



THEMATISCH TOEZICHT

TOEZICHRAPPORT EN VISITATIE DOOR HET CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE MET BETREKKING TOT HET OPNEMEN EN/OF BELUISTEREN DOOR DE POLITIE VAN HET VERTROUWELIJK OVERLEG TUSSEN DE VERDACHTE EN DE ADVOCaat

EXECUTIVE SUMMARY

**CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE**



1. INLEIDING

Op verzoek van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna 'Controleorgaan' of 'COC') een thematisch onderzoek uitgevoerd betreffende het gebruik van camera's en/of een audiovisueel systeem in het raam van de toepassing van de 'Salduz-regeling' binnen de geïntegreerde politie(GPI), meer bepaald met betrekking tot het opnemen en/of beluisteren door de politie van het vertrouwelijk overleg tussen de verdachte en de advocaat op het politiebureau. De aanleiding van het verzoek van de ministers was de visitatie¹ van het Controleorgaan bij een politiezone naar aanleiding van een klacht inzake het opnemen van beelden en geluiden tijdens een vertrouwelijk overleg tussen een verdachte en de advocaat. Het voorliggend onderzoek beperkte zich tot de situatie waarbij het vertrouwelijk overleg tussen de cliënt en de advocaat plaatsvindt op het politiebureau (al dan niet na de arrestatie), i.e. in de gevallen van Salduz categorie 3² en categorie 4³.

2. DE ONDERZOEKSMETHODE

Zoals vermeld had het onderzoek betrekking op de geïntegreerde politie, met name zowel de federale als de lokale politie. In het licht van het onderwerp van het onderzoek kwamen bijgevolg 235 politie-entiteiten in aanmerking. Gelet op de beperkte operationele bezetting en middelen van het Controleorgaan diende een afgelijnde en verfijnde onderzoeksmethode uitgewerkt te worden waarbij alle 235 politie-entiteiten in het onderzoek werden betrokken, zonder dat de objectiviteit en representativiteit van de onderzoeksresultaten in de breedte en in de diepte (de steekproef) werden ondermijnd.

In het licht van het voorgaande werd een onderzoek opgezet dat uiteenviel in 2 fasen: het verzenden van een algemene vragenlijst naar de GPI, en het afleggen van plaatsbezoeken (steekproef).

3. RESULTATEN VAN DE ANTWOORDEN OP DE ALGEMENE VRAGENLIJST

Van de 235 bevraagde politie-entiteiten hebben er 185 binnen de gestelde termijn de algemene vragenlijst beantwoord. Naar de overige 50 politie-entiteiten werd een herinnering gestuurd. Uiteindelijk hebben 13⁴ van de 235 bevraagde politie-entiteiten geen antwoord aan het COC overgemaakt. Hierna volgt een overzicht van de relevante resultaten uit de vragenlijst die werden afgeleid uit de algemene vragen en stellingen.

¹ URL: https://www.contrroleorgaan.be/files/DIO21001_Beperkt_Toezicht_Camera_Verhoorlokaal_Publiek_N.pdf.

² De categorie 3 betreft het recht op vertrouwelijk overleg met de advocaat voorafgaand aan het verhoor van de verdachte van een misdrijf dat aanleiding kan geven tot een vrijheidsstraf maar waarbij de verdachte niet van zijn vrijheid is beroofd. Hoewel dit vertrouwelijk overleg (wettelijk) niet wordt geacht op het politiebureau plaats te vinden, is dit in de praktijk niet uitgesloten.

³ De categorie 4 betreft de situaties waarin de verdachte door de politie van zijn vrijheid is beroofd (gearresteerd) en zich in de cellen van het politiegebouw bevindt. Een belangrijk aspect daarbij is dat het eerste verhoor eenmalig voor 15 minuten kan worden onderbroken voor een (aanvullend) vertrouwelijk overleg met de advocaat.

