. Het COC begrijpt de bedoeling van de PZ dan ook als een combinatie van beide wettelijke bepalingen.

98. Op de PZ rust de plicht om de wettelijke basis voor het gebruik van camera's door de PZ aan te tonen (artikel 33 *juncto* 29 § 5 WVG).

99. Op basis van de vaststellingen tijdens het plaatsbezoek en de elementen uit het dossier is het COC van oordeel dat in de gegeven omstandigheden artikel 5 § 4 van de Camerawet, al dan niet in samenhang met artikel 115, 3° van de Wet private veiligheid, niet als wettelijke basis voor het in *real time* bekijken van de beelden kan worden aangenomen.

³⁵ Zie het toezichtsrapport CON20004 van 09 november 2021 n.a.v. de visitatie en het onderzoek bij de spoorwegpolitie (SPC) van en te Brussel door het Controleorgaan op de politieel informatie in het raam van zijn controle- en toezichtsbevoegdheden.

³⁶ GwH nr.27/2020 van 20 februari 2020.

³⁷ GwH nr.27/2020 van 20 februari 2020, B.8.2.

100. In zoverre de PZ afzonderlijk de toepassing van artikel 115, 3° b) van de Wet private veiligheid zou inroepen, is het COC van oordeel dat dit artikel op zichzelf niet als wettelijke basis voor het in *real time* bekijken van camerabeelden kan worden aangenomen zonder dat de PZ een wettelijke basis voor het onder zijn toezicht in *real time* bekijken van beelden aanduidt.

Corrigerende maatregel 2:

Het COC legt de politiezone, conform de modaliteiten nader omschreven in het beschikkend gedeelte van dit rapport, een verwerkingsverbod op voor de verwerking met betrekking tot het in real time bekijken van camerabeelden door een bewakingsagent wegens gebrek aan een wettelijke basis. Er wordt door de PZ geen andere wettelijke grondslag aangeduid of aangehaald.

Bijgevolg beveelt het COC de PZ om de betreffende verwerkingen die door de bewakingsagent worden uitgevoerd te beëindigen conform de modaliteiten nader omschreven in het beschikkend gedeelte van dit rapport.

Gelet op de aard en de gewichtigheid van de inbreuk is het opleggen van een definitief verwerkingsverbod, conform de modaliteiten nader omschreven in het beschikkend gedeelte van dit rapport, noodzakelijk en proportioneel.

Zoals in het randnummer 6 is opgemerkt, werd de voorgenomen corrigerende maatregel 2 zoals opgenomen in het ontwerp van rapport onderworpen aan de tegenspraak door de PZ niet betwist, maar wordt wel uitstel van inwerkingtreding ervan gevraagd met het oog op het zich in regel stellen met en zich te conformeren aan de vigerende regelgeving.

7. CONCLUSIE

101. Het Controleorgaan komt aldus tot de conclusie dat uit de stukken van het dossier, de vaststellingen en de feitelijkheden blijkt dat het gebruik van de vaste camera's in de PZ door en onder toezicht van de PZ, dat het voorwerp uitmaken van dit thematisch toezicht, verder gaat dan het in *real time* bekijken van de beelden bedoeld in de artikel 5 § 4 van de Camerawet. Bijgevolg kan artikel 5 § 4 van de Camerawet niet als wettelijke basis worden aangenomen. De verwerking van camerabeelden door de PZ, ook in de hypothese dat dezelfde camera's (aanvankelijk) ook door de gemeente voor de doeleinden van de Camerawet zouden worden gebruikt, vallen onder de toepassing van de WPA.

102. Het Controleorgaan is evenwel niet blind voor de aanvullende contextuele toelichting op het verslag van het plaatsbezoek die door de PZ in zijn brief van 13 juli 2023 werd verstrekt. Daaruit kan worden afgeleid dat de intenties van de PZ met betrekking tot het cameragebruik en het gebruik van de diensten van een bewakingsonderneming, die het voorwerp uitmaken van onderhavig thematisch toezicht, goed bedoeld zijn in die zin dat de PZ niet de intentie had of heeft om het vigerend wettelijk kader niet te willen respecteren. Uit dit toezichtonderzoek blijkt niet het tegendeel.

