



## CONTROLEORGaan OP DE POLITIEONELE INFORMATIE

<b>Uw referentie</b>	<b>Onze referentie</b>	<b>Bijlage(n)</b>	<b>Datum</b>
	CON190008		8 mei 2020

**Betreft: Advies uit eigen beweging naar aanleiding van de bevindingen in het kader van een onderzoek naar het gebruik van *bodycams***

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

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'Wet Gegevensbescherming' dan wel 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2<sup>e</sup> lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236;

Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (hierna 'WPA'), inzonderheid artikel 44/6;

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

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

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

Brengt op 8 mei 2020 het volgend advies uit.

### **I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan**

**1.** In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679<sup>1</sup> en de Richtlijn 2016/680<sup>2</sup> heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4, § 2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG') bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan.

**2.** Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2<sup>e</sup> lid en 236 §2 GBW, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen)<sup>3</sup> en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de GBW<sup>4</sup>. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 GBW en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 GBW.

**3.** Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna 'Richtlijn politie-justitie' of 'LED', de afkorting voor *Law Enforcement Directive*).

<sup>3</sup> Artikel 4 §2, vierde lid Organieke Wet GBA.

<sup>4</sup> Artikel 71 §1, derde lid GBW.

<sup>5</sup> Artikelen 59 §1, 2<sup>e</sup> lid en 236 § 2 GBW.

4. Het Controleorgaan is tot slot, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend<sup>6</sup>.

## II. VOORWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES

5. Het Controleorgaan wordt geregeld bevestigd, zowel door de politiediensten als andere stakeholders (vb. een syndicale organisatie) over het gebruik van de *bodycam* voor politieel opdrachten.

De vragen hebben betrekking op het operationeel en het wetsconform gebruik ervan. Concreet gaat het onder meer om de volgende vragen:

- In welke situaties is het gebruik van *bodycams* toegestaan?
- Wie beslist over het gebruik ervan?
- Is voor elke overschrijding van het grondgebied van de politiezone de toestemming voor het (verder) gebruik van de *bodycam* van de betreden politiezone vereist en zo ja hoe moet die bekomen worden?
- Wanneer mag of moet een *bodycam* 'geactiveerd' worden?
- Wanneer is er in juridisch opzicht sprake van 'opname' van beelden en/of audio?
- Wanneer vangt de termijn van 'bewaren' van de gegevens in een gegevensbank aan?
- Wie heeft toegang tot de beelden en voor welke doeleinden?
- Mag bij het gebruik van de *bodycam* alleen de zgn. waarschuwing worden opgenomen of ook de gesprekken?
- Komt het opnemen van gesprekken in conflict met andere beschermingswaardige grondrechten en/of bestaande strafbepalingen?
- Enz ...

6. Om een zicht krijgen op het gebruik van de *bodycam* en antwoord te kunnen bieden op de hiervoor gestelde vragen heeft het Controleorgaan een onderzoek uitgevoerd dat in twee domeinen werd opgesplitst. Enerzijds een juridische analyse van de operationele richtlijnen voor het gebruik van de *bodycam* bij een aantal politiezones, en anderzijds, een praktijkonderzoek van het gebruik van de *bodycam* bij de politiezones Brugge en Mechelen-Willebroek<sup>7</sup>. Het onderzoek had betrekking op het

---

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

<sup>7</sup> De volgende politiezones werden verder in het onderzoek betrokken door studie van de door deze politiezones opgestelde documenten: Brugge, Mechelen-Willebroek (MeWi), Antwerpen, Gent, de politiezone Kapelle-Op-Den-Bos, Londerzeel en Meise (K-L-M), en tot slot Namen.

zichtbaar gebruik van de *bodycam* en de verwerkingen van de gegevens tegen de achtergrond van de toepasselijke wetgeving. Daarbij werd het onderzoek onderverdeeld in vier deeldomeinen:

- de doeleinden voor het gebruik van de *bodycam*;
- het beslissingsproces m.b.t. het gebruik van de *bodycam*;
- het verwerkingsproces van de beeld en audio-gegevens;
- een demonstratie en praktisch onderzoek van het effectief gebruik van de *bodycam*.

**7.** Het onderzoek legt een duidelijk spanningsveld bloot tussen de juridische omkadering van het gebruik van *bodycams* enerzijds en het daadwerkelijke gebruik van de *bodycam* op het terrein anderzijds. Dit spanningsveld en/of deze tegenstellingen doen vragen rijzen over de werkbaarheid van het gebruik van de *bodycam* in het licht van de door de WPA gestelde (strikte) voorwaarden. Aangezien meerdere (en om termijn wellicht zelfs alle) politiezones overwegen om *bodycams* in te zetten, zich reeds in een testfase bevinden dan wel effectief reeds operationeel zijn, is het COC, gelet op de aard van de gestelde vragen, van oordeel dat een advies uit eigen beweging zich (dringend) opdringt. Hoewel het onderzoek geen betrekking had op het *niet-zichtbaar* (dus heimelijk) gebruik van de *bodycam*<sup>8</sup>, worden toch enkele overlappende juridische knelpunten aangestipt.

De doelstelling van het Controleorgaan is dan ook zowel de geïntegreerde politie (afgekort als GPI<sup>9</sup>), de bevoegde politieminsters als de bestuurlijke en gerechtelijke overheden een raamkader aan te reiken waarbinnen de *bodycam* op een wettelijke en proportionele wijze kan worden ingezet, waarbij het COC niet enkel een antwoord tracht te verstrekken op de meest relevante en veel voorkomende vragen, maar bovendien naar de wetgever toe enkele voorstellen en aanbevelingen tot wetswijziging of beleidsmatig ingrijpen wenst te doen.

### **III. TOEPASSELIJKE WETGEVING**

#### **A. ALGEMEEN**

**8.** Het gebruik van camerabewaking door de GPI is onderworpen aan een strikt wettelijk kader. Sinds de wet van 21 maart 2018, waarbij de WPA werd gewijzigd om er het politieel cameragebruik in onder te brengen, kan de beslissing om in de openbare ruimtes camera's te plaatsen nog enkel door een openbare overheid worden genomen, zoals de gemeente<sup>10</sup>. Op het gebruik van de camerabewaking door de politie is, zoals hierna wordt toegelicht, de WPA van toepassing.

<sup>8</sup> Zoals geregeld in de artikelen 46/1 tot en met 46/14 WPA.

<sup>9</sup> GPI staat voor **Ge**ïntegreerde **P**olitie – **P**olice **I**ntégrée

<sup>10</sup> Wet van 21 maart 2018 tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiedienst te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling en van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, B.S. 16 april 2018.

9. Van bijzonder belang is, dat bij het gebruik van *bodycams* niet alleen beeldgegevens (persoonsgegevens) van de betrokkene worden verwerkt maar eveneens gesprekken (kunnen) worden opgenomen. Daardoor ontstaat bij het gebruik van de *bodycam* een complex samenspel van wettelijke voorwaarden die zowel betrekking heeft op de voorwaarden voor het zichtbaar gebruik van camera's, zoals geregeld in de WPA, als op de bescherming van het communicatiegeheim, meer bepaald artikel 259*bis* van het Strafwetboek (hierna Sw.). Deze laatste regelt het principiële verbod op het onderscheppen, opnemen en kennisnemen door een (politie)ambtenaar van niet voor het publiek toegankelijke communicatie.

## **B. ZICHTBAAR GEBRUIK VAN DE *BODYCAM***

### **1. toepassingsgebied en het begrip 'interventie'**

10. Wanneer de GPI gebruik maakt van camerabewaking zijn de bepalingen van de WPA van toepassing, behalve wanneer het gebruik van camera's in andere wetgeving wordt geregeld<sup>11</sup>. De artikelen 25/1 tot en met 25/8 WPA omschrijven de algemene voorwaarden voor het zichtbaar gebruik van camera's, waaronder het gebruik van mobiele camera's.

11. In geval een camera wordt gedragen door een politieambtenaar gaat het om een mobiele camera in de zin van artikel 25/2 § 1, 1<sup>o</sup> WPA: "*een camera die wordt verplaatst tijdens het gebruik ervan*". Deze camera wordt gebruikelijk aangeduid met de Engelse term '*bodycam*' (camera gedragen op het lichaam). Luidens artikel 25/3 § 1 WPA, kunnen politiediensten in het kader van hun politionele opdrachten in de volgende situaties gebruik maken van de *bodycam*:

- in niet-besloten plaatsen en besloten plaatsen waarvan zij de beheerder zijn;
- in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen waarvan zij niet de beheerder zijn, beperkt tot de duur van de interventie;
- in niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, waarvan zij niet de beheerder zijn, eveneens beperkt tot de duur van de interventie.

De politie kan dus *bodycams* inzetten in niet-besloten plaatsen die vrij toegankelijk zijn voor het publiek, zoals op de openbare weg en marktplaatsen (het publieke domein m.a.w.). Het gebruik ervan kan in principe voor iedere operationele politionele opdracht worden ingezet. Alleen in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen (treinstation, luchthaven, drankgelegenheden, festivalweide, enz ...) en niet voor het publiek toegankelijk besloten plaatsen (woning of private plaats) is het gebruik van de *bodycam* beperkt tot de duur van de 'interventie'.

De camerabeelden mogen er nooit niet op gericht zijn (als doelstelling hebben m.a.w.) om intieme beelden vast te leggen of om informatie in te winnen over de raciale of etnische oorsprong van de

---

<sup>11</sup> Meer bepaald de toepassing van stelselmatige observatie, een bijzondere opsporingsmethode geregeld in artikel 47*sexies* Wetboek van strafvordering.

persoon, zijn of haar religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid<sup>12</sup>.

**12.** Uit de documentatie van de verschillende politiezones blijkt dat de omstandigheden waarin het dragen of gebruiken van *bodycams* in een politiezone is toegelaten of verplicht (niet) nader worden omschreven (er wordt enkel gesproken over 'politieopdrachten') maar wel vaak gekoppeld wordt aan specifieke situaties, zoals 'grote evenementen', 'calamiteiten', 'bijstand deurwaarder', 'vechtpartijen', dan wel wordt afgebakend tot bepaalde politionele opdrachten, functionaliteiten of doeleinden, zoals 'motor- en scootrijders', 'interventie', 'patrouille interventie', 'patrouilles weekendoverlast', 'verkeer', 'overlastteam', 'spotters', enz ... Daarbij wordt er telkens op gewezen dat bij het gebruik van de *bodycam* rekening gehouden moet worden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, zonder dat dit evenwel nader wordt gedefinieerd.

**13.** Zoals gesteld, kan de GPI *bodycams* gebruiken op de openbare weg en in bepaalde situaties voor de duur van de 'interventie'. Het is dan ook van belang dat het voor de politieambtenaar duidelijk is wat onder 'interventie' moet of mag worden verstaan.

Het begrip 'interventie' wordt in de WPA evenwel niet gedefinieerd hoewel het wel als een wettelijke tijdsbeperking wordt gebruikt<sup>13</sup>. Volgens de memorie van toelichting moet 'interventie' ruim worden begrepen. Het gaat om "de interventie van bij aanvang tot het beëindigen ervan"<sup>14</sup>. Daarmee wordt de politieambtenaar en/of de leidinggevende en/of een bestuurlijke of gerechtelijke overheid en/of een controle instantie natuurlijk niet veel wijzer. Blijft dus de vraag wat concreet moet worden verstaan onder 'interventie'.