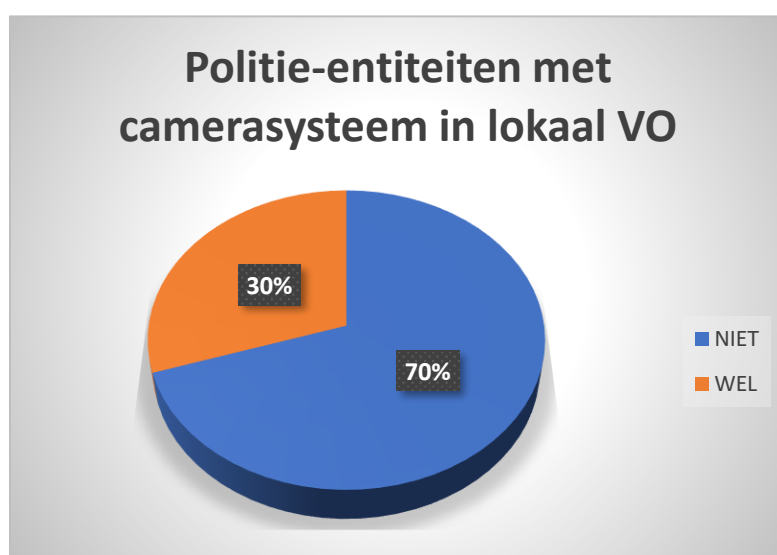
⁴ Uiteindelijk bleven 15 politie-entiteiten in gebreke, waarvan er 2 samenvallen met een andere politie-entiteit en één politie-entiteit zelf geen verhoren afneemt zodat een totaal van 13 werd weerhouden. Het betreft de volgende politie-entiteiten: DJSOC, PZ, Amow, PZ Carma, PZ Haacht, PZ Herstal, PZ Kaste, PZ RIHO, PZ Tongeren/Herstappe, PZ Zennevallei, ZP Anderleus/Binche, ZP Collines, ZP Meuse-Hesbaye en ZP Mouscron.

Met betrekking tot de algemene vragen

Lokaal voor vertrouwelijk overleg	Ja	Nee	% ⁵ ja	% nee
Er is een camerasysteem aanwezig ⁶	60	162	27	73
Audiovisueel real time beluisteren en/of opname is mogelijk	29	193	13	87
Een audiovisueel systeem is louter technisch voorzien	17	205	8	92
Het verhoor en het vertrouwelijk overleg is in hetzelfde lokaal	88	134	40	60
Lokaal wordt nog voor andere doeleinden gebruikt	60	162	27	73

Met betrekking tot de stellingen

Cameratoezicht is <u>geen</u> schending van het vertrouwelijk overleg	Juist	Onjuist	Geen mening	% juist	% onjuist	% geen mening
Voor de veiligheid, maar zonder toestemming van advocaat/verdachte	49	132	41	22	60	18
Voor de veiligheid maar het gesprek wordt niet opgenomen	51	132	39	23	60	17
Wanneer reeds vóór het overleg de verdachte duidelijk agressief of gewelddadig is	38	140	44	17	63	20
Op vraag van de advocaat/verdachte	117	51	53	53	23	24
Louter zintuigelijke monitoring ter waarborging van de veiligheid	114	72	36	51	32	17

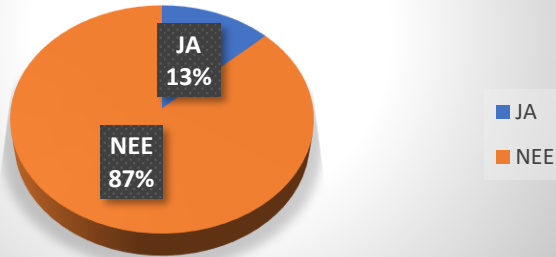


Bij meer dan één op vier (27%) van de politie-entiteiten is in het lokaal waar het vertrouwelijk overleg (VO) plaatsvindt minstens een camerasysteem aanwezig. Dit betekent dat in minstens 60 van de bevraagde politie-entiteiten een camerasysteem in het lokaal van vertrouwelijk overleg aanwezig is.