103. Het COC begrijpt ook dat heel wat politiezones met betrekking tot het cameragebruik in de gemeente zich nog feitelijk in de situatie (lijken te) bevinden van vóór de wet van 21 maart 2018. Voordien werd de Camerawet van 21 maart 2007 als rechtsbasis gezien voor het cameragebruik door de particulieren, de overheid en de politie. Daar komt nog bij dat de politionele verwerking van persoonsgegevens op Europese niveau in 2016 werden losgekoppeld van het toepassingsgebied van de AVG en een eigen wettelijk kader heeft gekregen in titel 2 van de WVG.

104. Het COC is zich dus bewust van de complexiteit van de juridisch kaders waarmee rekening moet worden gehouden. Maar de keuze van de Europese en Belgische wetgever brengt met zich dat het cameragebruik door een politiedienst waarbij zij (de jure en de facto) als de verwerkingsverantwoordelijke valt te beschouwen uitsluitend onder titel 2 van de WVG en de WPA valt. **Het brengt met zich dat cameragebruik door een politiedienst niet tegelijkertijd onder de toepassing van de Camerawet én de WPA valt of kan vallen.** Behalve in de omstandigheden en onder de strikt beperkende voorwaarden die door de Camerawet worden bepaald, kan het cameragebruik door een politiedienst niet meer onder de toepassing van de deze laatste wet vallen.

105. Aangezien de door de PZ aangeduide wettelijke grondslag niet door het COC wordt weerhouden en door de PZ geen andere wettelijke basis wordt aangeduid of aangehaald, noch in hoofdorde noch in ondergeschikte orde, terwijl artikel 33 van de Wet Gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 29 § 5 van deze wet, vereist dat een

verwerking gebaseerd moet zijn op een wettelijke grondslag en de verwerkingsverantwoordelijke, met name de PZ, de wetsconformiteit moet kunnen aantonen, is het opleggen van een definitief verwerkingsverbod noodzakelijk en proportioneel.

Het verwerkingsverbod is een maatregel die ertoe strekt de conformiteit met de bepalingen van titel 2 van de Wet Gegevensbescherming en de Wet op het politieambt te doen naleven of te herstellen. In het licht van de onderzoeksbevindingen en de beoordeling van het COC wordt op die manier voorkomen dat er (nog) verder in strijd met het wettelijke kader persoonsgegevens worden of zouden worden verwerkt.

8. VERZOEK TOT UITSTEL DOOR DE PZ VAN DE INWERKINGTREDING VAN DE CORRIGERENDE MAATREGELEN NAAR AANLEIDING VAN DE PROCEDURE OP TEGENSpraak

106. Zoals in randnummer 6 wordt toegelicht, verzoekt de PZ om uitstel van inwerkingtreding van de twee corrigerende maatregelen waarmee zij akkoord gaat. In essentie vraagt de PZ om de door het COC vooropgestelde onmiddellijke ingang van het verwerkingsverbod, zoals voorzien was in het ontwerp van rapport zoals onderworpen aan de tegenspraak, in heroverweging te willen nemen, omwille van de bijzondere omstandigheden van de situatie en de evolutie in dit dossier sinds het ontvangst van het ontwerp van toezichtrapport in prelectuur.

107. In zijn e-mailbericht van 23 oktober 2023 motiveert de korpschef van de PZ zijn verzoek als volgt (letterlijke weergave):

"Ik kan u ter zake meedelen dat de krijtlijnen van het ontwerp van toezichtsrapport, met respect voor het vertrouwelijk karakter dat eraan werd gegeven, werden voorgelegd aan het politiecollege van de politiezone in zijn zitting van 20 oktober 2023. Dit enerzijds met als doel om vanuit de politiezone gehele transparantie na te streven en anderzijds om aan deze een plan van aanpak voor te stellen hetwelk niet alleen als oplossing wordt gezien om tot remediëring te komen van de opgelegde corrigerende maatregelen, maar ook de visie omvat om de betreffende opdrachten (call taking, onthaal, cameramonitoring...) in de toekomst duurzaam te borgen in de politiezone.

Bedoeling is om de bespreking van het plan van aanpak te hernemen op het politiecollege van 10 november 2023, waarbij we de kanttekening maken dat het voorzitterschap ervan zal zijn gewijzigd ten opzichte van het politiecollege d.d. 20 oktober II.