Een mogelijk aanknopingspunt kan worden gevonden in de Ministeriële Omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 "inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking". De functie interventie bestaat erin om een antwoord te bieden aan elke oproep of vaststelling door de politie waarbij de **aanwezigheid** of **tussenkoms**t van de politie vereist is. Aangezien de (tijds)voorwaarde van 'interventie' alleen wordt gesteld wanneer de *bodycam* wordt gebruikt in (niet) voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen is niet elke politionele opdracht te beschouwen als een 'interventie'. Het betekent m.a.w. dat de interventie niet *ipso facto* een aanvang neemt bijvoorbeeld vanaf de aanvang van de dienst of door het louter patrouilleren op de openbare weg, met name het kijken of er zich al dan niet een verstoring van de openbare orde voordoet, of nog wanneer de wijkinspecteur

---

<sup>12</sup> Art. 25/3, § 3, WPA.

<sup>13</sup> De interventie is een van de zeven basisfuncties van de dienstverlening die door de lokale politiediensten moet verstrekt worden. Met name wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, lokale opsporing en lokaal onderzoek, handhaving van de openbare orde en verkeer (KB 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren).

<sup>14</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2855/001, 18.

in een overleg met de organisator van een straatfeest gaat en de te nemen (voorzorgs)maatregelen bespreekt. Niettemin kan in bepaalde omstandigheden de interventie wél aanvangen bij het aanrijden naar deze plaats (van interventie), bijvoorbeeld wanneer de politie reeds tijdens het aanrijden naar de plaats vaststelt dat de ordeverstoring (of het plegen van de inbreuk of het misdrijf) reeds ophanden is, ook al is de politiepatrouille op dat ogenblik nog niet effectief op de plaats waar de feiten zich daadwerkelijk afspelen. Een concrete (mogelijke) ordeverstoring of het vermoeden van een wetsovertreding moet het effectief gebruik van de *bodycam* noodzakelijk maken. Het gebruik van de *bodycam* is bijgevolg afhankelijk van de feitelijke omstandigheden die geval per geval moeten beoordeeld worden. Hieruit volgt logischerwijze dat de *bodycam* niet 'zomaar' kan worden gebruikt/geactiveerd bij het vertrek uit het politiekantoor of bij vertrek in het politievoertuig.

Er moet m.a.w. sprake zijn van een reeds begonnen of op handen zijnde ordeverstoring, inbreuk of misdrijf die een daadwerkelijke politionele tussenkomst of interventie op een bepaalde plaats noodzaakt. Deze benadering sluit bovendien aan bij de vereiste dat het gebruik van de *bodycam* (gegevensverwerking) proportioneel moet zijn<sup>15</sup>.

## **2. Het onderscheid tussen het 'dragen' en het 'activeren' van de *bodycam***

**15.** Naar luidt van artikel 25/5 § 1, eerste lid WPA vindt het gebruik van de *bodycam* plaats op beslissing van de leidinggevend politieofficier. Uit het onderzoek blijkt dat het inzetten van de *bodycam* uiteenvalt in twee beslissingen, namelijk het '**dragen**' van de *bodycam* enerzijds en het '**activeren**' of effectief gebruiken ervan anderzijds. In sommige politiezones is voorzien dat de (operationele) politieambtenaar zelf de beslissing neemt om de *bodycam* te 'dragen' en te 'activeren'<sup>16</sup>, terwijl in andere politiezones de korpschef (in de operationele richtlijnen) bepaalt wanneer *bodycams* worden 'gedragen' en door wie de 'beslissing' wordt of kan worden genomen om de *bodycam* ook effectief te gebruiken, of m.a.w. te 'activeren'. Binnen dit kader beslist de politieambtenaar op het terrein doorgaans autonoom tot het daadwerkelijk gebruik ('activeren' dus) van de *bodycam* (al dan niet onder supervisie van de operationele hiërarchie).

**16.** In dienstsorders of operationele richtlijnen voor het operationeel inzetten van de *bodycam* wordt op omstandige en duidelijke wijze toegelicht hoe de *bodycam* moet worden gebruikt en dit opgedeeld in vier fasen: aanvang van de dienst, starten van de opname, stoppen van de opname en terugplaatsen van de *bodycam* in het dockingstation<sup>17</sup> bij het einde van de dienst.

---

<sup>15</sup> Art. 25/5 § 1, eerste lid WPA.

<sup>16</sup> Politiezone Gent en voor zover nog actueel op het moment van het uitbrengen van huidig advies.

<sup>17</sup> Dat is de houder van de *bodycam* waarmee het toestel (de batterij) ook opnieuw wordt opgeladen.

Het 'dragen' van de *bodycam* staat in verband met de politieopdracht waarbij de *bodycam* op het politie-uniform moet worden bevestigd. Zoals hiervoor uiteengezet, is er in deze fase nog geen sprake van het effectief gebruik ('activering') van de *bodycam* door de politieambtenaar. Uit de documenten die door de politiezones aan het COC werden verstrekt of die in het bezit van het COC werden gesteld, blijkt dat reeds in deze fase de *bodycam* wordt 'ingeschakeld' (wat **niet** hetzelfde is als de 'activering' waarvan hoger sprake) waardoor de *bodycam* in een zgn. 'stand-by modus' of 'buffermodus' treedt, met als gevolg dat 20 tot 90 seconden<sup>18</sup> beeld (en geluid<sup>19</sup>) opeenvolgend (onafgebroken dus) gebufferd (dus opgeslagen) worden. Het effectief starten van de opname (het 'activeren') vereist een tweede actieve handeling van de drager van de *bodycam*, waardoor tevens en meteen de 20 tot 90 seconden voorafgaand aan de activering (de zgn. *stand-by* modus waarvan sprake) in de opname worden meegenomen<sup>20</sup>. Met een volgende actieve handeling van de politieambtenaar wordt de opname gestopt. Vanaf dat moment bevindt de *bodycam* zich opnieuw in *stand-by* modus, met de daarmee gepaard gaande buffering zoals hoger beschreven. Bij het einde van de dienst wordt de *bodycam* terug in het *dockingstation*<sup>21</sup> geplaatst, waardoor de beelden automatisch naar de gegevensbank getransporteerd worden, inclusief de gebufferde gegevens of gegevens opgeslagen in *stand-by* modus.

**17.** Volgens de politiezones is er in fase van de *stand-by* geen sprake van 'opname' van gegevens (beeld en geluid). Met dit gelaagd beslissingskader lijken de politiezones er dus vanuit te gaan dat op het louter 'dragen' van de *bodycam* de bepalingen van de WPA niet van toepassing zijn. Er worden, zo wordt aangenomen, geen beelden en audio 'opgenomen'.

Het Controleorgaan kan deze zienswijze niet bijtreden.

In tegenstelling tot wat het terminologisch onderscheid tussen het 'dragen' en het 'gebruiken' ('activeren') veronderstelt, betreft dit terminologisch onderscheid een ad hoc gecreëerde (juridische) fictie. Immers, ook in de *stand-by* modus worden beelden en persoonsgegevens opgenomen en dus verwerkt. Dat uiteindelijk, samen met de beelden en audio, alleen de 20 tot 90 seconden voorafgaand aan het effectief gebruik (de 'activering') van de *bodycam* op de politionele gegevensbank (de server) worden bewaard, doet daaraan geen enkele afbreuk en is juridisch niet relevant. Het betreft wettelijk gezien hoe dan ook een verwerking (opslaan) van beelden en audio op de *bodycam*. Bijgevolg moet onderzocht worden of het verwerken van persoonsgegevens in de *stand-by* modus verenigbaar is met de bepalingen betreffende het zichtbaar gebruik van mobiele camera's zoals geregeld door de WPA.

---

<sup>18</sup> Afhankelijk van de door de GPI gekozen instelling van het systeem.

<sup>19</sup> Indien de opname van geluid in deze fase is ingesteld, wat een vrije keuze van de politiezone is.

<sup>20</sup> Volgens de aan het Controleorgaan verstrekte technische beschrijving van de *bodycam*.

<sup>21</sup> Dat is de plaats waar de *bodycams* worden opgeladen en bij het terugplaatsen de beelden automatisch worden opgehaald en op de server van de politie worden bewaard.



### 3. Zichtbaar gebruik van de bodycam

**18.** In de WPA wordt een specifieke voorwaarde gesteld voor het zichtbaar gebruik van *bodycams*. Naar luidt van artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA wordt het gebruik aangekondigd door een "*mondelijke waarschuwing uitgaande van leden van het operationeel kader van de politiediensten, die als dusdanig identificeerbaar zijn*". Door de verplicht gestelde mondelinge verwittiging is de persoon die gefilmd wordt in kennis gesteld dat de *bodycam* wordt gebruikt (t.t.z. is 'geactiveerd'). Dit houdt in dat "*de camera werkt op het ogenblik van deze waarschuwing*"<sup>22</sup>. In dat geval is de camera "*niet verborgen, niet geheim*"<sup>23</sup>.

**19.** Uit het onderzoek blijkt dat de techniek van de *pre-recording* (de *stand-by* modus of zgn. 'buffering') nu net wordt aangegrepen om de noodzakelijkheid (de reden en context) van het 'activeren' (daadwerkelijk gebruik) van de *bodycam* te kunnen aantonen: "*Wanneer iets uit de hand loopt en een collega begint te filmen, is het moment van escalatie reeds voorbij. Het lijkt ons dan ook noodzakelijk om deze korte periode op te slaan in het videofragment*"<sup>24</sup>. Er wordt aangenomen dat de politieambtenaar achteraf moet kunnen 'bewijzen' welke feiten of gedrag aanleiding hebben gegeven tot het gebruik van de *bodycam* en waarom de *bodycam* werd gebruikt/geactiveerd.

**20.** De waarschuwing staat daarentegen in verband met het transparantiebeginsel dat erin bestaat dat de betrokkene redelijkerwijs op de hoogte is dat hij wordt gefilmd. Hoewel niet expliciet in artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA verwoord, wordt de "*waarschuwing geregistreerd (zodat) kan worden bewezen dat men werd verwittigd*"<sup>25</sup>. Uit de wetbepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 21 maart 2018 blijkt dat de politieambtenaar het bewijs moet leveren van de feiten of gedragingen die aanleiding hebben gegeven tot het gebruik van de *bodycam*. De noodzaak en de proportionaliteit van het gebruik van de *bodycam* wordt, desgevallend, aangetoond en beoordeeld in het licht van het effectief gebruik van de *bodycam* en alle andere voorhanden zijnde informatie (vb. opgestelde processen-verbaal).

**21.** Gelet op het voorgaande is het Controleorgaan van oordeel dat het verwerken van beelden (en audio) in de *stand-by* modus of tijdens de zgn. 'buffering', zonder dat de gefilmde persoon daarvan expliciet (en zelfs niet impliciet) werd verwittigd, niet in overeenstemming is met de voorwaarden van artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA.