⁵ De procenten worden voor ieder afzonderlijke vraag en stelling berekend t.o.v. het totaal van de deelgenomen politie-entiteiten (dus 222). Het cijfer na de komma dat hoger is dan 0,5 wordt naar boven afgerond.

⁶ Uit de opmerkingen van enkele politie-entiteiten valt af te leiden dat sommigen niet het onderscheid tussen cameratoezicht en een audiovisueel systeem konden plaatsen. Dat is op zichzelf geen onbelangrijke vaststelling.

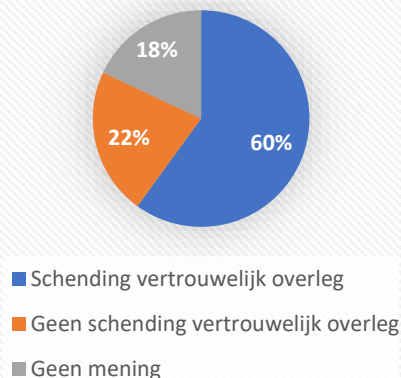
Mogelijkheid om in real-time het vertrouwelijk overleg te beluisteren



In 29 van de bevroegde politie-entiteiten (13%) is het mogelijk om in real time het gesprek te beluisteren dan wel (louter) op te nemen.

Daarbij geeft één politie-entiteit in het arrondissement Luik aan dat het vertrouwelijk overleg audiovisueel (dus beelden en gesprek) wordt opgenomen, maar niet real time wordt gemonitord noch wordt beluisterd. De toegang tot de audio (beelden en gesprekken) is enkel voorzien voor de dienst intern toezicht.

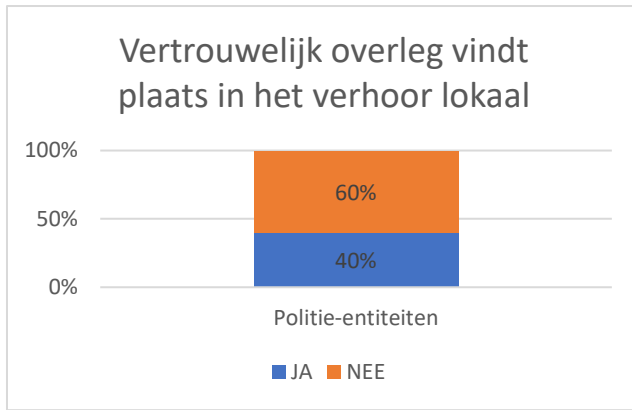
Cameragebruik tijdens het vertrouwelijk overleg om de veiligheid te garanderen



Een meerderheid (60%) van de politie-entiteiten lijkt het inzetten van cameratoezicht of een audiovisueel systeem met het oog op het garanderen van de veiligheid tijdens het vertrouwelijk overleg enigszins als een schending van het vertrouwelijk overleg te beschouwen. Dat is ook het geval wanneer – en zelfs iets meer – voorafgaand aan het overleg duidelijk is dat de

verdachte zeer agressief of gewelddadig is (63%).

Wat ook opvalt is dat bijna 1 op 4 (23%) van deze politie-entiteiten van mening is dat, wanneer het cameratoezicht (met audio) expliciet door de advocaat of de verdachte wordt gevraagd, het cameratoezicht toch als een schending van het vertrouwelijk overleg zou kunnen worden beschouwd. Dit zou kunnen betekenen dat de advocaat of de verdachte niet zelf kan beslissen om de bescherming van het vertrouwelijk overleg (gedeeltelijk) te beperken in het belang van de eigen veiligheid.