Wetende dat de opgelegde remediërende maatregelen voor de politiezone zowel een impact hebben op operationeel-, organisatorisch- als op administratief- én financieel vlak, gaan we ervan uit dat het COC begrip kan opbrengen voor het feit dat de opgelegde onmiddellijke remediëring niet meteen haalbaar is. Zo dient onder meer voorzien te worden in de opzeg van het lopende contract met (de bewakingsonderneming) en dienen in deze de opzegtermijnen gerespecteerd te worden, dient de politiezone de financiële impact ervan te erkennen en dient ze de nodige beslissingen van haar beleidsorganen te bekomen, dient ze hierna de nodige tijd te respecteren om de vereiste aanwervingen te verrichten om in extenso haar basisfunctionaliteiten te kunnen borgen.

Om supra vermelde redenen wordt aan het Controleorgaan gevraagd om de politiezone (...) uitstel tot uitvoering van de opgelegde corrigerende maatregelen te verlenen tot uiterlijk 31 maart 2024.

De politiezone (...) legt zichzelf de verplichting op om de diensten van het Controleorgaan onverwijld in te lichten van zodra dienaangaande gepaste initiatieven worden genomen en wanneer deze zullen worden en of werden geconcretiseerd. We streven er uiteraard naar om de opgelegde remediëringen binnen de kortst mogelijke termijn door te voeren".

108. Uit wat voorgaat blijkt, zoals in dit toezichtrapport wordt opgemerkt, dat het COC begrip kan opbrengen voor en rekening wenst te houden met:

- de complexiteit van de materie, inzonderheid in functie van het samenlezen van de in het geding zijnde wettelijke kaders en bepalingen;
- het feit dat de PZ nog uitging van een systeem van cameratoezicht en gebruik dat werd opgezet vóór de wetswijziging van 21 maart 2018;
- het feit dat de wetgever in dat verband een situatie heeft gecreëerd die voor de politiediensten verwarrend is;
- het feit dat het COC zich in de gegeven concrete omstandigheden nog niet eerder had uitgesproken of een oordeel heeft moeten vormen over de draagwijdte van artikel 5 § 4 van de Camerawet van 21 maart 2007 voor de

politiediensten, enerzijds, en het kantelpunt waarbij het gebruik van camera's juridisch niet meer onder de toepassing van deze Camerawet valt, anderzijds, waardoor de PZ logischerwijze ook geen kennis had moeten of kunnen hebben van de visie van het COC;

- het feit dat het noodzakelijk is dat de PZ de continuïteit van de basisfunctionaliteiten van de lokale politie, met name *in casu* het onthaal (waaronder aangifte van (strafbare) feiten en politionele slachtofferbejegening), interventie en het handhaven van de openbare orde moet kunnen verzekeren en dit mede op basis van een efficiënte werking van het onthaal en de dispatching van de PZ waarbij het in *real time* cameratoezicht, enerzijds, en een adequate verwerking van de politionele feiten (in de eerste lijn), anderzijds, essentieel is;

Overwegende dat het COC als toezichthouder, rekening houdt, enerzijds, met de wettelijkheid van de (persoons)gegevensverwerkingen en politionele informatiehuishouding en, anderzijds, met de operationele werking van de politie en de continuïteit van de dienstverlening.

Overwegende dat het COC weliswaar begrip kan opbrengen voor lopende contractuele verplichtingen en daaruit voortvloeiende financiële en/of administratieve engagementen, maar dat een privaatrechtelijk contract (juridisch) evident nooit afbreuk kan doen aan dwingende wettelijke bepalingen die bovendien en ten overvloede *in casu* van openbare orde lijken te moeten aanzien worden.

Overwegende dat een corrigerende maatregel ertoe strekt de conformiteit met de bepalingen van titel 2 van de Wet Gegevensbescherming en de Wet op het politieambt te doen naleven of te herstellen.

Overwegende dat elke corrigerende maatregel die door het COC wordt genomen passend, noodzakelijk en proportioneel moet zijn met het oog op de naleving van de titel 2 WVG, rekening houdend met de omstandigheden van elk afzonderlijk geval³⁸.