Het logische gevolg is dat er *de facto* en *de jure* sprake is van heimelijk, en dus niet-zichtbaar, gebruik van de *bodycam*. Dit niet zichtbaar gebruik is slechts mogelijk in een beperkt aantal, strikt omliggende

<sup>22</sup> Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001, 13.

<sup>23</sup> Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001, 13.

<sup>24</sup> Policy *Bodycam* – PZ Gent, p. 7.

<sup>25</sup> Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001, 13.

gevallen (cf. art. 46/4 tot en met 46/11 WPA), wat met zich brengt dat de overgrote meerderheid van de gevallen waarin de *bodycam* wordt gebruikt met toepassing van deze 'buffering' of *stand by* modus onwettig, onregelmatig en dus ook een onrechtmatige strafbare persoonsgegevensverwerking uitmaakt. Elk 'bewijs' dat op deze wijze zou worden geleverd is bovendien aangetast door een onrechtmatigheid met alle gevolgen van dien.

**22.** Dit betekent niet dat dat het Controleorgaan geen begrip heeft voor de praktische problemen waarmee de politieambtenaar op het terrein wordt geconfronteerd. Uit de door het COC bekeken opnames blijkt dat de feitenconstellaties zodanig specifiek, uiteenlopend en onvoorspelbaar zijn dat het voor de politieambtenaar niet, moeilijk of veelal zelfs onmogelijk is om de *bodycam* tijdig te activeren en de betrokkene tijdig te waarschuwen (nog daar gelaten de talrijke keren dat de waarschuwing blijkbaar gewoon vergeten werd). Bijgevolg komt de politieambtenaar in een juridisch spagaat terecht: een techniek toepassen (met name de *stand-by* of buffertechniek) op basis waarvan de politieambtenaar naar zijn hiërarchie, de tuchtoverheid en/of de bestuurlijke en gerechtelijke overheden kan aantonen waarom het gebruik van de *bodycam* noodzakelijk was, maar daarmee tegelijkertijd een wetsovertreding en onregelmatigheid begaan. Dat juridisch spagaat geldt overigens in de eerste plaats voor de korpsleiding die er al dan niet voor kiest om voormelde buffertechniek überhaupt toe te passen. Tot op heden stelt het COC evenwel vast dat alle onderzochte politiezones deze onwettige techniek toepassen.

Bijkomend rijst in dat verband dan nog de vraag wie precies de waarschuwing moet geven: de politieambtenaar die effectief in dialoog/confrontatie is met de betrokkene/burger of louter de politieambtenaar die de betrokkene effectief filmt? In heel wat gevallen kan het COC vaststellen dat er een interpellatie gebeurt door een ploeg (minstens twee, soms meerdere politieambtenaren), waarbij één politieambtenaar filmt met de *bodycam*, maar voor het overige niet actief tussenkomt of communiceert met de betrokkene/burger. Het is voor het Controleorgaan onzeker of de wetgever hier enige flexibiliteit toelaat, die, zoals verder in huidig advies wordt opgemerkt, niet onbelangrijk is in het licht van de toepassing van bijzondere strafbepalingen.

#### **4. Het gebruik van de *bodycam* op het grondgebied van een andere politiezone**

**23.** De onderzochte operationele richtlijnen van de politiezones stellen dat, wanneer een politieambtenaar gebruikt maakt van de *bodycam* terwijl hij zich buiten het grondgebied van zijn politiezone bevindt, de *bodycam* moet uitgeschakeld worden, behalve wanneer de andere politiezone daartoe de toestemming heeft verstrekt. Deze zienswijze gaat uit van de wettelijke voorwaarde dat de politie in principe inderdaad alleen camera's kan gebruiken op het grondgebied dat onder haar bevoegdheid valt<sup>26</sup>. De WPA voorziet niet – hoewel dat probleem tijdens de parlementaire behandeling

---

<sup>26</sup> Art. 25/4, § 1, WPA.

werd opgeworpen - expliciet in een regeling waarbij een lokale politie, die gemachtigd is om mobiele camera's te gebruiken, deze camera's ook kan gebruiken in een andere (vb. territoriaal aangrenzende) politiezone. Het is evident dat dit in de dagelijkse politiepraktijk een veel voorkomend geval is en/of zal worden. Politieoperaties en politieoptredens laten zich nu eenmaal niet beperken door gemeentegrenzen of grenzen van politiezones.

**24.** Het komt eigenlijk in de eerste plaats aan de wetgever toe voor deze vrij aberrante situatie een sluitende regeling te voorzien.

Het COC zal wat dit aspect betreft niettemin met zin voor realiteit handelen en de wetgeving dienovereenkomstig interpreteren. Naar luid van artikel 45 WPA zijn de leden van het operationeel kader van zowel de federale als de lokale politie immers bevoegd om hun opdrachten op **het geheel van het grondgebied van het Rijk** te vervullen, hoewel de politieambtenaren van de lokale politie hun opdrachten in principe uitvoeren op het grondgebied van de politiezone. Het is dus (altijd) de bedoeling (geweest) dat de politieambtenaar van de ene politiezone zijn operationele opdracht desgevallend moet kunnen verderzetten in een andere politiezone. Artikel 25/4 WPA moet dan ook gelezen worden in samenhang met het opzet dat door artikel 45 WPA wordt beoogd. Er zijn ongetwijfeld situaties waarbij de politiezone die men wil betreden, voorafgaand aan het gebruik van de mobiele camera, kan worden ingelicht en de daartoe benodigde toestemming van de gemeenteraad dan wel de burgemeester van de andere politiezone kan verkrijgen. In heel wat andere situaties zal het verkrijgen van een voorafgaande toestemming evenwel onmogelijk zijn, omdat niet voorafgaand kan ingeschat worden dat het gebruik van de *bodycam* aangewezen is. In deze gevallen moet de korpschef en de burgemeester van de betredende politiezone zo spoedig mogelijk verwittigd worden met nadien een schriftelijke bevestiging<sup>27</sup>. Beter zou zijn dat de toestemming van de gemeenteraad tevens rekening houdt met grondgebied overschrijdende politieopdrachten, waarbij wordt vastgelegd op welke wijze het gebruik van mobiele camera's door politieambtenaren van een andere politiezone voorafgaand dan wel na het beëindigen van de opdracht gevalideerd kan worden.

Nog beter zou evenwel zijn, zoals gesteld, dat de wetgever deze hypothese opvangt via een amendering van de WPA.

## **5. Bewaren van de gegevens**

**25.** De wijze van opslag van camerabeelden is in het algemeen afhankelijk van het camerasysteem. Bij sommige camerasystemen worden de beelden onmiddellijk naar de politieserver doorgestuurd en bewaard. Bij andere camerasystemen worden de beelden eerst op een mobiele computer opgeslagen om vervolgens naar de politieserver geëxporteerd te worden. Bij *bodycams* worden de beelden (en

---

<sup>27</sup> In lijn of naar analogie met artikel 25/4 § 3, WPA.

audio) aanvankelijk op de *bodycam* opgeslagen. Wanneer de *bodycam* na gebruik terug in het *dockingstation* wordt geplaatst, worden de beelden automatisch naar de politieserver gestuurd en aldaar bewaard<sup>28</sup>. Daarna kunnen de beelden niet meer op de *bodycam* zelf gerecupereerd worden<sup>29</sup>.

**26.** De camerabeelden kunnen voor een maximale termijn van 12 maanden worden bewaard<sup>30</sup>. De WPA bepaalt echter niet op welke gegevensdrager de beelden moeten worden bewaard. De bewaartermijn neemt evenwel een aanvang "vanaf de registratie ervan"<sup>31</sup>. In de aan het COC bezorgde documentatie wordt niet expliciet aangegeven welk moment of welke gegevensdrager bepalend is voor de aanvang van de bewaartermijn. Sommige politiezones nemen de datum van opslag op de *bodycam* als aanvangspunt; anderen het moment (de dag) dat de beelden van de *bodycam* naar de politieserver worden geëxporteerd. Duidelijkheid over de precieze startdatum van de bewaartermijn is nochtans noodzakelijk omdat het begin en einde van de bewaartermijn bepalend is voor de wettigheid van de bewaartermijn van de gegevens en tevens voor de toegang tot de beelden, naar gelang de raapleging van de beelden kadert binnen een opdracht van bestuurlijke dan wel gerechtelijke politie. Zo is de toegang tot de beelden voor opdrachten van bestuurlijke politie beperkt tot 30 dagen te rekenen vanaf de registratie van de beelden<sup>32</sup>. Overigens, omwille van de beperkte opslagcapaciteit op de lokale politieserver(s), hanteren veel politiezones een kortere bewaartermijn dan de maximaal toegelaten termijn van 12 maanden. In de praktijk variëren de bewaartermijnen van 1 maand tot 3 maanden<sup>33</sup>.

Ook hier kan de vraag gesteld worden of er geen minimale bewaartermijn in de WPA moet voorzien worden ten behoeve van controledoeleinden. De variatie in bewaartermijnen in de praktijk betekent hoe dan ook een ongelijke behandeling van de burger die eventueel een beroep wil (kunnen) doen op de beelden (ten laste of ten ontlaste). Ook voor het parket is die variatie in termijnen geen goede zaak.

**27.** De juridische relevantie van het startpunt van de bewaartermijn wordt duidelijker aan de hand van het voorbeeld waarbij de politieambtenaar de *bodycam* gebruikt tijdens zijn nachtdienst die aanvangt voor middernacht op dag X en eindigt in de ochtend van de volgende dag X+1. Ondanks het feit dat de beelden door de politieambtenaar tijdens een en dezelfde dienst op de *bodycam* werden opgeslagen, is er sprake van twee bewaartermijnen die respectievelijk aanvangen op dag X en dag X+1 en daardoor ook niet op de zelfde dag zullen eindigen. Daardoor heeft de aanvang van de

---

<sup>28</sup> Waarbij tevens de batterij van de *bodycam* wordt opgeladen.

<sup>29</sup> Uit de documentatie blijkt dat de opslagcapaciteit op de *bodycam* varieert van 7 tot 9 uur.

<sup>30</sup> Art. 25/6 WPA.

<sup>31</sup> Art. 25/6 WPA.

<sup>32</sup> Art. 25/7, § 1, WPA.

<sup>33</sup> Deze korte bewaartermijnen kunnen in zekere zin een strafrechtelijk onderzoek bemoeilijken of zelf ondermijnen doordat de beelden niet meer als bewijs beschikbaar zijn.

verschillende bewaartermijnen ook een weerslag op de termijn van 30 dagen waarbinnen de camerabeelden kunnen geraadpleegd worden voor opdrachten van bestuurlijke politie.

**28.** Het Controleorgaan is van oordeel dat de dag van opslag (verwerkingen) op gelijk welke gegevensdrager geldt als aanvang van de registratie in de zin van artikel 25/6 WPA. Het begin en einde van de bewaartermijn is bijgevolg mede afhankelijk van de mogelijkheid tot opslag op het gebruikte camerasysteem zelf, dat niet noodzakelijk samenvalt met de dag van opslag op de politieserver. Wat betreft de *bodycams* houdt dit in dat de bewaartermijn een aanvangt neemt op het moment dat de beelden (en audio) op de *bodycam* opgenomen worden, en dus niet wanneer de beelden (en audio) naar de politieserver worden geëxporteerd<sup>34</sup>.

## **6. Toegang tot de beelden en de audio**

**29.** Zoals hiervoor uiteengezet, is de toegang tot de beelden afhankelijk van de beoogde finaliteit. De eerste maand na registratie van de beelden zijn de beelden toegankelijk voor opdrachten van bestuurlijke politie en gerechtelijke politie. Na een maand is de toegang tot de beelden enkel mogelijk in het kader van opdrachten van gerechtelijke politie en dit na de tussenkomst van de procureur des Konings<sup>35</sup>. De toegang tot de beelden (en audio) is alleen toegelaten wanneer daartoe een concreet operationeel belang aanwezig is, en deze toegang traceerbaar is (gelogd wordt)<sup>36</sup>.

**30.** Sommige politiezones voorzien in hun richtlijnen een rubriek die de toegang tot de beelden door de politieambtenaar regelt met het oog op de toepassing van de "*rechten van het personeelslid*"<sup>37</sup>. Er wordt aandacht besteed aan 'inzage van de gegevens', 'Controleren' en 'Verwijderen' van persoonsgegevens. De toegang betreft de beelden (en audio) van de desbetreffende politieambtenaar die door de *bodycams* zijn verwerkt. Andere korpsregelingen zijn eerder vaag of verwarrend. Zo wordt, bijvoorbeeld, initieel verwezen naar de modaliteiten voor de toegang tot de beelden gedurende de periode van de eerste maand (voor opdrachten van bestuurlijke politie), om vervolgens te stellen dat het bekijken van de opnames slechts toegestaan is voor de maker van de beelden.

**31.** Het Controleorgaan begrijpt dat de maker van de beelden (en audio) de beelden moet kunnen bekijken om die informatie in een proces-verbaal op te nemen. Er is duidelijk een operationele behoefte om de beelden te raadplegen. De WPA bevat daarentegen geen regeling met betrekking tot de rechten van de politieambtenaar of de burger in verband met de toegang tot de beelden in de hypothese dat de beelden en de audio niet voor operationele doeleinden worden gebruikt (dus bijvoorbeeld niet als basis dienen voor de opmaak van een proces-verbaal). Wanneer de beelden niet

<sup>34</sup> Dat is controleerbaar aan de hand van de meta-gegevens (tijd en duur van opname) die mede geëxporteerd worden naar de politieserver.

<sup>35</sup> Art. 25/7, § 1, eerste en tweede lid, WPA.

<sup>36</sup> Memorie van Toelichting bij deze wet, p. 29 en 30 (Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001).

<sup>37</sup> Zoals de politiezone Brugge, *Zonale Richtlijnen PZ Brugge. Inzetbader bodycams bij operationeel gebruik*.

relevant zijn voor de opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, en dus geen operationeel belang hebben, verzet de WPA er zich evenmin tegen dat de verantwoordelijke politiezone zelf een recht van toegang tot de beelden organiseert<sup>38</sup>. Daarbij kan het systeem van toegang naar analogie met de camerawet van 21 maart 2007 als voorbeeld dienen waarbij niet alleen de politieambtenaar maar ook de burger zich in eerste orde rechtstreeks tot de betrokken politiedienst wendt<sup>39</sup>. Het COC verzoekt de GPI hoe dan ook voor alle camerabeelden in een rechtstreeks recht van toegang te voorzien.

Aan de andere kant valt niet in te zien waarom de politieambtenaar, buiten het geval van een bestaande operationele noodzaak, wel toegang zou hebben tot zijn beelden maar deze rechten niet zouden worden toegekend aan de burger. Er lijkt geen objectieve reden voorhanden dat het verschil in behandeling tussen de politieambtenaar en de burger rechtvaardigt, tenzij het objectief van de toegangsregeling tot de beelden kadert binnen de toepassing van artikel 25/7 §§ 1 en 2 WPA. Maar in dat laatste geval kan de toegang tot de beelden alleen wettig uitgevoerd worden voor operationele of didactisch-pedagogische doeleinden.

### **C. OPNAME VAN GESPREKKEN**

#### **1. Toepassing van de bescherming van het communicatiegeheim**

**32.** Tijdens de parlementaire voorbereiding bij de wet van 21 maart 2018, die het cameragebruik in de WPA heeft geregeld, werden terecht vragen gesteld over de verenigbaarheid van de opname van de mondelinge waarschuwing en de daaropvolgende gesprekken met het principiële verbod op het onderscheppen, opnemen en kennismaken van niet voor het publiek toegankelijke communicatie, of 'privécommunicatie'. In de memorie van toelichting bij deze wet werd enkel kort geantwoord dat "*dit ontwerp, aangezien het geen regels bevat met betrekking tot het af luisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie, ook geen afbreuk doet aan de toepassing van artikel 259bis van het Strafwetboek. Het feit dat de camera's het geluid kunnen opnemen, machtigt het lid van de politiediensten die deze camera's gebruikt de facto niet om privégesprekken op te nemen waaraan hij niet deelneemt*"<sup>40</sup>. De politieambtenaar moet dus de waarschuwing die hij zelf uitspreekt auditief opnemen, zonder daarbij artikel 259bis van het Strafwetboek (Sw.) te schenden. Anders gezegd, de registratie van de waarschuwing behelst geen uitzondering op de toepassing van artikel 259bis Sw.

Hoewel de bedoeling van de wetgever op zichzelf duidelijk lijkt, wordt evenwel geen aandacht besteed aan de juridische complicaties die rijzen bij de opname van gesprekken tijdens het gebruik van de *bodycam*. Om die complexiteit ervan te duiden wordt hierna eerst de toepassing van de bescherming

<sup>38</sup> Zoals principieel vastgelegd in artikel 14 (recht van inzage) Richtlijn Politie-Justitie.

<sup>39</sup> Zo voorziet de permanente onderrichting betreffende de inzet en gebruik van *bodycams* van PZ Mechelen-Willebroek in een rechtstreeks recht van inzage van de beelden voor de burger.

<sup>40</sup> Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001, 10.

van het communicatiegeheim toegelicht en wordt duidelijk dat een letterlijke lezing van art. 259bis Sw problematisch is vooral door het gebrek aan een duidelijke regeling rond audio in de WPA.

**33.** De artikelen 314bis en 259bis Sw. beschermen de burger tegen het afluisteren, kennismaken en opnemen van "*niet voor het publiek toegankelijke communicatie*"<sup>41</sup>. Dit houdt in dat heimelijk afluisteren (onderscheppen) of heimelijk opnemen van een gesprek waaraan men **niet** deelneemt onder de strafbaarstelling van de artikelen 314bis of 259bis Sw. valt. Het eerste artikel beschermt de communicatie in hoofde van particulieren, terwijl het tweede artikel bescherming biedt tegen inbreuken door (politie)ambtenaren<sup>42</sup>. Inbreuken op de bescherming van de communicatie zijn slechts mogelijk indien en in de mate dat de wet daarin voorziet, zoals in de omstandigheden en onder de voorwaarden geregeld in artikel 90ter van het wetboek van Strafvordering.

**34.** Zowel gewone gesprekken als telecommunicatie worden beschermd. Het gaat om communicatie dat zich in de privé sfeer afspeelt<sup>43</sup>. De term 'privé' mag niet restrictief gelezen worden. Alle communicatie wordt beschermd, ook al wordt niet noodzakelijk geraakt aan het privéleven van de deelnemers aan het gesprek. Als het gesprek niet bedoeld is om door derden beluisterd te worden,

---

<sup>41</sup> Art. 30 tot en met 32 van de wet van 25 december 2016 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van strafvordering en het Strafwetboek, met het oog op de verbetering van de bijzondere opsporingsmethoden en bepaalde onderzoeksmethoden met betrekking tot internet en elektronische en telecommunicaties en de oprichting van een gegevensbank stemaafdrukken. Door deze wet werden de woorden "*privé-communicatie of -telecommunicatie*" in de artikelen 314bis en 259bis van het Strafwetboek vervangen door "*niet voor het publiek toegankelijke communicatie*". Het gaat om een loutere terminologische wijziging (Parl. St. Kamer 2015-2016, nr. 54-1966/001, 75). Bovendien is ook het bestanddeel "*tijdens de overbrenging*" uit beide strafbepalingen geschrapt.

<sup>42</sup> Artikel 259bis Sw. luidt als volgt:

*"§ 1. Met gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en met geldboete van vijfhonderd euro tot twintigduizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft ieder openbaar officier of ambtenaar, drager of agent van de openbare macht die, naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet bepaalt of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft :*

*1° ofwel, opzettelijk, met behulp van enig toestel niet voor publiek toegankelijke communicatie, waaraan hij niet deelneemt, onderschept of doet onderscheppen, er kennis van neemt of doet van nemen, opneemt of doet opnemen, zonder de toestemming van alle deelnemers aan die communicatie;*

*2° ofwel, met het opzet een van de hierboven omschreven misdrijven te plegen, enig toestel opstelt of doet opstellen;*

*3° ofwel wetens de inhoud van niet voor publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem die onwettig onderschept of opgenomen zijn of waarvan onwettig kennis genomen is, onder zich houdt, aan een andere persoon onthult of verspreidt, of wetens enig gebruik maakt van een op die manier verkregen inlichting.*

*§ 2. Met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar en met geldboete van vijfhonderd euro tot dertigduizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft ieder openbaar officier of ambtenaar, drager of agent van de openbare macht die, naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet bepaalt of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk te schaden, gebruik maakt van een wettig gemaakte opname van niet voor publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem.*

*§ 2bis. Met gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en met geldboete van vijfhonderd euro tot twintigduizend euro of met één van die straffen alleen wordt gestraft ieder openbaar officier of ambtenaar, drager of agent van de openbare macht die, naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet bepaalt of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft, onrechtmatig, een instrument, met inbegrip van informaticagegevens, dat hoofdzakelijk is ontworpen of aangepast om het in § 1 bedoelde misdrijf mogelijk te maken, bezit, produceert, verkoopt, verkrijgt met het oog op het gebruik ervan, invoert, verspreidt of op enige andere manier ter beschikking stelt.*

*§ 3. Poging tot het plegen van een der misdrijven bedoeld in §§ 1, 2 of 2bis wordt gestraft zoals het misdrijf zelf.*

*§ 4. De straffen gesteld in de §§ 1 tot 3 worden verdubbeld indien een overtreding van een van die bepalingen wordt begaan binnen vijf jaar na de uitspraak van een vonnis of een arrest houdende veroordeling wegens een van die strafbare feiten of wegens een van de strafbare feiten beoogd in artikel 314bis, §§ 1 tot 3, dat in kracht van gewijsde is gegaan."*

<sup>43</sup> De wijziging van de terminologie doet geen afbreuk aan de draagwijdte van het begrip 'prive-communicatie' in het oude artikel (Parl. St. Kamer 2015-2016, nr. 54-1966/001, 53).

gaat om op 'privécommunicatie' of 'niet voor het publiek toegankelijke communicatie' in de zin van artikel 259*bis* (en artikel 314*bis*) Sw. Met andere woorden, ook gesprekken in een professionele context worden beschermd<sup>44</sup>. De bescherming is bovendien niet plaatsgebonden maar hangt eerder af van de context en de intenties van de deelnemers aan het gesprek. Een gesprek valt bijgevolg onder de bescherming van het communicatiegeheim wanneer ze niet bestemd is om door iedereen gehoord te worden, waar deze zich ook plaatsvindt, in de huiskamer, op het werk of in de publieke ruimte<sup>45</sup>. Dit betekent dat ook gesprekken tussen de politieambtenaar en de persoon die wordt gefilmd onder deze bescherming vallen.

**36.** Artikel 259*bis* Sw. bestraft ook het onwettig kennisnemen van communicatie waaraan men niet deelneemt. Niet alleen degene die gesprekken opneemt, zal er kennis van nemen. Behalve de politieambtenaar die het gesprek opneemt, is de communicatie (de beelden met audio) doorgaans ook toegankelijk voor de politionele hiërarchie (in het kader van een tuchtonderzoek bijvoorbeeld of gewoon voor interne kwaliteitscontrole).

**37.** De bescherming geldt alleen indien het gesprek wordt onderschept, opgenomen of ervan kennis wordt genomen door gebruik te maken van een technisch hulpmiddel. Het louter zintuigelijk meeluisteren is dus niet strafbaar en stelt geen probleem. Wanneer derhalve diverse politieambtenaren actief en/of passief (zintuigelijk) deelnemen aan het gesprek/interactie stelt zich voor hen dus geen probleem.

Het betekent wel dat de politieambtena(a)r(en) die het gesprek afluister(en)t, opne(e)m(en)t of ervan kennis neemt zonder dat de voorwaarden van art. 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b) WPA én art. 259*bis* Sw. worden nageleefd zich aan strafbaarstelling blootstelt. In dat verband kan er hier reeds de aandacht op worden gevestigd dat het onwettig doen gebruiken van de *bodycam* met het oog op het opnemen of kennisnemen van communicatie relevant is. Zoals hiervoor toegelicht, wordt het dragen van de *bodycam* opgelegd door de korpschef terwijl het effectief gebruik (de 'activering') van de *bodycam* gebeurt op beslissing van de leidinggevende politieofficier of de politieambtenaar die de *bodycam* draagt. Aangezien de beelden en audio worden bewaard is bovendien het onder zich houden van wettig of onwettig opgenomen communicatie waaraan men niet heeft deelgenomen strafbaar (zie verder).

**38.** Uit de voorgaande analyse blijkt duidelijk dat een letterlijke lezing van art. 259*bis* Sw. tot onhoudbare consequenties zou leiden. Het zou immers betekenen dat alle politieambtenaren, die niet hebben deelgenomen aan het gesprek en die kennisnemen van de communicatie of die de opname van de communicatie hebben bevolen of zelfs gewoon onder zich houden, zoals bijvoorbeeld de

<sup>44</sup> Verslag bij het wetsontwerp, Parl. St. *Senaat* 1992-1993, nr. 843/2, 11 (verslag wetsontwerp).

<sup>45</sup> Verslag bij het wetsontwerp, Parl. St. *Senaat* 1992-1993, nr. 843/2, 10 (verslag wetsontwerp).



korpschef of andere leidinggevenden in het kader van interne kwaliteitscontrole (die hebben immers niet deelgenomen aan het gesprek/de communicatie), strafbaar zouden worden/zijn door het gebruik van de *bodycam* met audio. Dit alles bij gebreke aan een duidelijk afwijkende regeling die had moeten worden opgenomen in de WPA. Het COC zal hieronder evenwel argumenteren, zelfs op grond van het huidige wettelijk kader, dat er in casu toch geen strafbare handelingen worden gesteld wanneer de *bodycam* geactiveerd is, wat niet belet dat, zoals gezegd, een heldere uitzonderingsregeling in de WPA meer dan aangewezen is.

## 2. Opnemen van een gesprek waaraan men deelneemt

**39.** Aangezien de politieambtenaar de waarschuwing (verwittiging) voor het filmen moet registreren, komen vooral het opnemen en het kennisnemen van de auditieve communicatie op de voorgrond. Rijst dus de vraag of degene die, zonder de toestemming van alle deelnemers aan het gesprek, het gesprek opneemt (doet opnemen) of er kennis van neemt (of onder zich houdt), al dan niet om deze later te kunnen gebruiken, een misdrijf begaat.

**40.** Het Hof van Cassatie heeft in de arresten van 9 september 2008 en 17 november 2015 geoordeeld dat het louter opnemen van een gesprek waaraan men zelf deelneemt op zichzelf niet onwettig is, ook al is de deelnemer aan het gesprek niet voorafgaand aan de opname op de hoogte gebracht. Het betekent echter niet dat elk gebruik van de opname, buiten het geval van gebruik voor zichzelf, geen schending van het grondrecht op de persoonlijke levenssfeer en het communicatiegeheim kan zijn. Bij deze afweging moet de rechter de redelijke privacyverwachting van degene die de schending van het grondrecht inroept mede in overweging nemen. Het betreft onder meer de inhoud van het gesprek, de omstandigheden waarin het gesprek plaatsvond, de hoedanigheid van de deelnemers aan het gesprek en de hoedanigheid van de bestemming van de opname<sup>46</sup>.

De uitspraak van het Hof van Cassatie heeft echter geen betrekking op de vraag naar de rechtspositie van de opdrachtgever van het gebruik van het toestel (*bodycam* met opname van audio) en de personen die kennisnemen nemen van de communicatie (audio) waaraan ze niet hebben deelgenomen. Bovendien gaat het hier om een interactie met een politieambtenaar waardoor de context en de hoedanigheid van de deelnemers mede van invloed (kunnen) zijn op de beoordeling van de wettigheid van de opname van de interactie. Daarom moet het Cassatiearrest van 17 november 2015 met de nodige voorzichtigheid opgevat worden.

## 3. Wie zijn de deelnemers aan de communicatie?

---

<sup>46</sup> Cass. 9 september 2008, P.08.0276.N en Cass 17 november 2015, P.150880.N.

**41.** Uit artikel 259*bis* Sw. en het Cassatiearrest van 17 november 2015 blijkt dat van fundamenteel belang is of men al dan niet deelneemt aan de communicatie. Wie deelneemt aan het gesprek en de communicatie wil opnemen, moet rekening houden met de voorwaarden van het Cassatie-arrest. Een derde (niet-deelnemer aan het gesprek) begaat evenwel geen misdrijf indien hij de toestemming van alle deelnemers aan het gesprek verkregen heeft. De toestemming voor het opnemen van het gesprek kan op verschillende wijzen worden gegeven: uitdrukkelijk, stilzwijgend of afgeleid worden uit de omstandigheden van het geval. De toestemming kan dus niet worden verondersteld. Zoals gezegd, voorziet artikel 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b), WPA niet expliciet in een uitzondering op het verbod om communicatie op te nemen waaraan men niet deelneemt.

**42.** Wanneer een burger wordt gewaarschuwd dat hij wordt gefilmd, rijst dus de vraag wie de deelnemers zijn aan de communicatie. Alleen de politieambtenaar die de betrokkene aanspreekt én tevens filmt? Of ook de politieambtena(a)r(en) die deel uitma(a)k(en)t van de interventie waarbij het incident alleen door hem wordt gefilmd en opgenomen, maar niet als zodanig in het gesprek of de interactie is betrokken? Deze laatste situatie doet zich ongetwijfeld voor wanneer gebruik wordt gemaakt van *bodycams* die livestream beelden (real time) mogelijk maken. Met deze optie ligt de regie van het gebruik van de *bodycam* volledig in handen van de dispatching, zonder dat de dispatching op enige manier letterlijk deelneemt aan de communicatie of interactie.

Of is 'de (lokale) politie', namens de korpschef, de deelnemer aan het gesprek? Het COC gaat uit van deze laatste interpretatie om de hierna vermelde redenen.

**43.** In zijn aanbeveling nr. 07/2011 over de registratie van telefonische oproepen van en naar politiecommissariaten en ziekenhuizen antwoordt de Gegevensbeschermingsautoriteit (de voormalige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) als volgt:

*"In tegenstelling tot de hulp- en nooddiensten (noodnummers) richt een persoon die een politiecommissariaat of een ziekenhuis belt zijn oproep rechtstreeks tot deze laatste. (...). De natuurlijke persoon die de oproep beantwoordt, doet dit in naam en voor rekening van de instelling waarvoor hij optreedt. De beller richt zijn bericht, zijn communicatie aan het commissariaat, het ziekenhuis in het raam van de wettelijke opdrachten die hen zijn toevertrouwd. De juridische entiteit, de rechtspersoon, neemt wel degelijk deel aan de communicatie vermits hij gedurende dit gesprek dat speciaal aan hem gericht is en gelet op zijn specifieke opdrachten van hulpverlening aan het publiek, vertegenwoordigd wordt door de correspondent. Hij is dus geen derde maar wel degelijk een deelnemer in het gesprek.*

*Bijgevolg beschouwt de Commissie deze juridische entiteiten als rechtspersonen voor wie de oproep persoonlijk is bestemd. Zij zijn geen derden bij de oproep"<sup>47</sup>.*

---

<sup>47</sup> Aanbeveling uit eigen beweging nr. 07/2011 van 21 december 2011 betreffende de registratie van telefonische oproepen van en naar politiecommissariaten en ziekenhuizen, randnummers 18 en 19.

**44.** Hoewel het voorwerp van de aanbeveling van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) niet geheel gelijklopend is met de specifieke problematiek van huidig onderzoek, kan de redenering van de GBA doorgetrokken worden wat betreft de opname van gesprekken/communicatie bij het gebruik van de *bodycam*.

Het Controleorgaan is dan ook van oordeel dat, wanneer de opname van de audiocommunicatie plaatsvindt door het gebruik van de *bodycam*, de desbetreffende (lokale) politie als deelnemer aan het gesprek moet aanzien worden voor zover de opname kadert binnen een politionele opdracht. Op die manier moet de interactie ook niet noodzakelijk opgenomen worden door de politieambtenaar die effectief het gesprek voert of de interactie heeft met de gefilmde persoon, mits de politieambtenaar die de interactie (en de beelden en audio) opneemt deel uitmaakt van de interventie of het interventiegebeuren. Art. 259bis Sw. is naar het oordeel van het COC dan ook niet van toepassing op alle politieambtenaren die deel uitmaken van het interventiegebeuren waarbij dit laatste in de ruime zin moet worden begrepen. Voor zover er een operationeel belang of een operationele doelstelling is in hoofde van de politieambtenaar om van de beelden en audio kennis te nemen, nemen zijn 'deel' aan het gesprek in de zin van art. 259bis Sw.

Deze lezing en interpretatie van het COC belet niet dat het Controleorgaan geen rechter is. Uiteindelijk kan enkel een rechterlijke uitspraak zekerheid brengen nopens de al dan niet toepassing van art. 259bis Sw. op het gebruik van de *bodycam* door de politie. Zoals reeds herhaaldelijk gesteld kan de discussie evenwel snel en éénvoudig worden beslecht door een uitdrukkelijke afwijkende regeling in de WPA te voorzien rond de opname van communicatie naar aanleiding van cameragebruik in het algemeen en de *bodycam* in het bijzonder.

#### **4. Wat mag worden opgenomen?**

**45.** De WPA bepaalt ook niet of de politieambtenaar ook de verdere communicatie volgend op de waarschuwing (het antwoord, de reactie, enz ...) moet of mag opnemen, noch of eventuele derden die niet worden gefilmd maar zich wel mengen in het gesprek gewaarschuwd moeten worden dat de communicatie wordt opgenomen<sup>48</sup>. In de memorie van toelichting zijn er wel aanwijzingen die minstens suggereren dat, naast de waarschuwing, gesprekken kunnen opgenomen worden. Zo is er sprake van "*camera's die geluid kunnen opnemen*" of "*registeren*". Hoewel "geluid" (terminologisch) niet zomaar gelijk te stellen is met een gesprekken, verwijst de memorie van toelichting naar de toepassing van artikel 259bis Sw.

---

<sup>48</sup> Hoewel het uiteraard niet kan worden uitgesloten, staat het afluisteren niet meteen in verband met het gebruik van de *bodycam*. Dat kan wel het geval zijn indien een andere politieambtenaar die niet bij de interventie is betrokken het gesprek heimelijk capteert. Deze situatie wordt in huidig advies buiten beschouwing gelaten.

In het licht van de redelijke privacyverwachting van de betrokkene en een evenwichtige toepassing van artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA is het Controleorgaan van oordeel dat de betrokkene niet alleen moet worden gewaarschuwd dat hij wordt gefilmd maar ook dat de interactie auditief wordt opgenomen<sup>49</sup>. Op die manier kan de burger de draagwijdte van het gebruik van de *bodycam* naar behoren inschatten. Dit alles, tenminste voor zover de waarschuwing op zich behouden dient te blijven (cf. verder). Hoe dan ook is het de vraag of de wetgever toelaat dat de communicatie gedurende de volledige uitvoering van de volledig politieele opdracht wordt opgenomen. Zoals hiervoor gesteld, is een helder standpunt van de wetgever meer dan welkom.

**46.** De voorgaande analyse en interpretatie door het COC biedt evenwel geen soelaas voor het opnemen van de interactie in de *stand-by* modus. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, vereist artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA niet dat de context voorafgaand aan de waarschuwing voor het activeren van de *bodycam* wordt opgeslagen, noch laat deze bepaling daarvoor enige ruimte. Wat betreft de opname van de interactie (audio) wordt bovendien de toestemming van de deelnemers aan het gesprek vereist, wat helemaal problematisch is in de *stand-by* modus. Doorgaans is de betrokkene (die zelfs een politieambtenaar kan zijn) onwetend dat in deze fase de interactie (en de beelden) wordt opgenomen. Voorbeelden zijn het dragen van de *bodycam* in het politiekantoor in afwachting van het aanvatten van de politieopdracht of tijdens een voetbalmatch waarbij zich geen incident voordoet.

**47.** Naar het oordeel van het Controleorgaan is de opname van gesprekken in de *stand-by* modus dan ook zonder meer onwettig. Dat slechts de 20 tot 90 seconden voorafgaand aan de activering van de *bodycam* daadwerkelijk deel uitmaken van de volledige opname van de gegevens doet daaraan geen afbreuk. Reeds in de *stand-by* modus wordt in strijd met artikel 259 *bis* Sw *juncto* artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA beeld en audio communicatie (ook van derden) opgenomen zonder dat aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Het Cassatiearrest van 17 november 2015 kan deze onwettigheid niet remediëren.

Het COC roept dan ook alle eenheden van de GPI die gebruik maken van dit systeem van 'buffering' of 'stand-by modus' met deze onwettige praktijk onmiddellijk te stoppen.

#### **D. VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET GEBRUIK VAN BODYCAM'S**

**48.** Tijdens het onderzoek werd de vraag geopperd wie daadwerkelijk verantwoordelijk is wanneer een onwettig gebruik van de *bodycam* wordt vastgesteld. Een niet onbelangrijke en complexe vraag waarbij het antwoord afhankelijk is van zowel de feitelijke als juridische omstandigheden. De beslissing voor het dragen en het effectief gebruiken van de *bodycam* wordt genomen door de korpschef, de bevoegde leidinggevende politieofficier of, naar gelang de bijzondere omstandigheden, door de

---

<sup>49</sup> Bijvoorbeeld door de waarschuwing "U wordt gefilmd en alle gesprekken worden opgenomen".

individuele politieambtenaar die drager is van de *bodycam*. Daarom wordt hierna indicatief en zonder volledig te willen zijn een overzicht gegeven van de strafbepalingen waarmee rekening moet worden gehouden voor zover de *stand by* modus wordt gebruikt.

### 1. Inbreuk op artikel 259 *bis* Sw

**49.** De overtreding van artikel 259 *bis* Sw betreft een hoedanigheidsmisdrijf. De strafrechtelijke betugeling geldt ten aanzien van de hoedanigheid van de dader die in deze bijzondere strafbepaling wordt genoemd. Het betreft onder meer de ambtenaar bekleed met openbare macht, in casu dus ook de politieambtenaar. Bovendien moet de inbreuk gepleegd zijn "*naar aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet voorschrijft of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft*". Wanneer de *bodycam* tijdens de uitoefening van de politiefunctie wordt gebruikt met miskennis van de voorwaarden van artikel 259 *bis* Sw. gebeurt de inbreuk naar "*aanleiding van de uitoefening van zijn bediening, buiten de gevallen die de wet bepaalt of zonder inachtneming van de vormen die zij voorschrijft*"<sup>50</sup>.

**50.** De verschillende vormen van opzet buiten beschouwing gelaten, kunnen de volgende strafbare gedragingen in aanmerking komen: het toestel (*bodycam*) opstellen (dragen en gebruiken) of doen dragen en gebruiken, audio opnemen of doen opnemen, er kennis van nemen of doen nemen, zonder de toestemming van alle deelnemers aan de communicatie<sup>51</sup>. Vervolgens nog de onwettig verkregen communicatie onder zich houden (bewaren in de gegevensbank van de politie), onthullen of er gebruik van maken<sup>52</sup>.

**51.** De korpschef is, op grond van artikel 44 Wet Geïntegreerde Politie<sup>53</sup>, verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokaal politiebeleid, en meer bepaald, voor de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan en hij staat in voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps en de uitvoering van het beheer van dit korps. Naar luid van artikel 25/5 WPA wordt de beslissing om camerabewaking in te zetten genomen door de leidinggevende politieambtenaar en onder zijn verantwoordelijkheid. Indien dit niet de korpschef is, handelt deze politieambtenaar onder de verantwoordelijkheid van de korpschef. Vervolgens laat artikel 25/6 WPA toe dat de beelden 12 maanden worden bewaard, zonder daarbij aan te duiden wie in dat geval de verwerkingsverantwoordelijk is. Hoewel deze bepaling niet vastlegt wie de verwerkingsverantwoordelijke is voor de opslag van de beelden en audio, moet in het licht van het bovenstaande, de korpschef als verwerkingsverantwoordelijke worden aangeduid<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Art. 259 *bis* § 1, 1° Sw.

<sup>51</sup> Art. 259 *bis* § 1, 1° en 2° Sw.

<sup>52</sup> Art. 259 *bis* § 1, 3° Sw.

<sup>53</sup> Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.

<sup>54</sup> Artikel 44/4 § 1, derde lid en 44/11/3sexies WPA. Deze staan in verband met de opslag van welbepaalde in de wet omschreven gegevens die door middel van ANPR-camera's verwerkt worden. Wat betreft de Algemene Nationale Gegevensbank waarvoor, respectievelijke, de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie als verwerkingsverantwoordelijke zijn aangeduid (art. 44/4 § 1, eerste en tweede lid WPA).

**52.** Er zou kunnen geargumenteed worden dat de strafbare handeling reeds wordt gepleegd bij het dragen van de *bodycam* aangezien in de *stand-by* modus communicatie wordt opgenomen zonder de toestemming van alle deelnemers aan de communicatie. Ook het bewaren van de audio (op de beelden) gebeurt in opdracht van de korpschef. Hij bepaalt ook in welke gevallen de audio kan beluisterd worden (kennis van nemen) en gebruikt wordt (onthult)<sup>55</sup>.

**53.** Tegelijk stelt in principe ook de politieambtenaar dezelfde strafbare handelingen. In dat verband moet de aandacht worden gevestigd op de toepassing van de artikelen 260 en 70 van het Strafwetboek. De eerste bepaalt dat *“Wanneer een openbaar officier of ambtenaar, een drager of agent van de openbare macht enige handeling strijdig met een wet of met een koninklijk besluit heeft bevolen of verricht, blijft hij vrij van straf indien hij bewijst dat hij heeft gehandeld op bevel van zijn meerderen, in zaken die tot hun bevoegdheid behoren en waarin hij hun als ondergeschikte gehoorzaamheid verschuldigd was, in welk geval de straf alleen wordt toegepast op de meerderen die het bevel hebben gegeven”*. Naargelang de feitelijke context zou de politieambtenaar die in strijd met artikel 259bis Sw. de *bodycam* draagt of de onwettig opgenomen en bewaarde audio later beluistert zich mogelijks op deze rechtvaardigingsgrond kunnen beroepen.

Artikel 70 Sw. lijkt daarentegen niet toepasselijk: *“Behoudens wat de misdrijven betreft, zoals bepaald in boek II, titel Ibis, is er geen misdrijf, wanneer het feit door de wet voorgeschreven en door de overheid bevolen is”*. Het opnemen van communicatie in de *stand-by* modus wordt immers niet in de wet voorgeschreven, terwijl, anderzijds, het feit wel door de overheid (politieoverheid) wordt bevolen, met name het dragen van de *bodycam* waardoor communicatie in strijd met artikel 259bis Sw. wordt opgenomen, bewaard, ervan kennis wordt genomen en wordt onthuld. Of artikel 152 Sw. van toepassing zou kunnen zijn ten voordele van de politieambtenaar is evenmin een uitgemaakte zaak.

## **2. Overtreding van de Wet Gegevensbescherming**

**54.** De verwerkingsverantwoordelijke is een essentiële actor bij de verwerking van persoonsgegevens. Hij moet namelijk aantonen dat de persoonsgegevens in overeenstemming met het wettelijk kader worden verwerkt. Hij, zijn aangestelde of gemachtigde, is ook de persoon tegenover wie eventuele corrigerende maatregelen kunnen worden opgelegd of die strafrechtelijk kan aangesproken worden<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Er wordt hier abstractie gemaakt van de vraag of en in welke mate het gebruik van aanvankelijk onwettig verkregen camerabeelden en audio in het kader van een tuchtzaak kan gebruik worden.

<sup>56</sup> Zie de artikelen 221 en 222 WGB. Concreet kan het Controleorgaan de volgende maatregelen nemen (art. 25.2, AVG):

- een waarschuwing geven;
- een berisping geven;
- gelasten om binnen een bepaalde termijn de verwerking in overeenstemming te brengen met wet het wettelijk kader;
- Tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking of verwerkingsverbod opleggen.

Zoals hiervoor gesteld, is het Controleorgaan van oordeel dat de korpschef van de politiezone<sup>57</sup> de principiële verantwoordelijkheid draagt voor de verwerking van de beelden en de audio. Immers, hoewel de *bodycams* worden geplaatst en gebruikt met toestemming van de gemeenteraad, wordt de beslissing om gebruik te maken van de *bodycams* en daarbij persoonsgegevens te verwerken<sup>58</sup>, genomen door de korpschef. Het is bijgevolg de korpschef die feitelijk het doel (handhaving van de openbare orde en het opsporen en vaststellen van misdrijven) en de middelen (gebruik van (type) camera's) bepaalt. Artikel 222, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup> WGB bestraft de verwerking van persoonsgegevens (beelden, gesprekken) zonder dat de verwerking in overeenstemming is met de wet. In de wetenschap dat de opname van de beelden en communicatie in *stand-by* modus bij het dragen en/of effectief gebruik van de *bodycam* strijdig is met artikel 259 *bis* Sw. *juncto* artikel 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b) WPA, stelt de korpschef zich bloot aan een strafbare verwerking van persoonsgegevens.

### **E. NIET-ZICHTBAAR GEBRUIK VAN BODYCAMS**

**55.** Hoewel het niet-zichtbaar gebruik van *bodycams*, dat in beperkte omstandigheden of in strikt afgebakende specifieke situaties is toegelaten<sup>59</sup>, niet het voorwerp uitmaakt van huidig onderzoek, moet er volledigheidshalve op gewezen worden dat het spanningsveld met artikel 259 *bis* Sw. acuter lijkt dan voor het zichtbaar gebruik van *bodycams*. Niet-zichtbaar gebruik van camera's wil zeggen dat er sprake is van heimelijk cameragebruik. Het gebruik ervan is niet kenbaar voor de betrokkene. Het logisch gevolg is dat de betrokkene (uiteraard) niet gewaarschuwd moet worden dat het gesprek wordt opgenomen. Vanuit de geest en doestelling van de wet lijkt dat ook de bedoeling te zijn, ook al blijkt dat niet uitdrukkelijk uit de bepalingen die het heimelijk cameragebruik regelen<sup>60</sup>. Maar ook in dat geval is de opname van communicatie in de *stand-by* modus niet in overeenstemming met de wet, nu geen expliciete uitzondering op de toepassing van artikel 259 *bis* Sw. in de desbetreffende bepalingen van de WPA is opgenomen. Er is immers niet alleen sprake van heimelijk cameragebruik, maar mogelijks ook van heimelijk opnemen (afluisteren) van communicatie waaraan men niet deelneemt. Daarnaast de rijst de vraag of de wetgever toelaat dat de communicatie gedurende de volledige uitvoering van de volledig politieele opdracht wordt opgenomen. Het is maar de vraag of de beperkte uitzonderlijke omstandigheden en de strikt afgebakend specifieke situaties voor het niet-zichtbaar gebruik van camera's aansluit bij de omstandigheden en voorwaarden voor het heimelijk opnemen van een gesprek zoals vastgelegd het Cassatiearrest van 17 november 2015.

## **IV. FINALE BESCHOUWINGEN**

---

<sup>57</sup> Of de commissaris-generaal van de federale politie.

<sup>58</sup> Aan de hand van de beelden zijn natuurlijke personen identificeerbaar waardoor sprake is van de verwerking van persoonsgegevens, zoals geregeld in de WPA.

<sup>59</sup> Zie de artikelen 46/4 tot en met 46/14 WPA.

<sup>60</sup> Een aanwijzing in die richting volgt uit de memorie van toelichting Parl. Kamer 2017-2018, nr. 54-2588/001, 48: "(en zonder mondelinge verwitting)".

**56.** Het onderzoek toont in de eerste plaats aan dat het gebruik van *bodycams* vanuit juridisch en praktisch perspectief veel vragen oproept.

Op juridisch vlak brengt het gebruik van de *bodycam* meer problemen met zich dan de wetgever had geanticipeerd.

Op praktisch vlak is er bij de politieambtenaar minstens de perceptie en dikwijls zelfs de uitgesproken doelstelling dat de *bodycam* een middel is om als 'tegenbewijs' of als 'rechtvaardiging' (van zijn handelen) dienst te doen. Deze perceptie wordt mede gevoed door veelvuldige uitspraken door politiechefs en hun overheden waarbij het gebruik van de *bodycam* nadrukkelijk wordt voorgesteld als een 'controlemiddel' tegen (buitensporig) geweld door de politieambtenaar, terwijl dat niet expliciet de bedoeling is van de wetgever. Daardoor wordt de *bodycam* deels gebruikt op een wijze en met doelstellingen die niet in overeenstemming zijn met de wet.

**57.** Uit gesprekken met politieambtenaren blijkt dat het gebruik van de *bodycam* evenzeer wordt beschouwd als een 'verweermiddel' tegen het filmen door de burger van politieambtenaren in de openbare ruimte (tijdens de uitvoering van een interventie). Deze redenering gaat uit van een defensieve benadering: "*filmen omdat ge gefilmd wordt*". Het ongenoegen van de politieambtenaar met betrekking tot het filmen van zijn optreden is niet onbegrijpelijk, maar draagt omgekeerd ook niet bij aan het vertrouwen van de burger in de politie en het rijkelijk gepropageerde model van *community policing* dat nog altijd geacht wordt de basisfilosofie van de Belgische politie te zijn.

Een (te) ruime invulling van de omstandigheden waarin *bodycams* door politieambtenaren gebruikt kunnen worden, kan de bescherming van de politieambtenaar hypothekeren doordat de balans tussen zijn belangen en die van de burger zoek is waardoor de burger zich *a priori* genoodzaakt acht om principieel elke (indirect) contact met een politieambtenaar te filmen. Omgekeerd dreigt het gevaar dat de politieambtenaar zijn taak met een overdreven voorzichtigheid gaat uitvoeren wat niet bevorderlijk is voor bescherming van de veiligheid van de burger én de politieambtenaar<sup>61</sup>.

**58.** In een arrest van 14 februari 2019 heeft het Europees Hof van Justitie<sup>62</sup> duidelijk gemaakt dat ook de politieambtenaar bescherming geniet van zijn persoonsgegevens tijdens de uitvoering van zijn politieopdracht en hij ook een zekere bescherming van zijn privacy geniet. Het Hof maakt duidelijk dat voor het filmen van politieambtenaren tijdens een interventie geen beroep kan gedaan worden op de uitsluitingsgrond van het verwerken van persoonsgegevens voor uitsluitend persoonlijke doeleinden. Aan de andere kant is het Hof van oordeel dat niet alleen professionele journalisten (gebonden aan

---

<sup>61</sup> Zo was op bepaalde beelden de defensieve houding van de politieambtenaar te zien wanneer zijn collega de betrokkene interpeleerde terwijl het incident escaleerde door het wangedrag van de geïnterpelleerde. Het leek alsof die politieambtenaar bang was om (potentieel) fouten te maken waarvan het bewijs op de camerabeelden zouden vastgelegd worden.

<sup>62</sup> HvJ 14 februari 2019, C-345/17, Sergejs Buivids.



gedragscodes) politieambtenaren kunnen filmen, wanneer het gaat om feiten die het publieke belang raken en men in dat geval niet de toestemming van de gefilmde persoon (dus politieambtenaar) moet krijgen. Ook de zogenaamde 'burgerjournalist' kan deze uitzonderingsgrond inroepen. Maar het Hof van Justitie gaat niet mee in de (dikwijls foutief voorgestelde) visie dat elk politieel optreden de publieke opinie raakt. Dit betekent dat degene die de politieambtenaar filmt een gerechtvaardigd belang moet kunnen aantonen op het ogenblik dat de beelden worden gemaakt. Indien geen rechtsgrond kan worden aangetoond, stelt men zich bijgevolg bloot aan een strafrechtelijke sanctie op grond van artikel 222, 1<sup>o</sup>-2<sup>o</sup>, WGB.

Het is dan ook merkwaardig dat in interne infoches van de GPI te lezen valt dat het filmen van politieambtenaren door derden tijdens een politie-interventie op zich geen misdrijf vormt, terwijl ervan wordt uitgegaan dat er alleen sprake is van een misdrijf wanneer de beelden gepubliceerd worden zonder dat de verwerking onder de uitzondering van journalistieke doeleinden valt<sup>63</sup>. Dit betreft naar het oordeel van het Controleorgaan een te enge lezing van de uitspraak van het Hof van Justitie van 14 februari 2019. De rechtsgrond voor de verwerking moet reeds aanwezig zijn op het ogenblik dat de politieambtenaar wordt gefilmd, niet pas (later) wanneer de beelden wereldkundig worden gemaakt. Het niet publiceren van de beelden op het internet betekent bijgevolg niet dat reeds het filmen van de politieambtenaar (verwerking van persoonsgegevens) op zich geen misdrijf zou kunnen uitmaken.

**59.** Tijdens het onderzoek heeft het Controleorgaan zich door middel van het bekijken van opgenomen beelden en audio van het gebruik van *bodycams* een goed beeld kunnen vormen van de praktische verwickelingen en moeilijkheden waarmee de politieambtenaar geconfronteerd wordt. Behalve de hiervoor besproken wettelijke problemen bij de opname van gegevens (beeld en audio) in *stand-by* modus (tijdens het patrouilleren of het aanrijden naar de plaats van interventie) is er een spanningsveld tussen wat de wetgever beoogt en de effectieve toepassing ervan op het terrein.

Het onderzoek leert namelijk dat het geven van de waarschuwing niet zelden haar doel voorbij schiet, dan wel volstrekt onmogelijk is en ook veelvuldig over het hoofd wordt gezien. Dit is overwegend te wijten aan de onvoorspelbaarheid van het verloop van de politie-interventie. Vaak verkeert de politieambtenaar niet (meer) in de mogelijkheid om zelf de *bodycam* te activeren of tijdig te waarschuwen ten gevolge van de (specifieke) omstandigheden van de situatie. Voorbeelden zijn de gevallen waarin tegen de politieambtenaar onvoorzienbaar plots geweld wordt gebruikt, dat na de waarschuwing het fysiek contact met de betrokkene van dien aard is dat geen kwaliteitsvolle beelden en audio meer kunnen worden opgenomen, dat de uitrusting van de politieambtenaar het activeren van de *bodycam* quasi onmogelijk maakt<sup>64</sup> of dat men geconfronteerd wordt met tientallen burgers

---

<sup>63</sup> Prevention, "Het maken van beelden door derden tijdens politie-interventies", nr. 03/2019, 9 augustus 2019.

<sup>64</sup> Een voorbeeld is de robuuste uitrusting van de leden van de interventiepolitie (zoals gebruikelijk het geval is bij betogingen of risicovolle voetbalmatchen).

waar een nuttige waarschuwing die al deze burgers bereikt éénvoudigweg onmogelijk is. Het COC stelt zich dus veel vragen bij de verplichting tot het geven van een waarschuwing.

**60.** Deze kleine greep van uiteenlopende voorbeelden doet tegelijk de vraag rijzen naar de verenigbaarheid ervan met de toepassing van artikel 259*bis* Sw. en het Cassatiearrest van 17 november 2015 inzake de wettelijke mogelijkheid om gesprekken op te nemen waaraan de politieambtenaar 'zelf' deelneemt. Soms is de politieambtenaar die daadwerkelijk de betrokkene interpelleert niet de politieambtenaar die de betrokkene effectief waarschuwt en/of filmt. Indien de waarschuwing louter bedoeld is om niet onder toepassing van het heimelijk cameragebruik te vallen, dan rijst de vraag naar de wettigheid van de opname van de communicatie gedurende de interventie dan wel tijdens de uitvoering van de volledige politionele opdracht. Dit wordt mede versterkt door het feit dat de wetgever er van uitgaat dat bij het gebruik van de *bodycam* artikel 259*bis* Sw. onverkort wordt nageleefd. Wat betekent dat? Wil dat zeggen dat alleen de waarschuwing moet worden opgenomen, en voor het overige rekening gehouden moet worden met de criteria van het Cassatiearrest van 17 november 2015? Of heeft de wetgever (impliciet?) willen voorzien in een uitzondering op artikel 259*bis* Sw.? Op dit vlak is de WPA stilzwijgend. Daardoor wordt de korpschef en de politieambtenaar ongewild in een onzekere rechtspositie geplaatst.

**61.** Ook voor het niet-zichtbaar gebruik van camera's (bodycams) rijzen dezelfde vragen en is de problematische juridische situatie misschien nog acuter. Van belang is artikel 46/2 WPA: "*Behalve wanneer deze afdeling expliciet<sup>65</sup> een andersluidende bepaling bevat, zijn de regels bedoeld in artikel 25/1 tot 25/8 en de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van toepassing op niet-zichtbaar gebruik van camera's*". Nu bevat ook de afdeling die het niet-zichtbaar gebruik van camera's regelt geen enkele bepaling die uitdrukkelijk afwijkt van de artikel 259*bis* Sw., met name dat gesprekken kunnen worden opgenomen. Het risico dat gesprekken worden opgenomen waaraan de politieambtenaar niet deelneemt is niet onbestaande (cf. hoger). Dat is zeker het geval in de *stand-by* modus, wat een strafbare inbreuk vormt op artikel 259*bis* Sw.

**62.** Gelet op bovenstaande vaststellingen, de onduidelijkheid in de WPA en de praktische toepassing op het terrein, heeft het Controleorgaan ernstige vragen bij de werkbaarheid van het wettelijk kader voor het gebruik van *bodycams* op het terrein.

Het Controleorgaan vraagt zich af of voor het gebruik van *bodycams* niet de juridische fictie van het wettelijk vermoeden van kenbaarheid kan of moet worden gecreëerd, zoals dat het geval is voor camera's in politievoertuigen en politieluchtvaartuigen die als dusdanig identificeerbaar zijn. Er zou kunnen aangenomen worden (en het staat zo goed als vast dat dit binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk het geval zal zijn) dat de *bodycam* structureel deel uitmaakt van het politie-uniform van

---

<sup>65</sup> Onze onderlijning.

de politieambtenaar of een als dusdanig identificeerbare politieambtenaar (net zoals een wapen of een ASTRID-radiopost). Op die manier zou meteen ook de verplichte 'mondelinge waarschuwing' in artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA geschrapt kunnen worden.

Er wordt vooral aanbevolen om in de WPA duidelijk vast te leggen of bij het gebruik van *bodycams* de audio interactie met de politieambtenaar kan worden opgenomen en/of dat de politiedienst als deelnemer aan het gesprek kan worden beschouwd in de zin van artikel 259 *bis* Sw.

Uiteraard moet bij het gebruik van de *bodycam* rekening worden gehouden met de principes van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze afweging is pertinentier naar gelang de aard van de plaats, zoals in besloten plaatsen die niet voor het publiek toegankelijk zijn.

## V. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

**63.** Uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van *bodycam* door de politiediensten in razend snel tempo toeneemt. De specifieke doeleinden waarvoor de *bodycam* wordt ingezet zijn verschillend. Dat is vooral te wijten aan het ruime toepassingsgebied van artikel 25/3 § 1, WPA. Het begrip 'niet-besloten plaatsen' laat toe dat *bodycam* in zeer uiteenlopende situaties kan gebruikt worden. Tegelijk is het noodzakelijk dat duidelijkheid wordt verschaft over het begrip 'interventie'.

**64.** De in het onderzoek betrokken politiezones maken een fictief onderscheid tussen het dragen en het effectief activeren van de *bodycam*. Pas bij het 'activeren', en dus effectief gebruiken, van de *bodycam* wordt door de politiezones aangenomen dat er sprake is van opname van beelden en audio. Nochtans worden reeds beelden en, naargelang de keuze van de politiezone ook audio, opgenomen in de *stand-by* of buffermodus. Deze 'pre-opname' van gegevens is evenwel niet in de WPA voorzien, zodat de opname van gegevens zonder dat de betrokkene van de opname wordt verwittigd niet alleen strijdig is met de WPA, maar ook als een onwettige verwerking van persoonsgegevens beschouwd moet worden.

**65.** Ondanks dat de situaties waarbij de *bodycams* moeten gedragen worden en kunnen gebruikt worden in lokale richtlijnen of een dienstorder worden vastgelegd, beschikt de operationele politieambtenaar over een zekere en zelfs ruime autonomie om te beslissen wanneer de camera effectief wordt geactiveerd, en dus beelden (en audio) worden opgenomen. De omvang van de autonomie van de operationele politieambtenaar wordt mede bepaald door de interne hiërarchie (op het terrein) en de principes van proportionaliteit en subsidiariteit. Het COC pleit in deze voor een zekere mate van uniformiteit binnen de hele GPI rond het gebruik van de *bodycam*. Mogelijks kan een richtlijn van de bevoegde Ministers hier een middel toe zijn.

Het Controleorgaan is van oordeel dat de korpschef de eindverantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de *bodycam*, onverminderd de toepassing van de artikelen 70, 152 of 260 van het Strafwetboek.

**66.** De datum van aanvang van de bewaartermijn is de datum waarop de gegevens op de *bodycam* worden opgenomen, ook al worden de gegevens niet op dezelfde dag in de politionele gegevensbank van de politiezone opgeslagen.

**67.** Sommige politiezones voorzien in een regeling voor de toegangsrechten van de politieambtenaar die de *bodycam* heeft gebruikt. Deze regeling staat evenwel los van de toegang tot de beelden zoals geregeld in artikel 25/7 WPA, dat voorziet in afzonderlijke toegangstermijnen naargelang de toegang kadert binnen een opdracht van bestuurlijke dan wel gerechtelijke politie. Het betreft bijgevolg een uitwerking van het principiële recht van inzage van de betrokkene. Er valt dan ook niet in te zien waarom dezelfde rechten niet zouden gelden voor de betrokkene (burger) van wie beelden zijn opgenomen, behalve wanneer de opnames een operationele behoefte hebben.

**68.** Het gebruik van *bodycams* doet rijzen vragen naar de verenigbaarheid van de opname van audio met artikel 259*bis* van het Strafwetboek en het Cassatiearrest van 17 november 2015.

In de (actueel veel voorkomende) hypothese dat reeds gegevens worden verwerkt in de *stand-by* of buffermodus is dit strijdig met de overeenstemmende bepalingen van de WPA en, desgevallend, ook met artikel 259*bis* van het Strafwetboek en het Cassatiearrest van 17 november 2015. Ook nadien bij de werkelijke activering, blijft er enige onzekerheid bestaan over de verenigbaarheid van de audio opnames met artikel 259*bis* Sw. ten aanzien van al die politieambtenaren die niet rechtstreeks betrokken zijn bij het gesprek/de communicatie.

Ook wat betreft het niet-zichtbaar gebruik van *bodycams* is de verenigbaarheid met artikel 259*bis* van het Strafwetboek niet helder.

Het Controleorgaan beveelt daarom aan een heldere afwijkende wettelijke regeling in de WPA in te schrijven rond het geoorloofd karakter van de audio-opnames.

**69.** Het Controleorgaan beveelt aan de waarschuwing zoals voorzien in artikel 25/2 § 2, 2°, b) WPA te schrappen, minstens niet meer verplichtend te maken.

**Om deze redenen,  
het Controleorgaan op de politionele informatie,**

**doet de volgende vaststellingen, neemt de volgende beslissingen en verleent de volgende aanbevelingen,**

- 1) beveelt aan meer duidelijkheid te verschaffen over en rond het begrip 'interventie';
- 2) oordeelt dat, wanneer tijdens het louter dragen van de *bodycam* reeds persoonsgegevens van derden worden verwerkt, deze verwerking een inbreuk vormt op artikel 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b) WPA en de artikelen 28 en 33 § 1 WGB doordat persoonsgegevens worden verwerkt zonder dat de betrokkene werd gewaarschuwd, en, daarom, zowel feitelijk als juridisch sprake is van heimelijk cameragebruik.
- 3) oordeelt dienvolgens ook dat het opnemen van gesprekken in de *stand-by* modus zoals hoger beschreven van personen die wel of niet deelnemen aan de interactie strijdig is met artikel 259 *bis* Sw. juncto artikel 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b) WPA;
- 4) beveelt aan de bevoegde Ministers aan een maximale uniformiteit op te leggen of minstens na te streven in het gebruik van de *bodycam* door middel van een Ministeriële richtlijn;
- 5) stelt vast dat de korpschef van de lokale politie of de commissaris-generaal van de federale politie de eindverantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de *bodycam* en als verwerkingsverantwoordelijke moet aanzien worden;
- 6) bepaalt dat de datum van aanvang van de bewaartermijn van de beelden/persoonsgegevens, de datum is waarop de gegevens op de *bodycam* worden opgenomen, ook al worden de gegevens niet op dezelfde dag in de politionele gegevensbank van de politie-eenheid opgeslagen;
- 7) verzoekt de politie-entiteiten het recht van inzage van de betrokkene zelf te organiseren door middel van een directe toegang en niet door te verwijzen naar het Controleorgaan dat enkel op nuttige wijze als beroepsinstantie kan optreden ten aanzien van de beslissingen van de verwerkingsverantwoordelijke politiedienst;
- 8) beveelt aan een heldere wettelijke afwijkende regeling in de WPA in te schrijven rond het geoorloofd karakter van de audio-opnames die gepaard gaan met het gebruik van de *bodycam* en rond een minimale termijn van bewaring van de beelden en audio-opnames;
- 9) beveelt aan de waarschuwing zoals voorzien in artikel 25/2 § 2, 2<sup>o</sup>, b) WPA te schrappen, minstens niet meer verplichtend te maken.

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

- de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- de Ministers van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Justitie;
- de korpschefs van de gevisiteerde politiezones;
- het College van procureurs-generaal;

- de Commissaris-generaal van de federale politie;
- de Vaste Commissie van de Lokale Politie.

Advies uit eigen beweging en aanbevelingen goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 8 mei 2020

Voor het Controleorgaan,  
De voorzitter,  
(get.) Philippe ARNOULD