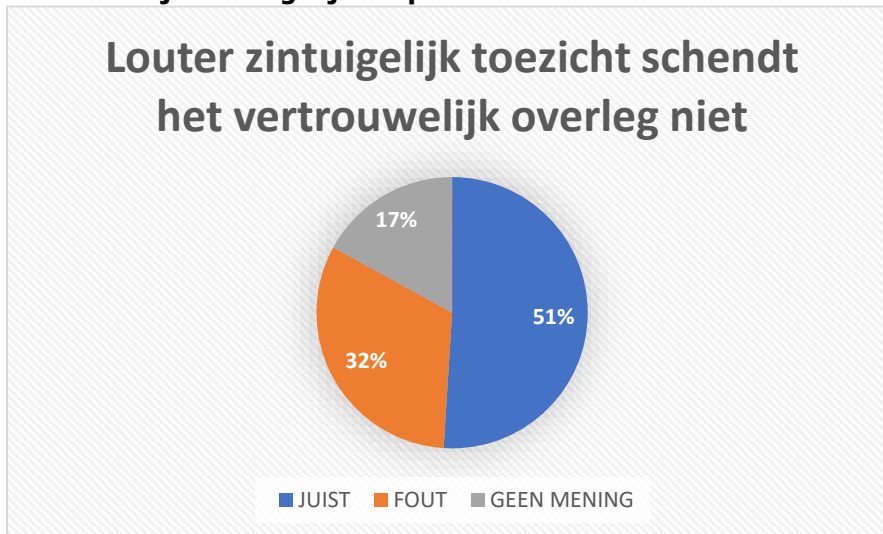
Een volgend aandachtspunt is, dat het vertrouwelijk overleg in 40% van de politie-entiteiten in het lokaal plaatsvindt dat ook voor het verhoor wordt gebruikt.

Het belang hiervan is dat op bevel van de magistraat het verhoor in bepaalde omstandigheden en onder voorwaarden ook audiovisueel worden opgenomen. Hierbij is het risico aanwezig dat het (real time) audiovisueel systeem (de camera is voorzien van de mogelijkheid om gesprekken beluisteren en/of op te nemen) niet wordt afgezet wanneer het

verhoor voor 15 minuten wordt onderbroken dan wel vóór of na het verhoor in hetzelfde lokaal een vertrouwelijk overleg met betrekking tot een ander strafrechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden of plaatsvindt.

In 27% van de gevallen wordt het lokaal voor het vertrouwelijk overleg zelfs voor meerdere doeleinden gebruikt. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld plaatsgebrek in het politiegebouw, terwijl ook een camerasysteem (met audio) aanwezig is.

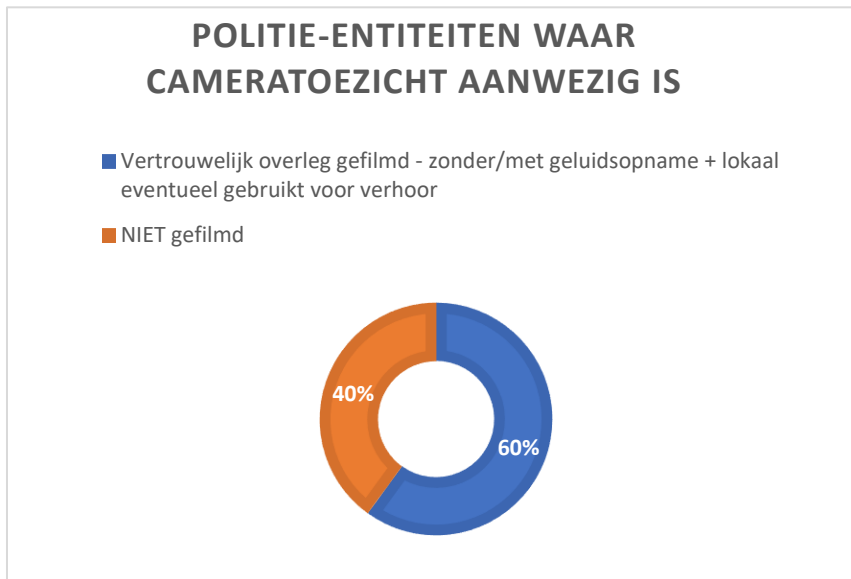
Wanneer abstractie wordt gemaakt van de aanwezigheid van cameratoezicht tijdens het vertrouwelijk overleg zijn de politie-entiteiten sterk verdeeld over de vraag of het louter zintuiglijk toezicht al dan niet een schending inhoudt van het vertrouwelijk overleg (51%).