Overwegende dat artikel 247, 4° WVG aan het COC de bevoegdheid verleent om de politiediensten of diens verwerker te gelasten een verwerking in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de reglementering inzake de verwerking van persoonsgegevens, **in voorkomend geval, op een nader bepaalde manier en binnen een nader bepaalde termijn**. Dat uit deze bevoegdheidsbepaling kan worden afgeleid dat deze erin voorziet dat door het COC maatregelen worden genomen om een onwettige verwerking in overeenstemming te (laten) brengen met de bepalingen van de reglementering inzake de verwerking van persoonsgegevens en daarbij aan het COC een discretionaire bevoegdheid wordt toegekend om daarbij aan de verwerkingsverantwoordelijke al dan niet onder meer een bepaalde termijn op te leggen die noodzakelijk en evenredig is in functie van de specifieke omstandigheden van het geval, enerzijds, en het herstel van de vastgestelde onwettigheid, anderzijds.

109. Overwegende dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval die in dit rapport in het algemeen en huidig randnummer in het bijzonder worden uiteengezet, aan de PZ, **op zijn verzoek**, een termijn kan worden toegestaan die aanvaardbaar is om aan de vastgestelde onwettigheden te kunnen remediëren.

Overwegende dat deze termijn wordt vastgelegd op uiterlijk 31 maart 2024, mits naleving van de hierna opgesomde drie (3) cumulatieve voorwaarden in de zin van voormeld artikel 247, 4° (cf. de bewoordingen "op een bepaalde manier"):

- 1) de uitwerking van het aangekondigde plan van aanpak door de PZ daadwerkelijk en zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd, zonder dat de uitvoering ervan onaanvaardbare of onverklaarbare vertraging oploopt;
- 2) de PZ het COC stapsgewijs en regelmatig, d.w.z., minstens om de zes weken, informeert over de evolutie van de genomen acties en de vooropgestelde planning ervan;
- 3) de PZ de nodige stappen onderneemt om de corrigerende maatregelen vóór uiterlijk 31 maart 2024 definitief te remediëren.

Overwegende dat het COC bij niet naleving van de supra vermelde drie (3) cumulatieve voorwaarden andere corrigerende maatregelen kan nemen.

OM DEZE REDENEN,

³⁸ Overweging 82 LED.

Het Controleorgaan,

Gelet op artikelen 71 en 247, 4° van de Wet gegevensbescherming,

Gelast de volgende corrigerende maatregelen ten aanzien van de politiezone,**Corrigerende maatregel 1**

beveelt de politiezone de verwerking van informatie en persoonsgegevens bedoeld in artikel 44/1 § 1 van de wet op het politieambt en artikel 26, 1° en 2° van de Wet Gegevensbescherming die, onder verantwoordelijkheid van de PZ, door een **bewakingsagent** worden uitgevoerd, **tegen uiterlijk 31 maart 2024 te beëindigen** aangezien een bewakingsagent geen lid is van een politiedienst bedoeld in artikel 2, 2°, 117 en 118 van de wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998 en de artikelen 3, 3° en 7° van de Wet op het Politieambt van 5 augustus 1992, en het een verwerking van politionele informatie en persoonsgegevens betreft die onder de toepassing van titel 2 van de Wet gegevensbescherming en de WPA valt;

beveelt de naleving van deze corrigerende maatregel 1, op de door het COC opgelegde nader bepaalde manier, zoals vermeld in de drie (3) cumulatieve voorwaarden opgesomd in randnummer 109, 2^e alinea van huidig rapport.

Corrigerende maatregel 2

beveelt de politiezone het in *real time* bekijken van camerabeelden door een **bewakingsagent** die plaatsvindt op de dispatching van de PZ en onder de verantwoordelijkheid van PZ wordt uitgevoerd **tegen uiterlijk 31 maart 2024 te beëindigen bij gebreke aan wettelijke grondslag;**

beveelt de naleving van corrigerende maatregel 2, op de door het COC opgelegde nader bepaalde manier, zoals vermeld in de drie (3) cumulatieve voorwaarden opgesomd in randnummer 109, 2^e alinea van huidig rapport.