dan niet een schending inhoudt van het vertrouwelijk overleg (51%).

4. DE VASTSTELLINGEN BIJ DE GESELECTEERDE POLITIE-ENTITEITEN

4.1. Inleiding



Bij wijze van steekproef werden 10 politie-entiteiten aan een plaatsbezoek onderworpen, op grond van een aantal objectieve criteria. Het opzet hiervan was dus een zo geobjectiveerd mogelijk antwoord op de centrale vraag van het onderzoek te kunnen geven.

4.2. Filmen omwille van de veiligheid

Bij 6 politie-entiteiten wordt het vertrouwelijk overleg (standaard) gefilmd, zonder geluidsopname, waarbij moet worden vermeld dat het lokaal vaak ook voor het verhoor wordt gebruikt (zie verder met betrekking tot het risico).

Het cameratoezicht wordt overwegend in *real time* uitgevoerd met het oog op het garanderen van de veiligheid in het algemeen, maar waarbij de beelden niet worden bewaard. Het is daarbij van belang voor ogen te houden dat het uitvoeren van cameratoezicht niet het gevolg is van een veiligheidsincident dat zich in het politiegebouw of lokaal heeft voorgedaan of dat er aanwijzingen zijn dat dit het geval kan zijn. Het cameratoezicht wordt dus standaard (structureel) toegepast.

4.3. Het risico van het dubbel gebruik van het lokaal

In de laatste vijf maanden voorafgaand aan de visitatie van het Controleorgaan had bij één politie-entiteit in het lokaal waar ook het vertrouwelijk overleg doorgaat, een audiovisuele opname van het verhoor op bevel van de magistraat (art 112ter Sv) plaatsgevonden. Het was (omwille van technische beperkingen) zeer moeilijk na te gaan of het audiovisueel systeem vóór of na het verhoor werd afgezet in het vooruitzicht dat dit lokaal voorafgaand aan het verhoor, bij een onderbreking van het verhoor of onmiddellijk na het verhoor ook voor het vertrouwelijk overleg wordt gebruikt. Er werden door het COC evenwel geen onregelmatigheden vastgesteld.

Wat daarbij opviel is dat slechts een minderheid van de politie-entiteiten goed op de hoogte is van de toepassing van deze bijzondere toepassingen van audiovisuele opname zoals bedoeld en geregeld in artikel 112ter Sv en ingeval van afstand van bijstand van een advocaat, zoals bedoeld en geregeld in artikel 2bis § 3 WvH.

De politie-entiteit waar het lokaal voor zowel het verhoor als het vertrouwelijk overleg wordt gebruikt, en audiovisueel opname van het verhoor technisch was voorzien, erkende het risico dat door een vergetelheid of onopmerkzaamheid de geluidsopnamefunctie niet wordt uitgezet waardoor de gesprekken van het vertrouwelijk overleg mogelijk onbedoeld worden opgenomen.

In twee politie-entiteiten kon het vertrouwelijk overleg zintuigelijk door het venster worden gevolgd wanneer het vertrouwelijk overleg in het verhoorlokaal moet doorgaan.

Het controleorgaan stelde ook vast dat bij één politie-entiteit het dispatchinglokaal met de brandweer wordt gedeeld terwijl het vertrouwelijk overleg in *real time* wordt gemonitord. Hoewel het Controleorgaan begrip heeft voor het feit dat voor deze structurele en organisatorische optie wordt gekozen omwille van diverse (o.a. financiële) redenen, is dit zowel in het licht van de bescherming van het vertrouwelijk overleg en in ruimere zin in het raam van het wettelijk kader van de uitvoering van de politiebevoegdheden problematisch te noemen.

4.4. Transparantie

Door één politie-entiteit wordt het cameratoezicht tijdens het vertrouwelijk overleg, voorafgaand aan het vertrouwelijk overleg aan de advocaat medegedeeld. Desgewenst en wanneer de situatie in het politieggebouw het mogelijk maakt, kan een ander lokaal voor het vertrouwelijk overleg worden toegewezen. In één politie-entiteit wordt het gebruik van cameratoezicht in het proces-verbaal van verhoor opgenomen. Dat laatste is op zich ook een aanbeveling die door het Controleorgaan werd gemaakt, met dien verstande dat de advocaat natuurlijk voorafgaand aan het vertrouwelijk overleg van het cameratoezicht op de hoogte wordt gebracht en niet pas voor het eerst bij aanvang van het verhoor of voor het eerst daadwerkelijk van het cameratoezicht kennis krijgt bij het overlopen van het proces-verbaal of nalezen ervan.

In de hypothese dat het cameratoezicht op het vertrouwelijk overleg wettig zou kunnen zijn, is in ieder geval de expliciete aankondiging van het gebruik van cameratoezicht aan de deur van het lokaal van het vertrouwelijk overleg (en waar het telefoongesprek met de advocaat plaatsvindt) noodzakelijk. Op dat vlak was dit bij geen van de bezochte politie-entiteiten, die cameratoezicht voor het waarborgen van de veiligheid toepassen, het geval. Bij één politie-entiteit was zelfs helemaal geen pictogram voor het gebruik van cameratoezicht bij de ingang van het gebouw aanwezig, laat staan aan het lokaal waar het vertrouwelijk overleg plaatsvindt, terwijl dit lokaal wel onderworpen was aan cameratoezicht.

Op het moment van de bevraging van de politie-entiteiten kon geen enkele politie-entiteit een korpsnota voorleggen die specifiek betrekking heeft op het gebruik van cameratoezicht (eventueel met audio-opname) tijdens het vertrouwelijk overleg. Sommige politie-entiteiten verwezen daarbij naar de COL 8/2011 van het College van procureurs-generaal. Deze omzendbrief geeft echter geen richtlijnen omtrent het gebruik van camera's en/of audiovisueel systeem tijdens het vertrouwelijk overleg met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

5. VOORWAARDEN

Naar het oordeel van het Controleorgaan moet minstens aan 6 voorwaarden worden voldaan opdat een inbreuk op het recht op vertrouwelijk overleg gerechtvaardigd kan zijn:

1) er zijn duidelijke en ernstige aanwijzingen dat *in casu* de fysieke integriteit van de in het overleg betrokken personen of eventuele derden in gevaar is of zijn;

2) het veiligheidstoezicht is het gepaste middel om het vertrouwelijk overleg tussen de advocaat en de cliënt te kunnen faciliteren. Het betekent dat hetzelfde resultaat niet met een minder privacy-ingrijpende maatregel kan worden bereikt. Zoals de COL 08/2011 alludeert, is een lokaal ingericht met een glaswand tussen de verdachte en zijn advocaat een voorbeeld dat invulling geeft aan deze voorwaarde en de veruit te verkiezen optie;

3) de inmenging is proportioneel. Dit betekent dat bij gebreke aan andere oplossingen, cf. *supra*, het camerasysteem geen beelden bewaard wanneer zich geen incident heeft voorgedaan en het camerasysteem geen gebruik maakt van privacy-ingrijpende technologieën (bv. biometrische verwerkingen zoals gezichtsherkenning, bewegingsherkenning, enz. ...); er kan geen sprake zijn van geluidopname tijdens het vertrouwelijk overleg;