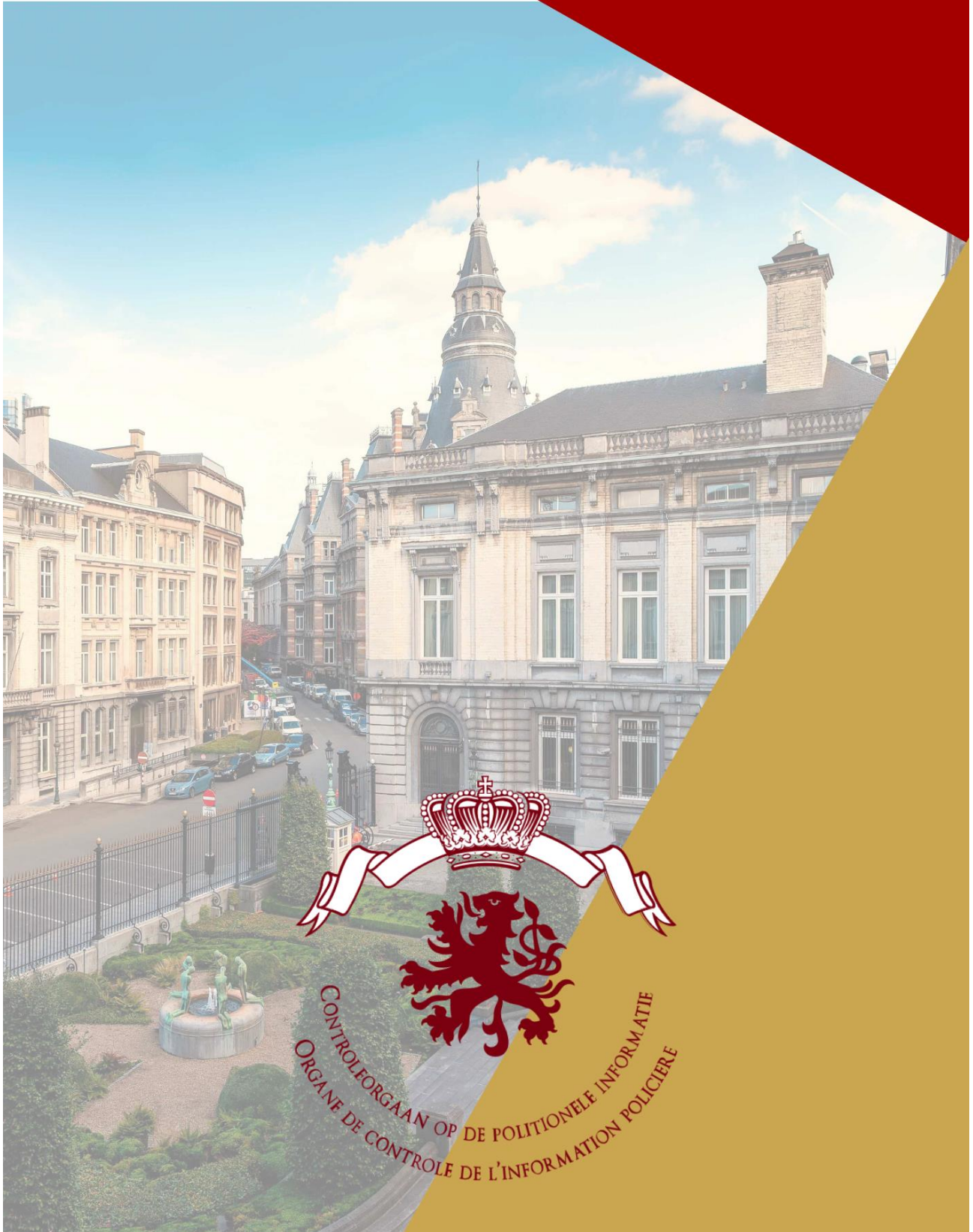
Het controleorgaan wijst op de mogelijkheid voor de politiedienst om binnen de 30 dagen na de definitieve beslissing van het Controleorgaan beroep aan te tekenen bij het hof van beroep van de woonplaats of zetel van de eiser (artikel 248 § 1, eerste lid, en § 2 WVG).

Aldus beslist door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 9 november 2023

Voor het Controleorgaan,

Frank SCHUERMANS
Voorzitter *a.i.*

- Rapport met corrigerende maatregelen ter attentie van de korpschef.
- Afschrift aan:
 - De voorzitter van het politiecollege (...)
 - De procureur des Konings (...)
 - De minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing
 - De Minister van Justitie



CONTROLEORGaan OP DE POLITIOnELE InFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'InFORMATION POLICIERE