4) de verdachte en de advocaat worden voorafgaand aan elke vorm van het vertrouwelijk overleg op de hoogte worden gebracht van het eventuele cameratoezicht, de reden en de modaliteiten van de verwerking;

5) het veiligheidstoezicht middels camerasysteem wordt in het proces-verbaal opgenomen en gemotiveerd;

6) de verdachte en/of de advocaat hiertegen voorbehoud kan maken wat dan evenzeer in het proces-verbaal wordt geacteerd.

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN



Uit het onderzoek blijkt dat heel wat politie-entiteiten het gebruik van cameratoezicht (geen audio) noodzakelijk achten omwille van veiligheidsredenen én dit structureel uitvoeren. Tegelijkertijd is er binnen de geïntegreerde politie grote twijfel over de juridische aspecten die raken aan het gebruik van cameratoezicht tijdens het vertrouwelijk overleg. De gevolgtrekkingen lijken te suggereren dat een relatief groot deel van de politie-entiteiten de mogelijke (complexe) juridische aspecten die van belang zijn bij de

beslissing voor het gebruik van cameratoezicht en/of een audiovisueel systeem tijdens het vertrouwelijk overleg niet of niet ten volle kennen en daardoor ook niet in overweging nemen.

Niettemin blijkt uit het onderzoek dat binnen de geïntegreerde politie verschillend wordt gedacht over de noodzaak en wettelijkheid van het gebruik van cameratoezicht. Afgezien van enkele uitzonderingen, heerst de gedachte dat het veiligheidstoezicht door middel van cameragebruik tijdens het vertrouwelijk overleg aanvaardbaar is wanneer dit alleen *in real time* gebeurt en zonder dat de beelden worden bewaard wanneer zich geen incident voordoet. Behoudens in één geval, werd bij geen enkele van de daadwerkelijk bezochte politie-entiteiten werd de communicatie opgenomen noch in real time beluisterd.

Eén politie-entiteit gaf in antwoord op de vragenlijst aan dat het vertrouwelijk overleg audiovisueel (dus beelden en gesprekken) wordt opgenomen, maar niet in real time kan gevolgd noch beluisterd worden. Ofschoon de audiovisuele opname enkel toegankelijk is voor doeleinden van intern toezicht, en onafgezien van de vraag naar de wettigheid van de audiovisuele opname, schiet de audiovisuele opname

ruimschoots het veiligheidsdoel voorbij. Voor deze politiezone in het arrondissement Luik werd door het COC dan ook een apart toezichtonderzoek ingesteld.

Er wordt door de politie-entiteiten niet stilgestaan bij het fundamenteel onderscheid tussen het toezicht door gebruik te maken van een geautomatiseerd systeem (camera/audiovisueel) en het louter zintuigelijk toezicht. Bij de eerste is er *ab initio* sprake van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens in de zin van titel 2 WGB en de WPA terwijl dat niet het geval is bij gebruik van de ogen (zintuigelijk).

Een en ander staat in verband met het risico dat inherent is aan het dubbel functioneel gebruik van de lokalen in vele politiegebouwen. Indien de lokalen waar het verhoor en/of vertrouwelijk overleg meerdere functies heeft en camerabewaking in het politiegebouw is voorzien zoals bepaald in de WPA, laat het onderzoek zien dat in deze lokalen vaak standaard (structureel) camerabewaking aanwezig is.

Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat de WPA het gebruik van cameratoezicht ruim lijkt te regelen. Zo kan volgens artikel 25/3 § 1, 1^o WPA de politie-entiteit die beheerder is van het politiegebouw op zichtbare wijze vaste, tijdelijk vaste of mobiele camera's gebruiken in het raam van de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. De vraag rijst of de wetgever bij de regeling van het cameragebruik voor, *in casu*, bestuurlijke politie ook de situatie voor ogen heeft waarbij de camera's standaard worden ingezet voor het filmen van het vertrouwelijk overleg op basis van de loutere omstandigheid dat het waarborgen van de veiligheid onder het begrip 'bestuurlijke politie' valt enerzijds en de hiërarchie van de politie-entiteit en de politieoverheid verantwoordelijk is voor de veiligheid van de aanwezigen (het eigen personeel inbegrepen) in het politiegebouw anderzijds.

In het licht van het voorgaande is het veiligheidstoezicht te beschouwen als een inbreuk op het fundamenteel recht op vertrouwelijk overleg. Dat het cameratoezicht tijdens het vertrouwelijk overleg al dan niet in *real time* gebeurt of de beelden enkel retroactief en beperkt toegankelijk zijn, doet daar niets aan af.

Deze inmenging kan gerechtvaardigd zijn wanneer er duidelijke en ernstige aanwijzingen voorhanden zijn dat het houden van veiligheidstoezicht noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de fysieke integriteit van de aanwezige personen (in het politiegebouw). Hieruit volgt dat een structureel permanent opgezet veiligheidstoezicht door middel van cameragebruik indruist tegen het fundamenteel recht op vertrouwelijk overleg. Het risico dat daarbij nieuwe technologieën (A.I.) worden gebruikt is niet denkbeeldig.

AANBEVELINGEN

1) Er moet (op termijn) naar gestreefd worden dat het vertrouwelijk overleg nog uitsluitend doorgaat in een apart lokaal dat enkel voor die finaliteit wordt gebruikt. Het lijkt ook aangewezen daarvoor een eindtermijn te voorzien (bv. binnen maximaal 5 jaar) waarbinnen alle politie-eenheden daaraan moeten voldoen en dit ook reglementair vast te leggen.

2) Indien een verhoorlokaal ook als lokaal voor het vertrouwelijk overleg wordt gebruikt en er standaard een camera- of audiovisueel systeem aanwezig is, dient dit systeem voorzien te zijn van een duidelijk zichtbare aan-uitknop voor het activeren en deactiveren van het camerasysteem.

3) De redenen voor en de wijze van het gebruik van cameratoezicht wordt voorafgaandelijk aan de advocaat en de cliënt/verdachte medegedeeld. Zowel de cliënt als de advocaat kunnen zich tegen het cameratoezicht tijdens het vertrouwelijk overleg verzetten. Slechts zeer uitzonderlijk, bij aantoonbaar ernstige en bijzondere feitelijke

(gevaars)omstandigheden, zal de politie kunnen beslissen om, ondanks dit verzet, toch een visueel cameratoezicht te laten doorgaan.

4) Het gebruik van het cameratoezicht, de redenen hiervoor, het eventuele verzet van verdachte en/of advocaat en de wijze waarop er cameratoezicht plaatsvindt worden in het proces-verbaal opgenomen. Er wordt tevens vermeld dat geen gesprekken worden opgenomen.

5) Uit het onderzoek volgt dat de problematiek van het (audiovisueel) filmen van het vertrouwelijk overleg een coherente en geïntegreerde aanpak vraagt. In het licht van het voorgaande beveelt het Controleorgaan aan om een door de ministers van Justitie en Binnenlandse zaken en/of College van procureurs-generaal gezamenlijk genomen bindende richtlijn op te stellen, die de problematiek schetsen alsmede, in samenspraak met de pertinente actoren en belangenvertegenwoordigers, de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder een veiligheidstoezicht door middel van camera's tijdens het vertrouwelijk overleg aanvaardbaar is, te bepalen.

Voor het Controleorgaan,

Koen Gorissen
Lid-raadsheer

Frank Schuermans
Lid-raadsheer

Philippe Arnould
Voorzitter



CONTROLEORGAN OP DE POLITIELE INFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE