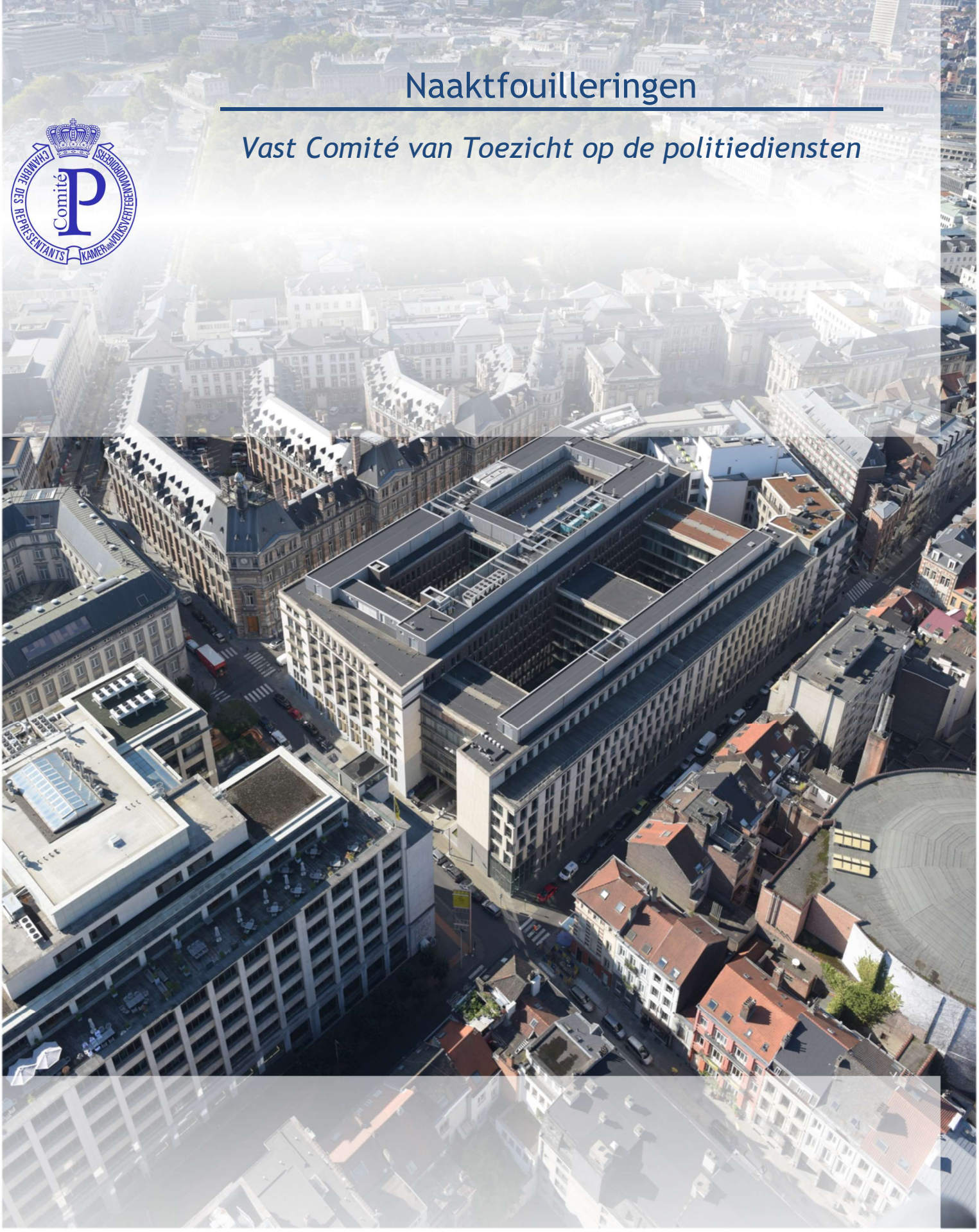
Naaktfouilleringen

Vast Comité van Toezicht op de politiediensten



Luchtfoto: WIM ROBBERECHTS & Co
Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, foto gerealiseerd met medewerking van de Directie Luchtsteun van de federale politie.

INHOUD

1. VOORWERP VAN HET ONDERZOEK 1

2. WETGEVEND KADER 1

3. ENKELE REFLECTIES BIJ DE EERDERE AANBEVELINGEN VAN HET COMITE P 2

4. METHODOLOGIE 3

5. ANALYSE 4

5.1 Dossieranalyse 4

5.2 Bevraging van geselecteerde diensten 7

5.2.1 Het begrip naaktfouillering 8

5.2.2 Het bestaan van richtlijnen m.b.t. de toepassing van naaktfouilleringen 10

5.2.2.1 Het laten uitvoeren van kniebuigingen 12

5.2.2.2 De naaktfouillering van minderjarigen 12

5.2.2.3 Naaktfouillering bij collectieve opsluitingen 15

5.2.2.4 De plaats waar de naaktfouillering gebeurt 15

5.2.2.5 De fouillering van transgenders 17

5.2.3 De registratie van naaktfouilleringen 18

5.2.3.1 Resultaten van de bevraging 18

5.2.3.2 De ontwikkeling van een digitaal register door DRI 21

5.2.4 De rol van de OBP/OGP 22

5.2.5 Het filmen van (naakt)fouilleringen 23

5.2.6 De interne behandeling van klachten inzake naaktfouilleringen 24

5.2.7 De bevraging van ANPA inzake de opleiding 25

6. CONCLUSIES 26

7. AANBEVELINGEN 30

8. OPMERKINGEN NA PRELECTUUR VAN HET VERSLAG 32

9. AFKORTINGEN 35

10. BIJLAGEN 37

10.1 Bijlage 1: Overzicht van eerdere aanbevelingen van het Comité P gerelateerd aan naaktfouilleringen ---------- 37
10.2 Bijlage 2: Juridische analyse inzake fouilleringen (jaarverslag 2016 Comité P, p. 43-45)---------- 42
10.3 Bijlage 3: Advies van het Controleorgaan op de politionele informatie betreffende het filmen van (naakt)fouilleringen ---------- 46

1. Voorwerp van het onderzoek

1. Het Comité P heeft reeds herhaaldelijk aanbevelingen geformuleerd inzake de toepassing van naaktfouilleringen.[1] Ondanks deze aanbevelingen kan worden vastgesteld dat er nog steeds regelmatig klachten worden ingediend die hierop betrekking hebben.

2. Eerder dan de naaktfouillering juridisch te analyseren (hierover bestaat al de nodige literatuur) heeft dit onderzoek als doel na te gaan hoe de naaktfouillering in de praktijk door de politie wordt toegepast en hoe deze op een correcte manier kan worden uitgevoerd, rekening houdend met de belangen van zowel de politie als de betrokken burgers.

3. De onderzoeksvraag kan als volgt worden geformuleerd: "***Op welke manier wordt er binnen de geïntegreerde politie omgegaan met naaktfouilleringen, welke problemen kunnen zich bij de toepassing ervan manifesteren (zowel voor de politie als voor de burger) en op welke manier kunnen deze worden vermeden of beperkt?***"

2. Wetgevend kader

4. Art. 28 Wet Politieambt bepaalt, naast de fouilleringsgronden, de modaliteiten voor de uitvoering van een fouillering van een persoon waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de veiligheidsfouillering, de gerechtelijke fouillering en de fouillering voor opsluiting in de cel. Hierbij wordt in het voormelde artikel de naaktfouillering niet als dusdanig uitdrukkelijk vermeld maar een en ander is, onder voorwaarden (zie in het bijzonder punt 3 van de Deontologische Code, maar ook art. 35 Wet Politieambt) wel mogelijk bij een gerechtelijke fouillering (art. 28, §2 Wet Politieambt) en bij een fouillering voor opsluiting in de cel (art. 28, §3 Wet Politieambt). Ter zake kan worden verwezen naar de definities van de in de voormelde artikelen opgenomen begrippen, de voorbereidende werken op de Wet Politieambt, de rechtspraak en de rechtsleer.

5. Een correcte toepassing van de naaktfouillering is fundamenteel, vermits een oneigenlijke toepassing, naast tucht, in het bijzonder strafrecht in beeld brengt. Er kan worden gedacht aan art. 151 Sw. (daden van willekeur) en aan de artikelen 417bis *et seq*. Sw. (foltering, onmenselijke en onterende behandeling). Hiermee staan de artikelen 3 (folterverbod) en 8 (recht op bescherming van het privéleven) EVRM rechtstreeks in verband.

6. Het Comité P heeft zich, in lijn met zijn opdracht vervat in art. 1 van zijn organieke Wet van 18 juli 1991, in het verleden reeds bekommerd getoond om de toepassing van de lichaamsfouillering. Zo werd in het jaarverslag 2016 een juridische analyse gepubliceerd betreffende de lichaamsfouillering voor

.....

[1] Een overzicht van deze aanbevelingen wordt gevoegd als bijlage 1 bij dit verslag.

opsluiting in een cel, met systematisch volledig uitkleden en kniebuigingen. Deze analyse wordt gevoegd als bijlage 2 bij dit verslag.

7. Er kan worden opgemerkt dat er op 22 april 2021 in de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel werd ingediend tot wijziging van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij zogenaamde naaktfouilles.[2] In dit wetsvoorstel wordt verwezen naar diverse aanbevelingen die door het Comité P ter zake werden geformuleerd.

8. Na het afsluiten van dit toezichtsonderzoek is er in dit verband nog een wetgevend initiatief naar voren gekomen.[3]

3. Enkele reflecties bij de eerdere aanbevelingen van het Comité P

9. In verschillende publicaties van het Comité P wordt gesteld dat het zich systematisch doen ontkleden van aangehouden personen niet kan worden gerechtvaardigd en steeds moet worden afgetoetst aan het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel.

10. Er werd echter vastgesteld dat de motivatie, de modaliteiten en de omstandigheden van de uitvoering van de fouillering vaak onvoldoende worden omschreven in het register van de vrijheidsbeneming. Bovendien blijkt er geen eenvormigheid te bestaan in het register van de vrijheidsbenemingen bij de verschillende politiediensten. Daarom werd reeds herhaaldelijk aanbevolen dat de invulling en het beheer van registers van bestuurlijk of gerechtelijk aangehouden personen zo snel mogelijk moet worden gestandaardiseerd via een koninklijk besluit. Dit moet bijdragen tot een correct verloop van de opsluiting en moet een doelmatige controle toelaten. Het koninklijk besluit, waarnaar sinds 2007 wordt verwezen in art. 33bis Wet Politieambt, werd tot op heden echter nog niet gepubliceerd (*cf. infra*).

11. Er kon in het verleden worden vastgesteld dat er binnen de politiekorpsen vaak geen specifieke richtlijnen bestonden omtrent de uitvoering van de opsluiting, waaronder de fouillering, en er vaak uitsluitend werd verwezen naar de algemeen geldende wettelijke begrippen.

12. Het jaarverslag 2008 stelt dat de registratie van de (naakt)fouilles zich vaak beperkt tot de gegevens van de personen die effectief in de cel worden opgesloten. De vraag rijst bovendien in hoeverre er een schriftelijke weerslag is

.....

[2] https://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/1944/55k1944001.pdf#search=%22naaktfouilles%22.

[3] Wetsvoorstel van 7 februari 2023 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, teneinde fouilleringen en met name naaktfouilleringen beter te regelen.
(zie https://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/55/3145/55k3145001.pdf#search="naaktfouillering")

van gerechtelijke naaktfouilles waarbij de gefouilleerde persoon niet wordt opgesloten in de cel, zeker wanneer de fouille negatief is en dus niet leidt tot het aantreffen van voorwerpen dienstig voor het onderzoek.

13. Het filmen van fouilleringen kwam eveneens aan bod waarbij werd verwezen naar een aanbeveling uit 2011 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[4] Dit aspect wordt verder in dit verslag behandeld.

14. Ten slotte kan worden verwezen naar het verslag "*Aanbevelingen 2011-2020 die betrekking hebben op de actiemogelijkheden van het federaal parlement*"[5] waarin meerdere aanbevelingen worden gebundeld die gerelateerd zijn aan de problematiek inzake naaktfouilleringen. In dit verband kan melding gemaakt worden van adviezen inzake:

- de nood aan een wettelijke basis inzake het gebruik van camera's in fouilleringsruimtes (advies nr. 1);
- de uitvaardiging van een KB tot uitvoering van art. 33*bis*, derde lid Wet Politieambt (adviezen nr. 13, 14, 15 en 17);
- het registreren van de motivatie en de modaliteiten bij de uitvoering van een naaktfouillering voor opsluiting in de cel (adviezen nr. 18 en 19);
- het invoegen van een specifieke registratieprocedure bij de vrijheidsbeneming van minderjarigen (advies nr. 22);
- het uitbreiden van art. 28 Wet Politieambt inzake de fouillering van transgenders (advies nr. 25).

15. Al deze thema's komen onvermijdelijk opnieuw aan bod in dit onderzoeksverslag.

4. Methodologie

16. Teneinde een beeld te krijgen van de omvang, de inhoud en de behandeling van de klachten inzake naaktfouilleringen door het Comité P, werd een selectie gemaakt van relevante dossiers uit de databank 'casemanagement' voor de periode van 01/01/2018 t.e.m. 01/08/2021.

17. Dit resulteerde in een lijst van 102 dossiers, waarvan 3 gerechtelijke dossiers. Gelet op het geheim van het onderzoek werden deze 3 dossiers geweerd uit de dossieranalyse. Er werden dus 99 klachten in aanmerking genomen voor verdere analyse.

18. Op basis van de eerdere aanbevelingen van het Comité P en de analyse van de klachten inzake naaktfouilleringen werden enkele diensten binnen de lokale en de federale politie bevraagd (*cf. infra*).

.....

[4] Privacycommissie, aanbeveling nr. 06/2011 van 6 juli 2011, p. 12, punten 41 en 42.

[5] Dit verslag kan integraal worden geraadpleegd op https://comitep.be/toezichtsonderzoeken.html.

19. Het Kinderrechtencommissariaat (de onafhankelijke instantie die controleert of de kinderrechten in Vlaanderen worden gerespecteerd) en de *Délégué général aux droits de l'enfant* (de tegenhanger van het Vlaams Kinderrechten-commissariaat voor de Franse Gemeenschap) werden eveneens bevraagd betreffende de bij hen beschikbare gegevens inzake naaktfouilleringen van minderjarigen en de toepassing van de *'kindtoets'* (*cf. infra*) door de politiediensten.

20. Zoals reeds bleek uit de analyse van de eerdere aanbevelingen van het Comité P, de klachtdossiers en enkele relevante publicaties, is het gebruik van camera's in fouilleringsruimten en het filmen van (naakt)fouilleringen in de ruime zin een vaak weerkerend aandachtspunt. Het toezicht op het gebruik van camera's door de politiediensten valt onder bevoegdheid van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC), dat hierover om advies werd gevraagd. Dit advies wordt kort besproken onder titel 5.2.5 en wordt integraal als bijlage 3 bij dit verslag gevoegd.

5. Analyse

5.1 Dossieranalyse

21. Bij de analyse van de dossiers werd er aandacht besteed aan volgende variabelen:

- de betrokken politiezone;
- de wijze waarop de naaktfouille werd uitgevoerd;
- het type fouille (gerechtelijk/voor opsluiting in de cel);
- de context van de naaktfouille (openbare orde, interventie, …);
- de plaats waar de naaktfouille werd uitgevoerd;
- de mate van discretie bij het uitvoeren van de naaktfouille;
- de leeftijd van de persoon die de naaktfouille ondergaat (meerderjarig of minderjarig);
- het bestaan van specifieke dienstnota's in de betrokken politiezone;
- de registratie van de naaktfouille;
- de conclusies van het gevoerde onderzoek.

22. De 99 geregistreerde klachten hebben betrekking op 51 verschillende **politie-zones**. Er is derhalve sprake van een grote spreiding van de klachten over verschillende politiezones. Niettemin kan worden vastgesteld dat de politiezones Brussel-Zuid (11 klachten) en Gent (7 klachten) het vaakst vertegenwoordigd zijn. Er kan worden opgemerkt dat beide grote zones zijn. Wat de PZ Brussel-Zuid betreft, kan tevens worden opgemerkt dat 5 klachten gerelateerd zijn aan openbare ordehandhaving tijdens manifestaties in de hoofdstad, hetgeen mogelijk minder frequent aan de orde is in andere steden. Anderzijds kan worden vastgesteld dat bij andere grote zones zoals PZ Antwerpen of PZ Luik respectievelijk 1 en geen klachten voorkomen. Over de reden voor deze

verschillen kan louter op basis van de beschikbare dossiergegevens geen gefundeerde uitspraak worden gedaan.

23. Er kan worden opgemerkt dat uit het feit dat er een klacht wordt ingediend niet per definitie kan worden afgeleid dat er zich binnen de betrokken zone een probleem voordoet met betrekking tot de toepassing van naaktfouilles. In dit verband kan immers worden opgemerkt dat in slechts 1 dossier werd geoordeeld dat de naaktfouille niet kon worden gerechtvaardigd. Er was dus bijna steeds een juridische basis om over te gaan tot een naaktfouillering. Bovendien kan worden vastgesteld dat het bestaan van een klacht niet noodzakelijk betekent dat de inhoud van de klacht een correcte weerspiegeling is van het effectieve verloop van de interventie van de politie.

24. Er kan ook worden vastgesteld dat de meerderheid van de klachten betrekking heeft op de lokale politie. Slechts 7 dossiers hebben betrekking op diensten van de federale politie.[6]

25. Met betrekking tot **de wijze waarop de naaktfouille werd uitgevoerd** kan worden vastgesteld dat er niet steeds sprake is van een volledige ontkleding. Niettemin stellen de klagers ook in die gevallen dat hun fysieke integriteit werd geschaad en zij schaamte of vernedering hebben ervaren bij het ondergaan van de fouille. Een aantal klagers geeft aan dat zij de naaktfouille niet in verhouding vonden tot de feiten die aanleiding gaven tot de fouille. Hoewel het in eerste instantie duidelijk lijkt te zijn dat er bij een naaktfouille sprake is van volledige ontkleding, kan toch de vraag worden gesteld of een fouillering met een gedeeltelijke ontkleding in bepaalde gevallen ook als een naaktfouille kan worden beschouwd. De gefouilleerde persoon dient m.a.w. niet volledig naakt te zijn om een aantasting van zijn/haar intimiteit te ervaren (bv. door gedeeltelijke ontkleding tot op de slip).

26. Er kan worden vastgesteld dat er in 18 dossiers sprake is van het uitvoeren van kniebuigingen. In 6 gevallen werd deze handeling verricht wanneer er sprake was van feiten gerelateerd aan drugsdelicten, maar dit gebeurde eveneens in andere dossiers waarbij de relevantie van kniebuigingen in vraag kan worden gesteld (bv. rijden zonder rijbewijs, diefstal, niet dragen van een mondmasker). Bij deze laatste dossiers werd de naaktfouille vaak gerechtvaardigd door de vaststelling dat de betrokkene in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) gekend is voor druggerelateerde feiten.

27. In dit verband kan de vraag worden gesteld in welke mate **de context** of het vastgestelde/onderzochte misdrijf een naaktfouille legitimeert. Zoals eerder vermeld, lijkt het uitvoeren van een volledige naaktfouille bij bepaalde feiten immers niet opportuun. Bij gebrek aan (cijfer)gegevens hieromtrent is het niet gekend in hoeverre het laten uitvoeren van kniebuigingen effectief heeft geleid

.....

[6] DAB (1), CSD Leuven (1), FGP West-Vlaanderen (1), LPA Gosselies (1), WPR Brabant (1), Fedpol algemeen (2).

tot het aantreffen van drugs of andere voorwerpen. Hierbij kan de vraag worden gesteld naar het evenwicht tussen de aantasting van de waardigheid en intimiteit van de persoon en de kans dat er door het uitvoeren van kniebuigingen iets wordt aangetroffen.

28. Met betrekking tot **het type fouillering** waarbij klachten werden geformuleerd kan worden vastgesteld dat dit zowel naaktfouilles voor opsluiting in de cel als gerechtelijke fouilles betreft. In sommige dossiers gebeurt de fouille voor opsluiting in de cel en de gerechtelijke fouille gelijktijdig, in andere dossiers wordt het type fouillering niet gespecifieerd.

29. **De plaats waar de meeste naaktfouilles gebeuren** is in de meeste gevallen het commissariaat en in het bijzonder het cellencomplex. Niettemin is er in enkele klachten sprake van naaktfouilles op plaatsen buiten het commissariaat (toilet, bus, tent, …) of op de openbare weg.

30. Hierbij rijst tevens de vraag in welke mate de naaktfouillering gebeurde met de nodige **discretie**. Dit is een bijzonder aandachtspunt wanneer de fouille gebeurt buiten het commissariaat, maar ook wanneer de fouillering wordt uitgevoerd in het commissariaat blijft discretie een aandachtspunt. In het merendeel van de dossiers zijn geen gegevens terug te vinden inzake de mate van discretie waarmee de naaktfouillering werd uitgevoerd. Toch kon in enkele dossiers worden vastgesteld dat er sprake is van camerabewaking op de plaats waar de naaktfouille werd uitgevoerd. Het is echter niet steeds duidelijk of er ook effectief een beeldregistratie gebeurde van naaktfouilles. Wanneer de fouillering gebeurt in de cel, kan er weliswaar van worden uitgegaan dat er meestal effectief beelden worden geregistreerd. In 2 dossiers is er tevens sprake van de aanwezigheid van personen van het andere geslacht.

31. Met betrekking tot **de leeftijd van de klager** kan worden vastgesteld dat het in de meeste gevallen gaat over meerderjarigen. Ondanks de impact die een naaktfouille heeft op de integriteit van de gefouilleerde persoon en de extra aandacht die toch zou moeten worden besteed aan de kwetsbaarheid van minderjarigen, kan worden vastgesteld dat er 14 klachten werden ingediend over naaktfouilles bij minderjarigen.

32. In de meeste dossiers zijn er geen gegevens gekend waaruit blijkt dat er binnen het betrokken korps **specifieke richtlijnen** bestaan omtrent de uitvoering van (naakt)fouilleringen. In enkele gevallen wordt er door de korpsleiding verwezen naar de algemene wettelijke basis.

33. In het merendeel van de dossiers (60) zijn er geen gegevens gekend betreffende de **registratie en motivatie** om over te gaan tot een naaktfouille. In slechts 27 dossiers is er expliciet sprake van een vermelding van de fouillering in het register van de vrijheidsbeneming en/of in het proces-verbaal. Er kon echter worden vastgesteld dat meestal wel wordt vermeld welk type fouillering men

uitvoerde (gerechtelijk of voor opsluiting in de cel), maar dat in de meeste gevallen niet wordt vermeld dat de fouillering een naaktfouillering betrof, laat staan dat er sprake is van de vermelding van de motivatie om over te gaan tot een naaktfouillering.

34. In de overige dossiers (12) werd vastgesteld dat de fouille niet werd vermeld in het register of het proces-verbaal. In enkele gevallen wordt gesteld dat het naaktfouilleringen betrof die hebben geleid tot een negatief resultaat, waardoor er geen registratie gebeurde. Het betreft o.m. fouilles die werden uitgevoerd in het kader van een georganiseerde actie met het oog op het aantreffen van drugs of bij de toegangscontrole op een festival.

35. Met betrekking tot **de conclusies van het gevoerde onderzoek** blijkt dat er, op één uitzondering na, steeds een juridische basis bestond om te kunnen overgaan tot een naaktfouillering. Slechts in 1 dossier werd geconcludeerd dat het niet gerechtvaardigd was om over te gaan tot een naaktfouillering. Hoewel in de overige dossiers nooit een individuele fout werd aangetoond, werd er wel herhaaldelijk gewezen op het belang van een betere registratie en motivatie van de naaktfouillering.

5.2 Bevraging van geselecteerde diensten

36. Er werd overgegaan tot een bevraging van een aantal operationele diensten (PZ Antwerpen, PZ Luik, PZ Brussel-Zuid, PZ Brussel-Noord, PZ Gent, PZ Westkust, SPN Zeebrugge, WPR Oost-Vlaanderen en LPA Brunat). De directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) en de Nationale Politie-academie (ANPA) werden eveneens bevraagd.

37. De selectie van de operationele diensten gebeurde op basis van parameters zoals het bestaan van (relatief) veel klachten, grote politiezones zonder klachten en zones die te maken hebben met een specifieke problematiek (bv. trans-migranten, repatriëringen, ...). DRI werd bevraagd wegens haar betrokkenheid in de ontwikkeling van een digitaal register van de vrijheidsberoving. De bevraging van ANPA heeft betrekking op de politieopleiding.

38. De operationele diensten werden bevraagd inzake:

- de omschrijving/definiëring van het begrip naaktfouille;
- het bestaan van specifieke richtlijnen inzake de (naakt)fouillering van personen;
- de registratie van (naakt)fouilleringen;
- de rol van de OGP/OBP bij het toezicht op de toepassing van naaktfouilleringen;
- het gebruik van camera's in fouilleringsruimten;
- de interne behandeling van klachten inzake naaktfouilles.

39. Deze bevraging gebeurde door middel van persoonlijke gesprekken aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst.

40. De verwerking van de resultaten van deze bevragingen wordt hoofdzakelijk in het algemeen weergegeven zonder telkens te verwijzen naar het antwoord van één specifieke dienst.

41. Gelet op de specifieke rol van DRI en ANPA worden de resultaten van hun bevraging afzonderlijk weergegeven (zie respectievelijk titels 5.2.3.2 en 5.2.7). De antwoorden van het Kinderrechtencommissariaat en de *Délégué général aux droits de l'enfant* worden eveneens afzonderlijk weergegeven (zie titel 5.2.2.2).

42. De onder titel 5.2 weergegeven standpunten zijn een synthese van de antwoorden van de bevraagde diensten, die mee als input dienen voor de aanbevelingen van het Comité P, maar die niet noodzakelijk als dusdanig door het Comité P worden gedeeld.

43. Er kan worden opgemerkt dat de bevraging bij enkele van de vermelde diensten heeft geresulteerd in een kritische zelfreflectie over de manier waarop zij omgaan met naaktfouilleringen. In enkele gevallen leidde dit reeds tot aanpassingen van de richtlijnen/werkwijzen binnen deze diensten.

5.2.1 Het begrip naaktfouillering

44. De wet voorziet geen omschrijving van het begrip naaktfouillering, noch hoe deze moet worden uitgevoerd. Uiteindelijk is een naaktfouillering een modaliteit van een fouillering die in de context van een fouillering voor opsluiting in een cel en in de context van een gerechtelijke fouillering soms kan worden toegepast. Hierbij dienen de principes van wettig doel, subsidiariteit en proportionaliteit gerespecteerd te worden. De fouillering is een maatregel die desgevallend tot op het naakte lichaam gaat (in de voormelde gevallen).

45. In bovenstaande gevallen kan de fouillering dus leiden tot het volledig uitkleden van de persoon voor zover een dergelijk uitkleden vereist is door concrete omstandigheden (aanwijzingen en sterke vermoedens dat de persoon voorwerpen of stoffen onder zijn kleren verbergt), in naleving van de finaliteit van dit soort van fouillering (zich ervan vergewissen dat de persoon niet in het bezit is van voorwerpen of stoffen die gevaarlijk zijn voor hemzelf of voor anderen of die van aard zijn een ontvluchting te vergemakkelijken) en rekening houdend met de beginselen van subsidiariteit (de finaliteit van de fouillering voor opsluiting in een cel kan niet anders worden bereikt dan door dat ontkleden) en proportionaliteit (de graad van ontkleden moet in verhouding staan tot het gezochte voorwerp). Die beginselen zijn trouwens uiteengezet in de interventie-gids terrein, waarin wettelijke procedures, aangevuld met praktische tips, d.m.v. fiches ter beschikking worden gesteld aan de politie.

46. In de richtlijnen van enkele korpsen wordt de term ‘naaktfouillering’ niet gebruikt, maar spreekt men over ‘een vraag tot ontkleding’. Ook bij deze term blijft er echter ruimte voor interpretatie: betreft het een volledige (volledig naakt) of een gedeeltelijke ontkleding (bv. tot op het ondergoed)? Op deze manier blijft de invulling van het begrip ‘ontkleding’ een persoonlijke appreciatie.

47. Het schaamtegevoel kan worden beschouwd als het criterium om te stellen dat er sprake is van een naaktfouillering. Dit impliceert dat er niet noodzakelijk sprake hoeft te zijn van een volledige ontkleding om te kunnen spreken van een naaktfouillering. Het doen ontkleden tot op het ondergoed kan volgens sommige respondenten eventueel al worden beschouwd als een naaktfouillering. Het kijken in de onderbroek (bv. om te zoeken naar drugs) wordt zeker ervaren als een naaktfouillering, ook al wordt het ondergoed niet uitgedaan. Er lijkt bij de respondenten geen discussie over te bestaan dat wanneer de intieme delen zichtbaar zijn, dit als een naaktfouillering moet worden beschouwd.[7]

48. Bij de opsluiting van vrouwen hebben verschillende diensten de gewoonte om steeds de bh te laten uitdoen. Dit kan echter gebeuren zonder dat de kledij volledig wordt uitgedaan. Het wordt dan ook niet beschouwd als een naaktfouillering. Het kan echter voorvallen dat vrouwen zich spontaan uitkleden wanneer hen wordt gevraagd hun bh uit te doen. Hoewel het initiatief om over te gaan tot volledige ontkleding (hier van het bovenlichaam) niet van de politie komt, is het aan te bevelen hiervan melding te maken in het register van de vrijheidsberoving.

49. Een respondent verduidelijkt dat een naaktfouillering eigenlijk een fouillering betreft van de kledij die de gefouilleerde zelf heeft uitgedaan. Er is geen sprake van het aanraken van het lichaam, wel van een visuele controle van het naakte lichaam. Een andere respondent stelt zich de vraag: wat als men overgaat tot fouillering door de kleren één voor één te laten uitdoen en meteen één voor één terug aan te laten doen, zodat de persoon op geen enkel moment volledig naakt is?

50. Uit de antwoorden blijkt dat er subtiele interpretatieverschillen bestaan betreffende de naaktfouillering. Verschillende respondenten stellen zich echter de vraag in hoeverre het wenselijk is een strikte definitie inzake naaktfouilleringen in de wet te voorzien. Hierbij wordt gesteld dat het immers moeilijk is om een 100% sluitende definitie te geven, waardoor er nog meer aanleiding tot discussie kan ontstaan. In de praktijk worden medewerkers met verschillende

.....

[7] Uit de dossierstudie blijkt nochtans dat deze mening niet door alle politiemensen op het terrein wordt gedeeld. In een dossier waarbij op de openbare weg een persoon werd gecontroleerd op drugsbezit werd de onderbroek naar voor getrokken en vervolgens heen en weer bewogen om te controleren of er drugs werden verborgen onder zijn geslachtsdelen. De politieman verklaarde dat hij er niet had bij stilgestaan dat dit als een naaktfouillering moest worden beschouwd, aangezien de gecontroleerde persoon niet volledig naakt was.

situaties geconfronteerd en bestaat het risico dat bij incidenten zal blijken dat de definitie de concrete situatie niet omvat. Het is niet mogelijk dit alles-omvattend te beschrijven, met het risico dat men in situaties komt die niet onder de definitie vallen. Men vindt het beter een algemeen houvast te hebben dat als basis dient, maar wel een zekere appreciatiemarge toelaat.

5.2.2 Het bestaan van richtlijnen m.b.t. de toepassing van naaktfouilleringen

51. Bij de meeste respondenten worden de richtlijnen m.b.t. fouilleringen als onderdeel opgenomen in algemene richtlijnen (bv. inzake de opsluitingen).

52. De meeste diensten stellen de richtlijnen digitaal ter beschikking via share-point. Enkele diensten maken gebruik van een eigen tool die digitaal en mobiel raadpleegbaar is en waarin voor elk type fouillering duidelijk wordt vermeld of ontkleding al dan niet is toegestaan en onder welke modaliteiten.

53. Een respondent merkt op dat de richtlijnen beschikbaar worden gesteld via verschillende kanalen (e-mail, sharepoint, Teams, Focus, intranet), wat verspreiding van de informatie in de hand werkt. Op deze manier ontstaat een wildgroei aan kanalen, een overaanbod aan informatie en wordt het vaak een zoektocht om snel de juiste informatie te kunnen vinden. Er is nood aan eenvormigheid in de verspreiding van richtlijnen, maar tevens wordt de vraag gesteld waarom elke zone zelf richtlijnen moet uitwerken en of het niet beter zou zijn dat dit op nationaal niveau wordt gedaan met sharepoint als basis-referentie.

54. De ervaring leert echter dat de pragmatiek van het terrein soms moeilijk te vertalen is naar een sluitende richtlijn. De beoordeling om over te gaan tot een naaktfouillering is contextgevoelig en het is onmogelijk om richtlijnen te schrijven die voor elke situatie 100% sluitend en toepasbaar zijn. Naar analogie van de definiëring van begrippen zoals naaktfouillering leert de ervaring dat zeer gedetailleerd uitgewerkte richtlijnen vaak leiden tot meer vragen en onduidelijkheid, bijvoorbeeld wanneer er zich een situatie voordoet die op een of andere manier afwijkt van de beschreven situatie. Het oordeel en de appreciatie van de individuele politieambtenaar blijft nodig, weliswaar gesteund op algemeen geldende principes (legaliteit, subsidiariteit, proportionaliteit en finaliteit). Bovendien zou het beschrijven van een gedetailleerde procedure voor naaktfouilleringen het effect kunnen hebben dat dit type fouilleringen ook meer zal worden toegepast.

55. Er wordt in die zin (opnieuw) gewezen op het belang van een zekere beoordelingsmarge van de politieambtenaar, waarbij wel een houvast wordt geboden om tot een intern beslissingsproces te komen met motivering van de gestelde handelingen. Hierbij is het evenwel belangrijk om de motivering om over te gaan tot een bepaalde manier van handelen (*in casu* het uitvoeren van

een naaktfouillering) duidelijk (schriftelijk) te verwoorden, rekening houdend met concrete elementen en individuele omstandigheden.

56. Overgaan tot een naaktfouillering op de openbare weg (bv. door in de onderbroek te kijken) wordt afgeraden, hoewel dit slechts uitzonderlijk als dusdanig in een richtlijn wordt verwoord. Een respondent stelt dat men geen richtlijnen wil maken voor wat *niet* mag. Dit zou kunnen leiden tot de interpretatie dat men mag doen wat niet verboden is.

57. De meeste korpsen hebben richtlijnen waarin wordt vermeld dat ontkleding:
- slechts uitzonderlijk mag worden toegepast;
- steeds met de nodige discretie moet worden uitgevoerd;
- geen arbitraire of vernederende maatregel (of straf) mag zijn;
- niet systematisch mag worden toegepast;
- moet worden uitgevoerd met respect voor de waardigheid van de persoon;
- niet mag uitmonden in een onderzoek aan het lichaam;
- alleen kan worden gerechtvaardigd o.b.v. ernstige aanwijzingen;
- proportioneel moet zijn t.o.v. hetgeen gezocht wordt;
- alleen mag worden toegepast indien het doel niet anders kan bereikt worden (subsidiariteit);
- duidelijk moet worden gemotiveerd;
- moet worden uitgevoerd door collega's van hetzelfde geslacht.

58. Twee respondenten erkennen dat er vrij systematisch naaktfouilleringen worden/werden uitgevoerd voorafgaand aan een opsluiting in de cel. De reden hiervoor is allicht te vinden in enkele incidenten die zich hebben voorgedaan ten gevolge van een minder grondige fouillering.

59. Ook in het kader van gedwongen repatriëringen door de dienst verwijderingen van de LPA wordt er uit veiligheidsoverwegingen systematisch overgegaan tot een naaktfouillering met kniebuigingen. Dit is niet het geval voor de personen die vrijwillig terugkeren. Wat de overige naaktfouilleringen betreft, stelt LPA dat deze steeds discreet proportioneel en respectvol moeten gebeuren, alleen bij een duidelijke politionele reden en indien strikt noodzakelijk en dus niet systematisch.

60. De personen die door SPN Zeebrugge worden opgesloten zijn nagenoeg allemaal transmigranten die vaak in het bezit zijn van scherpe voorwerpen, aanstekers en dergelijke, die gebruikt worden om inklimming in vrachtwagens te vergemakkelijken. Bij een opsluiting in de cel wordt daarom systematisch nazicht gedaan van de slip (die men moet laten zakken) en moeten vrouwen systematisch hun bh uitdoen.

61. Belangrijk is om steeds de algemene principes van finaliteit, legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. In dit verband wijst men op het belang van een goede communicatie (*cf. infra*).

62. Er wordt door enkele diensten opgemerkt dat uit de praktijk blijkt dat het bestaan van richtlijnen niet automatisch leidt tot de correcte toepassing ervan. Sommige diensten vestigen in hun richtlijnen expliciet de aandacht op een correcte schriftelijke weergave van de finaliteit, het verloop en het resultaat van de fouillering. Zowel uit de dossieranalyse als uit de gesprekken blijkt echter dat een correcte weergave van het verloop van de fouillering soms een pijnpunt blijft. Toezicht op deze correcte toepassing, zowel wat de uitvoering van naaktfouilleringen als wat de registratie ervan betreft, blijft nodig.

63. Veel politiemensen baseren zich niet op dienstnota's, die vaak niet worden gelezen of waarvan er te veel bestaan zodat het overzicht zoekgeraakt, maar eerder op opleidingen, waar de praktijk wordt toegepast. Het wettelijk kader kan tijdens deze opleidingen in herinnering worden gebracht.

5.2.2.1 Het laten uitvoeren van kniebuigingen

64. Het laten uitvoeren van kniebuigingen in het kader van een naaktfouillering heeft een bijkomende impact op het gevoel van eigenwaarde en vereist dus des te meer een zeer goede motivatie vooraleer deze techniek wordt toegepast. De techniek wordt meestal toegepast in het kader van druggerelateerde delicten.

65. Slechts enkele korpsen vermelden kniebuigingen expliciet in hun richtlijnen. De PZ Antwerpen stelt bijvoorbeeld dat kniebuigingen (bij een opsluiting in de cel) zelden verantwoord zijn en enkel kunnen worden uitgevoerd wanneer dit strikt noodzakelijk is met het oog op het waarborgen van de veiligheid en de fysieke integriteit van betrokkene.

5.2.2.2 De naaktfouillering van minderjarigen

66. Uit de dossieranalyse weergegeven onder titel 5.1 bleek reeds dat, ondanks de extra aandacht die toch zou moeten worden besteed aan de kwetsbaarheid van minderjarigen, kon worden vastgesteld dat 14% van de klachten betrekking had op naaktfouilleringen van minderjarigen.

67. Gelet op hun bevoegdheid en expertise ter zake werden het Kinderrechten-commissariaat en de *Délégué général aux droits de l'enfant* bevraagd betreffende de bij hen beschikbare gegevens inzake naaktfouilleringen van minderjarigen en de toepassing van de *'kindtoets'* door de politiediensten.

68. Het Vlaamse Kinderrechtencommissariaat pleit in een advies inzake de fouillering van minderjarigen voor:

- een algemeen verbod op naaktfouillering bij administratieve of bestuurlijke aanhoudingen;
- de naaktfouillering te koppelen aan de voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van de procureur des Konings na een individuele risico-inschatting bij een gerechtelijke aanhouding;

- een algemene registratie- en motiveringsplicht bij naaktfouilles met een expliciete vermelding van de parameter 'minderjarigheid';
- een systematische controle op de vermelding van de risico-inschatting en de bijhorende motivering in het proces-verbaal of in het register van de vrijheidsberoving, zodat dit geen stijlformule wordt.

69. Er kan worden opgemerkt dat het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) er in een advies[8] eveneens voor pleit om de naaktfouilleringen van minderjarigen te koppelen aan een voorafgaandelijke toestemming van de procureur des Konings.

70. Het FIRM stelt eveneens voor "*dat elke naaktfouillering van een minderjarige wordt uitgevoerd in aanwezigheid van een derde die geen deel uitmaakt van het politiekorps. De lijst van categorieën van personen die aanwezig kunnen zijn, kan bij koninklijk besluit worden vastgesteld, en de minderjarige mag geen afstand doen van zijn of haar recht op aanwezigheid van een derde persoon*".

71. Bijkomend pleit het Kinderrechtencommissariaat voor de integratie van een 'kindtoets' in het politiewerk zowel voor, tijdens als na de interventie met het oog op een kindvriendelijke aanpak, rekening houdend met de context. Dit houdt in dat men bij een interventie met een minderjarige aandacht moet hebben voor de emotionele en psychologische impact die dit kan hebben op de minderjarige. Er kan worden opgemerkt dat de minister van Binnenlandse Zaken de 'kindtoets' wil invoeren in het politiewerk. Hiervoor werd een werkgroep samengesteld met naast de federale en lokale politie, ook vertegenwoordigers van jeugd-organisaties, het Kinderrechtencommissariaat, de *Délégué général aux droits de l'enfant*, justitie, Unia, Hannah Arendt Instituut, onderwijsinstanties, … De werkgroep ontleedt de bestaande politieprocedures en past deze aan de specifieke kenmerken en noden van kinderen en jongeren aan.[9]

72. Bij de bevraagde respondenten is de PZ Gent de enige politiezone die vertrouwd is met de 'kindtoets' en deze term ook expliciet vermeld in haar richtlijnen.[10] Bij de overige diensten is de 'kindtoets' niet gekend.

73. Met betrekking tot de fouillering voor opsluiting in de cel is de korpschef van de PZ Gent van mening dat, zeker bij minderjarigen, de nodige omzichtigheid aan de dag moet worden gelegd. Hij merkt op dat er eind 2019, na een klacht inzake de opsluiting van minderjarigen en daaropvolgend overleg met de ombudsdienst van de Kinderrechtencommissaris, een aanpassing gebeurde van de korpsinstructies betreffende de opsluitingen in het cellencomplex. Meer

.....

[8] Advies nr. 8/2022 van 15 juni 2022 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij zogenaamde naaktfouilles. (https://federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/wetsvoorstel-naaktfouilleringen).

[9] Zie https://verlinden.belgium.be/nl/kindtoets.

[10] In de PZ Gent gebruikt men de term 'kindreflex'.

bepaald werd vermeld dat bij opsluiting van minderjarigen steeds de '*kindreflex*' moet worden gemaakt.

74. Bijkomend werden er door de PZ Gent twee formulieren in gebruik genomen. Het eerste formulier '*vrijheidsberoving van een minderjarige*' wordt na een vrijheidsberoving en opsluiting van een minderjarige aan de ouders van de minderjarige bezorgd. Met dit document wil men de ouders wijzen op de emotionele impact die de opsluiting kan hebben op hun zoon of dochter, maar eventueel ook op de familieleden. Daarom worden zij meteen in het bezit gesteld van de gegevens van de Dienst Maatschappelijke Zorg (DMZ) van de PZ Gent die hen kan bijstaan bij eventuele vragen of bij een doorverwijzing naar de hulpverlening. Het tweede formulier betreft een '*verklaring van burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor natuurlijke personen*'. Door middel van dit formulier wil men de ouders van een minderjarige die bij feiten betrokken was, en eventueel van zijn vrijheid werd beroofd, kennisgeven van deze feiten en hen wijzen op de burgerrechtelijke aansprakelijkheid die zij hebben t.a.v. hun kind. Het formulier biedt de ouders tevens de mogelijkheid om hun grieven of opmerkingen over de feiten mee te delen aan de politie.

75. Bij de meeste bevraagde korpsen bestaan er geen specifieke richtlijnen voor de naaktfouillering van minderjarigen. In de wetgeving wordt dit onderscheid evenmin gemaakt. Enkele respondenten merken op dat de term 'minderjarige' verwijst naar een brede waaier van jongeren met verschillende leeftijden en verschillend gedrag. Een minderjarige van 12 jaar kan niet worden vergeleken met een minderjarige van 17 jaar. Er wordt opgemerkt dat in bepaalde buurten frequent gebruik wordt gemaakt van minderjarigen voor het transporteren van drugs en er reeds bij verschillende minderjarigen messen werden aangetroffen. Bij het aantreffen van deze minderjarigen kan een naaktfouillering dus wel opportuun zijn.

76. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat politiemensen in hun dagelijkse werking worden geconfronteerd met minderjarigen die op basis van hun gedrag en voorkomen als volwassene kunnen worden aanzien. In dit verband kan worden vastgesteld dat de realiteit in bepaalde gevallen niet overeenstemt met de juridische of academische benadering van het begrip 'minderjarigheid', waar de enige maatstaf de leeftijd van de betrokkene is.

77. Net als bij een volwassene is het loutere gedrag van betrokkene echter geen argument om al dan niet over te gaan tot een naaktfouillering, maar moet de beslissing om dergelijke fouillering uit te voeren gebaseerd zijn op de concrete omstandigheden en de context waarbinnen de fouillering gebeurt. Net als bij een meerderjarige kunnen er bij een minderjarige gegronde redenen zijn om over te gaan tot een naaktfouillering. De leeftijd is daarbij de enige objectieve maatstaf om de staat van minderjarigheid te bepalen.

78. In dit verband wordt nogmaals gewezen op het belang van het beslissingsproces en de motivering om over te gaan tot een naaktfouillering en deze duidelijk te omschrijven in het proces-verbaal en het register van de vrijheidsberoving.

5.2.2.3 Naaktfouillering bij collectieve opsluitingen

79. De meeste respondenten beschouwen het onderscheid tussen een individuele en een collectieve opsluiting niet als een criterium waarmee rekening wordt gehouden in de beslissing om al dan niet over te gaan tot een naaktfouillering. In beide gevallen moet de beslissing gebaseerd zijn op concrete elementen. Het spreekt voor zich dat een naaktfouillering met als motivatie het risico op zelfdoding bij een collectieve opsluiting minder aan de orde is. Niettemin kunnen er zich wel andere risico's voordoen indien bepaalde voorwerpen (aanstekers, scheermesjes, ...) in de collectieve cel kunnen worden binnengebracht.

80. Voor grote evenementen (bv. een festival) gebeurt meestal eerst een oppervlakkige controle waarna, bijvoorbeeld na een positieve reactie van een drughond, kan worden overgegaan tot een naaktfouillering in een daartoe voorziene afgeschermde plaats (bv. een container of tent).

81. De grotere politiezones hebben vaak wel medewerkers die vast of via een beurtrol werken in het cellencomplex en instaan voor het volledige proces van de opsluiting. Dit ontlast de interventieploegen en zorgt tevens voor een uniforme manier van handelen.

5.2.2.4 De plaats waar de naaktfouillering gebeurt

82. Uit de dossieranalyse bleek reeds dat, met het oog op de discretie waarmee de naaktfouillering moet worden uitgevoerd, de plaats waar deze fouillering wordt uitgevoerd eveneens bijzondere aandacht verdient. Dit is het geval wanneer de fouillering gebeurt binnen het commissariaat, maar *a fortiori* geldt dit wanneer een naaktfouillering wordt uitgevoerd buiten het politiegebouw en in het bijzonder op de openbare weg/in de openlucht.

83. Nergens in de wetgeving staat uitdrukkelijk vermeld dat het ontkleden of onder de kledij kijken op het politiecommissariaat of in een specifiek lokaal moet plaatsvinden. De wet verduidelijkt evenmin hoe dit concreet moet gebeuren, waardoor het steeds een feitenbeoordeling zal zijn waarbij de legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit zullen moeten worden afgetoetst.

84. Er kan worden vastgesteld dat er een grote variëteit bestaat tussen de verschillende korpsen m.b.t. de plaats waar (naakt)fouilleringen worden uitgevoerd. Sommige korpsen beschikken over een aparte fouilleringsruimte. In kleinere korpsen of regiokantoren worden naaktfouilleringen vaak uitgevoerd in een willekeurig lokaal of in de toiletten waar de nodige discretie kan worden verzekerd. Soms wordt een cel gebruikt om naaktfouilleringen te doen waarbij

de camera al dan niet volledig zwart wordt geblurd. Het komt ook voor dat gewone fouilleringen gebeuren tegen een wand met cameratoezicht, terwijl naaktfouilleringen niet worden gefilmd. Algemeen kan wel worden vastgesteld dat in sommige korpsen werkende camera's staan opgesteld op plaatsen waar fouilleringen worden uitgevoerd.

85. Wanneer naaktfouilleringen worden uitgevoerd buiten het politiegebouw blijkt uit zowel de dossieranalyse als de antwoorden van de respondenten dat men op het terrein in de mate van het mogelijke gebruik zal maken van een afgezonderde plaats zoals een apart lokaal of een toilet. Niettemin kon worden vastgesteld dat enkele klachten betrekking hadden op het naakt fouilleren op de openbare weg.

86. Het naakt fouilleren van een persoon op de openbare weg is toegelaten mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Ter zake kan worden verwezen naar onderstaande juridische analyses die hierover door het Comité P werden gepubliceerd in zijn jaarverslagen van 2016 en 2020.

87. *Het gebruik van fouilleringstechnieken die de eerbaarheid of de waardigheid van de aangehouden persoon kunnen aantasten of zelfs een gevoel van vernedering kunnen teweegbrengen is onderworpen aan strikte voorwaarden in termen van noodzaak en naleving van de beginselen van finaliteit, subsidiariteit en proportionaliteit, wat veronderstelt dat het gebruik beperkt blijft tot uitzonderlijke gevallen.*[11]

88. *Noch de tekst van artikel 28, §2 Wet Politieambt dat de gerechtelijke fouillering regelt noch de voorbereidende werken ter zake sluiten juridisch absoluut uit dat een gerechtelijke fouillering, desgevallend tot op het naakte lichaam, uitgevoerd wordt in open lucht. Evenmin kan een dergelijk juridisch verbod gelezen worden in rechtspraak of in de omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt die deze wet naar de praktijk vertolkt. Ook indien artikel 35 Wet Politieambt ('bescherming tegen publieke nieuwsgierigheid') in het debat betrokken wordt, blijft volgens het Comité P de slotsom overeind dat in de politieregelgeving een gerechtelijke naaktfouillering in open lucht niet absoluut verboden is: artikel 35 Wet Politie-ambt schrijft een inspanningsverbintenis en geen resultaatsverbintenis in hoofde van de politiebeambten in die inhoudt dat zij zo goed als mogelijk van hun vrijheid benomen personen beschermen tegen publieke nieuwsgierigheid. Een en ander betekent evenwel niet dat men ongebreideld in open lucht mag naakt fouilleren, praktijk waarbij het seksueel schaamtegevoel in beeld is.*[12]

89. Wanneer er toch wordt overgegaan tot dergelijke fouillering, dient er in het proces-verbaal duidelijk gemotiveerd te worden met welke finaliteit (wettig

.....

[11] Comité P, Jaarverslag 2016, p. 43.

[12] Comité P, Jaarverslag 2020, p. 76-77.

doel) men hiertoe overgaat en dient de gebruikte werkwijze op een omstandige manier beschreven te worden in het proces-verbaal.

90. Bovendien moet er maximaal aandacht worden geschonken aan de discretie bij de uitvoering van de naaktfouillering. Derhalve is het aangewezen dergelijke fouillering bij voorkeur uit te voeren in een afgesloten ruimte of in het commissariaat.

91. In enkele klachten was er sprake van het naar voren trekken van de onderbroek op de openbare weg om te controleren of er drugs waren verstopt onder de geslachtsdelen. In één klacht bleek er zelfs sprake van een systematische toepassing van deze techniek. Hoewel de persoon zich hierbij niet volledig naakt hoeft te vertonen, lijkt het evident dat deze handeling moet worden beschouwd als een naaktfouillering.[13]

92. In dit verband kan worden gesteld dat de mate van ontkleding niet het belangrijkste criterium mag zijn, maar wel de impact van de manier van fouilleren op de eerbaarheid, de waardigheid en het schaamtegevoel van de gefouilleerde.

93. Het is duidelijk dat het kijken in de onderbroek, waarbij de intieme delen van de gefouilleerde ontbloot worden ten aanzien van de politieambtenaar, een impact heeft op de eerbaarheid, de waardigheid en het schaamtegevoel van de gefouilleerde, ook al dient deze zich niet (geheel of gedeeltelijk) te ontkleden.

94. Zoals hoger gesteld, is het gebruik van fouilleringstechnieken die de eerbaarheid of de waardigheid van de betrokken persoon kunnen aantasten of zelfs een gevoel van vernedering kunnen teweegbrengen enkel toegelaten indien strikt noodzakelijk en mits naleving van de beginselen van finaliteit, subsidiariteit en proportionaliteit, hetgeen veronderstelt dat het gebruik beperkt blijft tot uitzonderlijke gevallen.

95. Er dient dus over te worden gewaakt dat de toepassing van de gebruikte techniek, waarbij de onderbroek naar voor wordt getrokken en de geslachtsdelen worden bekeken, met de nodige terughoudendheid wordt toegepast. Enkele respondenten stellen formeel dat dergelijke techniek sterk moet worden afgeraden.

96. Eén respondent poneert echter het argument dat het kijken in de onderbroek op een discrete plaats op de openbare weg en louter in aanwezigheid van de strikt noodzakelijke medewerkers minder ingrijpend is dan een overbrenging naar het bureel met de uitvoering van een volledige naaktfouillering. Voorafgaand aan een overbrenging is trouwens een veiligheidsfouille nodig om de overbrenging op een veilige manier te kunnen uitvoeren.

.....

[13] Zie titel 5.2.1 inzake de definiëring van het begrip naaktfouillering.

5.2.2.5 De fouillering van transgenders

97. Hoewel in de dossieranalyse geen klachten voorkomen inzake de naakt-fouillering van transgenders, is het een problematiek die wel door enkele respondenten wordt aangekaart. Voor verschillende politiemensen blijkt het niet duidelijk hoe hiermee moet worden omgegaan. Kan de gefouilleerde persoon kiezen of hij door een man of een vrouw wordt gefouilleerd? Wat met een transgender man die zich vrouw voelt, maar de uiterlijke kenmerken heeft van een man? Wat met de rechten van de politieambtenaar, bijvoorbeeld wanneer een (trans)man zich toch wil laten fouilleren door een vrouw? Deze problematiek speelt mogelijk nog sterker wanneer het gaat over naaktfouilleringen.

98. Er kan worden opgemerkt dat uit de bevraging bleek dat minstens één van de respondenten gebruikmaakt van een formulier voor de toestemming tot fouillering van een persoon die verklaart dat zijn juridische geslacht niet overeenkomt met de genderidentiteit, wat als een goede praktijk kan worden beschouwd, aangezien er op deze manier geen ruimte is voor discussies of misverstanden. Dit formulier is voor alle politiediensten beschikbaar via de 'interventiegids terrein'.

99. Het jaarverslag 2016 van het Comité P en het verslag 'Aanbevelingen in het geval van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen', dat in 2020 op de website van het Comité P werd gepubliceerd, formuleerden reeds de aanbeveling om art. 28 Wet Politieambt uit te breiden met een regeling voor de fouillering van transgenders.

5.2.3 De registratie van naaktfouilleringen

5.2.3.1 Resultaten van de bevraging

100. Zowel uit de dossieranalyse als uit de bevraging van de respondenten blijkt dat de registratie van naaktfouilleringen een heikel punt vormt. Dit heeft zowel te maken met de vorm en de inhoud van het register van de vrijheidsberovingen als met de manier waarop dit wordt ingevuld.

101. Art. 33*bis* Wet Politieambt voorziet dat de inhoud en de vorm van het register van de vrijheidsberoving en de voorwaarden waaronder de gegevens worden bewaard door de koning worden bepaald. Het Comité P heeft reeds herhaaldelijk aanbevolen dat de invulling en het beheer van registers van bestuurlijk of gerechtelijk aangehouden personen zo snel mogelijk moet worden gestandaardiseerd via een koninklijk besluit. Tot op heden bleef dit echter dode letter. Het gevolg is dat bij de verschillende politiediensten geen eenvormigheid bestaat in het register van de vrijheidsberoving, noch qua inhoud, noch qua vorm. Wat de vorm betreft, gebruiken veel diensten nog steeds een papieren register. Enkele diensten maken gebruik van ISLP, een eigen digitaal register (bv. Gent) of werken aan de ontwikkeling ervan (bv. Antwerpen).

102. In het digitale register dat voorzien wordt in ISLP kan, wat de wijze van fouillering betreft, de term ontkleden aangeduid worden, naast aftasten lichaam, aftasten kledij en controle bagage. Ook het resultaat en het wettelijk motief kunnen worden vermeld.

103. Wat de terminologie in ISLP betreft, wordt door een respondent opgemerkt dat ook hier interpretatie mogelijk is. Uit een bevraging van het personeel bleek dat bijvoorbeeld de termen 'aftasten kledij' en 'aftasten lichaam' op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Aftasten van de kledij kan immers wanneer deze wordt gedragen door de gefouilleerde, maar het kan ook betekenen dat de kledij wordt afgetast nadat de gefouilleerde persoon deze heeft uit gedaan. Idem met de term 'aftasten lichaam', is dit het geklede of naakte lichaam? Ook de term 'ontkleden' laat ruimte voor interpretatie, verwijst dit naar een volledige of een gedeeltelijke ontkleding?

104. Verschillende diensten wijzen bovendien op de praktische haalbaarheid van de registratie, in het bijzonder in de zones waar een groot aantal opsluitingen wordt verricht, die zich bovendien vaak concentreren op piek-momenten (bv. 's nachts en tijdens het weekend) en bij collectieve opsluitingen (bv. bij een ordedienst). Het invullen van het register moet relatief snel kunnen gebeuren.

105. De registratie van naaktfouilleringen bij grootschalige evenementen wordt soms genoteerd als vrije tekst in een interventie- of meldingsfiche, maar blijft vaak ook achterwege, zeker wanneer er niets wordt aangetroffen tijdens de fouillering.

106. Uit de gevoerde gesprekken blijkt duidelijk een vraag naar een pragmatische en werkbare werkwijze die niet leidt tot bijkomende administratieve werklast. Zo worden in het cellencomplex van de PZ Antwerpen jaarlijks ongeveer 10.000 personen opgesloten, met vaak een grotere concentratie tijdens het weekend. Ook bij de opsluiting van grotere groepen (bv. tijdens betogingen of bij de interceptie van transmigranten) is er behoefte aan een efficiënte en pragmatische werkwijze die een vlotte afhandeling van grote groepen mogelijk maakt.

107. Tijdens de interviews werd opgemerkt dat het afgeven van een schriftelijk bewijs aan de burger, zoals voorgesteld in het reeds vermelde wets-voorstel tot aanpassing van art. 28 Wet Politieambt[14], een bijkomende administratieve werklast zal creëren, terwijl men net wil evolueren naar een digitalisering van de werkprocessen. Tevens wordt de vraag gesteld in welke mate dit een meerwaarde biedt voor de burger. Wanneer er een correcte registratie gebeurt van de uitvoering van een naaktfouillering en de motivatie om hiertoe over te gaan, is dit opvraagbaar en moet dit in principe volstaan.

.....

[14] https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1944/55K1944001.pdf.

Verschillende korpsen zetten reeds de stap naar een digitalisering van hun processen waardoor een papieren neerslag, in de vorm van een soort attest, geen meerwaarde biedt.

108. Anderzijds zou men kunnen stellen dat de uitvoering van een naaktfouillering de uitzondering zou moeten zijn en dus slechts in sporadische gevallen mag worden toegepast. De verplichting om de burger een schriftelijk bewijs te overhandigen kan de politieambtenaar ertoe aanzetten extra na te denken over de opportuniteit van dergelijke fouillering. Dit mag echter niet leiden tot het niet uitvoeren van een naaktfouillering, wanneer dit zou kunnen leiden tot bepaalde veiligheidsrisico's en de hiermee gepaard gaande aansprakelijkheid voor de politieman (bv. bij een zelfdoding in de cel).

109. In dit verband kan men zich afvragen bij wie de verantwoordelijkheid ligt wanneer er zich een incident voordoet ten gevolge van het niet uitvoeren van een naaktfouillering of een te oppervlakkige fouillering. Verschillende korpsen maken immers melding van incidenten ten gevolge van een onzorgvuldige fouillering. Gelukkig blijven dergelijke incidenten beperkt, maar telkens komt de verantwoordelijkheid van de politieambtenaar wel in beeld. Voor de individuele politieambtenaar zou dit eventueel zware gevolgen kunnen hebben.

110. Het vermelde wetsvoorstel wil eveneens een verbod invoeren op systematische fouilleringen waarbij personen zich dienen uit te kleden. De vraag rijst in hoeverre hierop uitzonderingen kunnen bestaan en onder welke voorwaarden deze kunnen worden toegekend. Een algemeen verbod op systematische naaktfouilleringen geldt immers zonder uitzondering voor alle diensten, wat in bepaalde gevallen veiligheidsrisico's met zich kan meebrengen. In die zin kan worden verwezen naar de gedwongen repatriëringen door de LPA. Ook hier komt opnieuw de vraag naar de verantwoordelijkheid van de individuele politieambtenaar in beeld.

111. De meeste diensten formuleren de behoefte om te kunnen beschikken over een eenvormig digitaal register, dat handig in gebruik is en met een eenmalige vatting en koppeling aan het PV-register.

112. Inhoudelijk kan worden vastgesteld dat in de meeste registers de vermeldingen inzake de fouillering beperkt blijven tot de naam van de uitvoerder en het tijdstip. Slechts bij één van de bevraagde diensten (PZ Gent) wordt in het register expliciet melding gemaakt van de uitvoering van een naaktfouillering en het uitvoeren van kniebuigingen.

113. De ervaring leert dat de expliciete vermelding van naaktfouilleringen en kniebuigingen ervoor zorgt dat hier bewuster mee wordt omgegaan. Een respondent merkte echter op dat een goed register nog geen goed gebruik ervan garandeert. Kwaliteitscontrole op het invullen van het register blijft nodig en

ontbreekt in sommige gevallen. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de OBP/OGP.

114. Een andere respondent stelt voor om de registratie in de vorm van een stroomdiagram te laten verlopen waarbij de verbalisant wordt begeleid bij het aanvinken van de verschillende opties. Waar nodig kan worden gewerkt met 'pop-ups' die extra verduidelijking of een omschrijving kunnen geven bij een bepaalde rubriek, zodat er geen verschillende interpretaties mogelijk zijn.

5.2.3.2 De ontwikkeling van een digitaal register door DRI

115. De behoefte om te kunnen beschikken over een uniform digitaal register van de vrijheidsberoving is reeds langer gekend. Tijdens het directiecomité van de federale politie *d.d.* 13/01/2020 werd aan DRI de opdracht gegeven om een eenvormig digitaal register te ontwikkelen. Het verslag van het directiecomité vermeldt in dit verband het volgende: "*Het artikel 33bis van de wet op het politieambt voorziet in een register van vrijheidsbenemingen waarin een chronologische weergave wordt opgenomen van het verloop van de vrijheids-beneming vanaf het begin tot het einde of tot het moment van de overdracht van de betrokken persoon aan de bevoegde overheid. De inhoud en de vorm van het register worden vastgelegd in een koninklijk besluit. Een werkgroep GPI werd opgericht om de minimale inhoud van het register te bepalen. Momenteel zijn er verschillende soorten registers die gebruikt worden binnen de GPI (ISLP, DGA register, SPC-register, ...). Het ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een uniek register dat 'overal' en voor 'iedereen' toegankelijk zou zijn. De commissie voor de preventie van foltering heeft al meermaals gevraagd om dit register te implementeren*".

116. Uit het overleg met DRI blijkt dat de ontwikkeling van het uniform digitaal arrestatieregister, het zogenaamde 'Cross Arrest' ondertussen werd afgerond. Het resultaat werd voorgelegd aan een projectgroep, waarna er nog twee bijkomende aanpassingen werden gevraagd. Enerzijds werd gevraagd om bijkomende zoekmogelijkheden te voorzien, anderzijds werd gevraagd om een module 'cellenbeheer' te integreren. Dit laatste moet de mogelijkheid bieden om, afhankelijk van het profiel van de gebruiker, een overzicht te krijgen van de bezetting van de cellen in de eigen zone, naburige zones of zelfs ruimer.

117. Men deelt mee dat het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 33*bis*, derde lid, van de Wet Politieambt (hierna: ontwerp-KB) klaar is, maar dat men wacht met de publicatie tot op het moment dat het digitaal register effectief in gebruik kan worden genomen.

118. Bij de ontwikkeling van het digitaal register heeft DRI rekening gehouden met de functionaliteiten die worden omschreven in het ontwerp-KB.

119. Met betrekking tot de inhoud van het register van vrijheidsbenemingen kan worden vastgesteld dat het ontwerp-KB inzake de fouillering voor opsluiting in de cel in art. 3, 13° slechts voorziet in twee gegevens, nl.:

- het tijdstip van de fouillering;
- de identificatie van de persoon die overgaat tot de fouillering.

Er is geen sprake van andere mogelijk relevante vermeldingen zoals:

- het uitvoeren van een naaktfouillering (al dan niet met kniebuigingen);
- de motivatie om over te gaan tot een naaktfouillering (proportionaliteit, finaliteit, ...);
- het resultaat van de (naakt)fouillering;
- het gebruik van dwang of geweld.

120. Er kan worden opgemerkt dat er nog bedenkingen kunnen worden geuit bij zowel de inhoud van het ontwerp-KB als de inhoud van het door DRI ontworpen digitale register dat voormeld KB als uitgangspunt neemt. De volledige analyse van het KB en het register 'Cross Arrest' valt buiten de scope van dit onderzoek, maar wordt door het Comité P verder opgevolgd. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken werden, net als de commissaris-generaal van de federale politie en de voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP), per brief in kennis gesteld van de bedenkingen van het Comité P gerelateerd aan bovenvermeld register en ontwerp-KB.

5.2.4 De rol van de OBP/OGP

121. De Wet Politieambt voorziet dat de gerechtelijke fouillering wordt uitgevoerd overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van de officier van gerechtelijke politie (OGP). De fouillering voor opsluiting in de cel wordt uitgevoerd overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van de officier van bestuurlijke of gerechtelijke politie. De fysieke aanwezigheid van de OGP of OBP is evenwel geen vereiste.

122. Volgens de respondenten wordt een naaktfouillering in principe steeds ter kennis gebracht van de dienstdoende OGP of OBP. Waar mogelijk komt deze ter plaatse, hoewel dit niet steeds het geval blijkt te zijn (wat zoals vermeld ook niet verplicht is). In bepaalde korpsen is het (bv. door de personeelsbezetting of geografische spreiding van de zone) niet haalbaar dat de OGP/OBP zich steeds ter plaatse begeeft. In dit verband wordt aan de inspecteurs soms een grote beoordelings- en handelingsmarge gegeven. De beslissing om over te gaan tot een naaktfouillering ligt bij de OBP of de OGP, maar de uitvoering ervan is de verantwoordelijkheid van de betrokken politieambtenaar die zich hierbij dient te houden aan de algemeen geldende principes.

123. Ook hier wordt de bekommernis geuit omtrent een praktisch haalbare en pragmatische werkwijze en wordt tevens gewezen op het gevaar van het 'dicht schrijven' van richtlijnen die te gedetailleerd trachten in te gaan op concrete situaties. Het is immers moeilijk om elke denkbare situatie te beschrijven in een

richtlijn. Het lijkt misschien contradictorisch, maar een zeer gedetailleerde richtlijn kan op die manier leiden tot extra vragen en verwarring.

124. Verschillende respondenten erkennen wel het belang van het toezicht op het correct invullen van het register in het bijzonder wanneer er naakt werd gefouilleerd.

5.2.5 Het filmen van (naakt)fouilleringen

125. Zowel uit de dossieranalyse als uit de bevragingen van de respondenten blijkt dat er soms camera's aanwezig zijn in de plaatsen waar wordt overgegaan tot naaktfouilleringen.

126. Dit bleek ook reeds uit een tussentijds rapport betreffende de inspectie van opsluitingsplaatsen gebruikt door de politiediensten, dat de AIG in mei 2020 publiceerde[15]. Uit de controle van 24 locaties die beschikken over opsluitingsplaatsen bleek dat er op 22 locaties voorzien werd in een specifieke ruimte die voorzien is voor de fouillering. In 50% van de bezochte locaties (12 van 24) beschikte de ruimte gebruikt voor de fouillering over een bewakingscamera. Er bestaan verschillende manieren waarop deze camera's worden gebruikt (al dan niet met een dode hoek, al dan niet live zichtbaar op beeldscherm, al dan niet met opname).

127. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat ook wat het filmen van naaktfouilleringen betreft verschillende werkwijzen bestaan binnen de korpsen van de geïntegreerde politie. Met betrekking tot het gebruik van de camera's bestaan er verschillende opties:

- de camera is aanwezig, maar wordt niet gebruikt;
- de beelden kunnen uitsluitend live bekeken worden;
- de beelden zijn slechts door een beperkt aantal personen en mits een specifieke vraag (van een gerechtelijke overheid of controleorgaan) toegankelijk – al dan niet met een systeem dat een logging bijhoudt van de raadplegingen;
- de beelden worden gedeeltelijk geblurd;
- de camera kan beelden opnemen maar het is de intervenant of OGP die beslist om de camera te activeren;
- ...

128. Verschillende respondenten achten het filmen van (naakt)fouilleringen nuttig om, in geval van een klacht, te kunnen bewijzen dat de fouillering correct werd uitgevoerd. Anderzijds wordt ook erkend dat dit belang moet worden afgewogen tegenover mogelijke inbreuken op de fysieke integriteit en de nood aan garanties op een discrete behandeling van de beelden.

.....

[15] https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/20200501-AIG-Tussentijds%20inspectieverslag%202019-Opsluitingsplaatsen%20gebruikt%20door%20de%20politiediensten.pdf.

129. Uit de bevraging blijkt dat er betreffende het regelgevend kader omtrent het filmen van (naakt)fouilleringen nog veel onduidelijkheid bestaat.

130. Aangezien het toezicht op het gebruik van camera's door de politiediensten onder de bevoegdheid valt van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) werd een advies gevraagd betreffende het filmen van (naakt)fouilleringen. Het advies van het COC wordt integraal als bijlage 3 gevoegd bij dit verslag.

5.2.6 De interne behandeling van klachten inzake naaktfouilleringen

131. Uit de dossieranalyse bleek reeds dat er in een periode van 4 jaar 99 klachten werden behandeld door het Comité P. Dit komt neer op een gemiddelde van ongeveer 2 klachten per maand. Daarbij komen de klachten die rechtstreeks bij de politiediensten komen, maar uit de uitgevoerde bevraging blijkt dat de diensten intern toezicht van de bevraagde respondenten weinig tot geen klachten ontvangen inzake de uitvoering van naaktfouilleringen. Bovendien kon worden vastgesteld dat bijna alle klachten konden worden weerlegd en er, met uitzondering van één klacht, geen fouten konden worden aangetoond in hoofde van de politiemensen. Dit neemt niet weg dat er soms wel aandachtspunten werden geformuleerd, vaak gerelateerd aan een betere registratie van de aspecten gerelateerd aan de naaktfouillering (motivatie, uitvoering, resultaat, ...).

132. Zoals reeds aangehaald, valt het op dat bepaalde grote politiezones zoals Luik en Antwerpen niet of nauwelijks het voorwerp uitmaken van klachten inzake naaktfouilleringen. De PZ Antwerpen stelt dat dit mogelijk kan verklaard worden door feit dat men in het cellencomplex (amigo) werkt met vaste mensen die de werkwijzen kennen en deze consequent toepassen. Bovendien wordt er slechts uitzonderlijk overgegaan tot een naaktfouillering en bestaat de mogelijkheid dit op een discrete manier te doen.

133. In de PZ Luik wordt een gelijkaardige werkwijze toegepast, waarbij de taken binnen het proces van een vrijheidsbeneming worden opgesplitst. De politiemensen die instaan voor de arrestatie, staan niet in voor de overbrenging. Indien er zich bij de overbrenging een incident voordoet, zal het opnieuw een andere ploeg zijn die instaat voor de opsluiting. Op deze manier wordt een te persoonlijke betrokkenheid, die zou kunnen leiden tot ongeoorloofde handelingen, vermeden. De OGP van wacht houdt tevens toezicht op het verloop van de opsluiting in de cel.

134. Anderzijds zijn er ook diensten die zeer frequent naaktfouilleringen uitvoeren en die evenmin voorkomen in het overzicht van de klachten. Hoewel de SPN Zeebrugge zeer vaak naaktfouilleringen uitvoert, heeft noch zij, noch het Comité P hierover klachten ontvangen. Dit kan eventueel worden verklaard door de specifieke populatie, met name transmigranten, die zo snel mogelijk verder

willen reizen en die niet vertrouwd zijn met de klachtenprocedure. Anderzijds stelt men bij de SPN dat er veel belang wordt gehecht aan een open houding en goede communicatie, wat veel problemen en conflicten in de kiem smoort. Er wordt veel belang gehecht aan kennis van verschillende talen en culturen (achtergronden, gewoontes), wat meehelpt om problemen te voorkomen of op te lossen.

135. Hetzelfde geldt voor de dienst verwijderingen bij de luchtvaartpolitie die bij gedwongen repatriëringen systematisch naaktfouilleringen uitvoert. Door een persoonlijke begeleiding, het opbouwen van een vertrouwensband en een goede communicatie kan worden verduidelijkt waarom een ingrijpende handeling zoals een naaktfouillering noodzakelijk is, zonder dat dit hoeft te leiden tot een klacht tegen de uitvoerende politieambtenaar.

136. Beide diensten wijzen op het belang van een goede communicatie gekoppeld aan een respectvolle manier van uitvoering van de naaktfouillering.

137. Uiteraard mag men ook niet naïef zijn. In bepaalde gevallen zal een respectvolle houding niet resulteren in de vrijwillige medewerking van de persoon die moet worden gefouilleerd. Er kan worden opgemerkt dat sommige respondenten stellen te zullen overgaan tot gepaste dwang bij een weigering zich uit te kleden. Anderzijds wordt ook herhaald dat men, ook bij een weigering tot medewerking, geen dwang zal gebruiken, maar eerder de nadruk legt op een respectvolle menselijke aanpak, goede communicatie, met uitleg waarom dit nodig is en waarbij men de nodige tijd voorziet om dit op een rustige, respectvolle manier uit te voeren. Bij een blijvende weigering (of een agressieve houding die een deftige fouillering onmogelijk maakt) kan men ook verhoogd toezicht voorzien.

138. De medewerking van de betrokkene tijdens de fouillering zal mede de noodzaak en de graad van het gebruik van dwang en geweld bepalen. Indien de betrokkene zich tegen de fouillering verzet, zal deze kunnen worden uitgevoerd met dwang mits voldaan wordt aan de voorwaarden bepaald in art. 37 Politieambt. De kledij van betrokkene mag bijvoorbeeld met dwang worden verwijderd als een 'normale' fouillering niet kan plaatsvinden gezien zijn gedragingen.[16]

5.2.7 De bevraging van ANPA inzake de opleiding

139. De bevraging van de Nationale Politieschool (ANPA) wordt afzonderlijk vermeld aangezien zij instaat voor de politieopleiding, maar in de praktijk niet geconfronteerd wordt met de uitvoering van naaktfouilleringen, daar het geen operationele dienst betreft.

140. Uit een gesprek met het diensthoofd van het departement gewelds-beheersing bij ANPA blijkt dat het uitvoeren van een naaktfouillering niet als

[16] F. GOOSSENS, Politiebevoegdheden en mensenrechten, Mechelen, Kluwer, 2006, 596.

dusdanig aan bod komt in de opleidingen geweldsbeheersing en in geen enkel handboek geweldsbeheersing wordt behandeld. Bij de oefeningen geweldsbeheersing ligt de focus hoofdzakelijk op de correcte toepassing van de voorgeschreven technieken en niet op het juridisch kader en de manier waarop dit wordt ervaren door de persoon die de techniek ondergaat.

141. ANPA erkent dat er nood is aan meer geïntegreerde oefeningen waarbij, naast het technische aspect, rekening wordt gehouden met de context en de omstandigheden waarin de technieken worden toegepast. Hierbij moet de optie om een bepaalde techniek *niet* toe te passen eveneens in rekening worden gebracht. Dit zou kunnen worden geoefend aan de hand van rollenspelen.

142. ANPA heeft geen zicht op de inhoud van de cursussen die aan de 9 provinciale politiescholen worden gebruikt, noch in welke mate en op welke wijze de naaktfouillering aan bod komt in de lessen. Elke politieschool geeft haar eigen invulling aan de opleiding, wat tot gevolg heeft dat er soms geen eenvormigheid is in hetgeen wordt aangeleerd. Lesgevers moeten een zekere vrijheid kunnen genieten om bepaalde accenten te leggen, maar zouden wel moeten voortbouwen op algemeen geldende principes die voor iedereen gelden en waarvan niet kan worden afgeweken. Momenteel loopt er een project om alle scholen dezelfde referentiedocumentatie te laten gebruiken.

143. Er werd echter geen verdere navraag of onderzoek gedaan bij de verschillende provinciale politiescholen.

6. Conclusies

144. Uit de dossieranalyse blijkt dat verschillende klachten die werden gecodeerd als naaktfouillering betrekking hebben op een fouillering waarbij de klager niet volledig werd ontkleed. Niettemin stellen de klagers ook in die gevallen dat hun fysieke integriteit werd geschaad en zij schaamte of vernedering hebben ervaren bij het ondergaan van de fouille. Men kan zich dus de vraag stellen in hoeverre er nood is aan een duidelijke **omschrijving van het begrip 'naaktfouillering'** en in welke mate een fouille waarbij men niet overgaat tot volledige ontkleding, maar waarbij er wel een aantasting kan zijn van het schaamtegevoel hiermee kan worden gelijkgesteld. De wet maakt immers geen onderscheid tussen een volledige en een gedeeltelijke ontkleding en legt de grens bij een onderzoek aan het lichaam, waarbij het lichaam naakt kan worden betast en dat ingevolge art. 90*bis* Sv. alleen kan worden uitgevoerd door een arts[17].

.....

[17] Art. 90*bis* Sv. bepaalt: *"Buiten de gevallen van een op heterdaad ontdekt of als zodanig beschouwd misdrijf en het geval waarin een meerderjarige schriftelijke toestemming geeft, kan een onderzoek aan het lichaam enkel bevolen worden door de onderzoeksrechter, door de kamer van inbeschuldigingstelling en door de rechtbank of het hof die van de misdaad of het wanbedrijf kennis neemt. Het slachtoffer of de verdachte kan zich*

145. Met betrekking tot het begrip 'naaktfouillering' wordt er door verschillende respondenten de voorkeur aan gegeven om dit niet strikt te definiëren, maar eerder te voorzien in een algemeen principe dat ruimte laat voor toepassing in alle situaties. In dit verband kan worden verwezen naar de algemene principes van wettig doel, subsidiariteit en proportionaliteit die onder meer van toepassing zijn op de fouillering, waarbij de naaktfouillering een uitvoeringsmodaliteit betreft. Er wordt gewezen op het belang van een zekere beoordelingsmarge van de individuele politieambtenaar, waarbij wel een houvast wordt geboden om tot een intern beslissingsproces te komen met motivering van de gestelde handelingen. Er dient evenwel rekening mee te worden gehouden dat een volledige ontkleding niet noodzakelijk is om te kunnen spreken van een naaktfouillering, bijvoorbeeld wanneer de geslachtsdelen worden bekeken door in de broek te kijken. De mate van ontkleding is derhalve niet het belangrijkste criterium, maar wel de impact op de eerbaarheid, de waardigheid en het schaamtegevoel van de gefouilleerde.

146. Uit de geanalyseerde dossiers blijkt dat, met uitzondering van één klacht, er steeds een juridische basis was om te kunnen overgaan tot een naaktfouillering. Het bestaan van een juridische basis impliceert echter niet noodzakelijk een correcte en menswaardige uitvoering van de naaktfouillering. Uit de ervaringen van enkele bevraagde diensten blijkt dat problemen kunnen worden vermeden wanneer de naaktfouillering op een eerbiedige en menselijke manier wordt uitgevoerd en gepaard gaat met een **goede communicatie** met de betrokkene, waarbij duidelijk wordt gemotiveerd waarom een naaktfouillering noodzakelijk is.

147. Aangezien in bijna alle geanalyseerde dossiers werd geoordeeld dat er redelijke gronden waren om over te gaan tot een naaktfouille, kan het voorbehoud worden gemaakt dat het bestaan van een klacht niet noodzakelijk impliceert dat het uitvoeren van een naaktfouille niet gerechtvaardigd zou zijn geweest. Bovendien bleek na onderzoek soms dat de versie van de klager niet steeds een correcte weerspiegeling was van het effectieve verloop van de interventie van de politie.

148. Het bestaan van 99 (bij het Comité P geregistreerde) klachten in een periode van ongeveer 4 jaar geeft nochtans aan dat de toepassing van de naaktfouillering vaak als problematisch wordt ervaren. Wanneer mensen zich naakt moeten vertonen voor de politie, heeft dit meestal een impact op het schaamtegevoel van de betrokkene. Vaak wordt dit ervaren als een disproportionele maatregel tegenover de feiten die aanleiding gaven tot de controle en/of de vrijheidsbeneming. Het laten uitvoeren van kniebuigingen wordt vaak ervaren als een bijkomende vernedering.

.....

tijdens het onderzoek aan het lichaam waaraan hij onderworpen wordt, laten bijstaan door een arts naar zijn keuze. De erelonen van de arts worden aangerekend in de gerechtskosten".

149. Het uitvoeren van een naaktfouillering is dan ook een handeling die een grote impact kan hebben op de eerbaarheid, de waardigheid en het schaamtegevoel van de gefouilleerde persoon. Het is een techniek die met de nodige terughoudendheid moet worden toegepast en steeds duidelijk moet worden gemotiveerd. Een **duidelijke registratie** van de uitvoeringsmodaliteiten, de motivering, de omstandigheden en het resultaat van de fouillering is dan ook van primordiaal belang.

150. Er kan echter worden vastgesteld dat deze elementen nog steeds vaak onvoldoende geregistreerd en beschreven worden in het register van de vrijheidsbeneming. In slechts een minderheid van de gevallen wordt er in het register van de vrijheidsberovingen of in het PV vermeld dat er werd overgegaan tot een naaktfouillering, laat staan dat de finaliteit en de proportionaliteit van de toepassing van deze techniek werden gemotiveerd. Bovendien bestaat er noch qua vorm, noch qua inhoud eenvormigheid in het register van de vrijheidsbenemingen bij de verschillende politiediensten. Er werd reeds herhaaldelijk gewezen op het belang van de publicatie van het koninklijk besluit tot uitvoering van art. 33*bis*, derde lid, Wet Politieambt dat de inhoud en de vorm van het register van de vrijheidsberovingen en de voorwaarden waaronder de gegevens worden bewaard, bepaalt.

151. Met betrekking tot de registratie van naaktfouilleringen kan worden opgemerkt dat de wet niet bepaalt dat deze expliciet moeten worden geregistreerd. Er kan dan ook worden vastgesteld dat een degelijke schriftelijke registratie en **motivatie** van de naaktfouillering in veel gevallen ontbreekt. Vaak blijft de registratie beperkt tot de aanduiding dat er een fouillering gebeurde zonder de uitvoeringsmodaliteiten, de motivatie en het resultaat te vermelden. Dit is zeker het geval wanneer bij de (naakt)fouillering geen belastende voorwerpen worden aangetroffen of bij gerechtelijke fouilleringen waarbij niet wordt overgegaan tot een opsluiting in de cel. Bij grootschalige evenementen worden dergelijke fouilleringen soms zelfs totaal niet geregistreerd.[18]

152. De impact die een naaktfouillering heeft op de betrokken persoon duidt nochtans eens te meer op het belang van een goede motivatie en registratie van dergelijke fouillering. Bovendien kan worden gewezen op het belang van transparantie aan de burger waarbij duidelijk moet worden gecommuniceerd over de motivatie om over te gaan tot een naaktfouillering. Bij verschillende klachten blijkt immers dat bij de betrokken burgers de perceptie heerst dat de

.....

[18] In het verslag 'Aanbevelingen in het geval van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen', dat in 2020 op de website van het Comité P werd gepubliceerd, werd reeds volgende aanbeveling geformuleerd: *"In het (geïnformatiseerd) register der aangehouden personen en op de aanhoudingsfiche die erdoor wordt aangemaakt een rubriek invoegen waarin vermeld staat of de aangehouden persoon vóór opsluiting in de cel het voorwerp heeft uitgemaakt van een naaktfouillering en, in voorkomend geval, de concrete elementen die deze fouillering rechtvaardigden evenals de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke politie".*

naaktfouillering, in tegenstelling tot de conclusies van de onderzoeken, niet verantwoord of buiten proportie was.

153. De meeste respondenten bij de politie benadrukken echter de behoefte aan een pragmatische en werkbare werkwijze die niet leidt tot een bijkomende administratieve werklast. De digitalisering van de werkprocessen kan hiertoe bijdragen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van het COC ter zake.

154. De politieleiding is zich bewust van de nood aan een uniforme en gebruiksvriendelijke (digitale) tool. In de schoot van DRI wordt daarom gewerkt aan een nieuw **eenvormig en digitaal register** van de vrijheidsbeneming. Er kan echter worden vastgesteld dat het nieuw ontwikkelde digitale register 'Cross Arrest' zich betreffende de naaktfouilleringen beperkt tot de verplichte vermelding van uitvoerder, datum en uur. Daarnaast is er een vrij commentaarveld voorzien dat evenwel niet verplicht moet worden ingevuld. Er kan worden opgemerkt dat men zich hiervoor baseert op een ontwerp van het reeds vermelde (nog niet gepubliceerde) koninklijk besluit dat de invulling en het beheer van registers van bestuurlijk of gerechtelijk aangehouden personen dient te standaardiseren.

155. Het bestaan van een kwalitatief register van de vrijheidsberovingen en van richtlijnen die het gebruik ervan beschrijven garandeert nog geen correct gebruik ervan. Een **kwaliteitscontrole** op een correcte toepassing, zowel wat de uitvoering van naaktfouilleringen als wat de registratie ervan betreft, is noodzakelijk.

156. Het ontbreken van een degelijke registratie heeft tot gevolg dat er momenteel geen duidelijke gegevens beschikbaar zijn inzake het aantal naaktfouilleringen dat door de politiediensten wordt uitgevoerd. Dit bemoeilijkt het toezicht op deze vorm van fouillering, zowel op individueel/dossiergebonden niveau als op structureel/beleidsmatig niveau, wat de mogelijkheden tot beeldvorming, risicoanalyse, opvolging en bijsturing beperkt.

157. De mate van (gebrek aan) **discretie** waarmee een naaktfouillering wordt uitgevoerd draagt eveneens bij tot het gevoel van vernedering dat door de gefouilleerde persoon wordt ervaren. Dit geldt voor de fouilleringen in het commissariaat, waar in bepaalde gevallen sprake is van het filmen van de naaktfouillering of de aanwezigheid van personen van het andere geslacht, maar dit geldt *a fortiori* voor naaktfouilleringen buiten het commissariaat en zeker wanneer deze worden uitgevoerd op de openbare weg. Hoewel het onder bepaalde voorwaarden toegelaten is om naaktfouilleringen uit te voeren in de openlucht, is dit af te raden en wordt dit bij voorkeur verricht in een afgesloten plaats of in het commissariaat. In dit laatste geval mag er, conform het advies van het COC, geen sprake zijn van het filmen van de naaktfouillering, noch van visueel contact door personen van het andere geslacht.

158. Het naakt fouilleren van **minderjarigen** lijkt, rekening houdend met de bijzondere impact die dit op hen kan hebben, toch relatief vaak voor te komen. De naaktfouillering van minderjarigen moet echter een uitzonderlijke maatregel zijn die gepaard gaat met extra waarborgen voor de integriteit van de minderjarige en die rekening houdt met zijn kwetsbare positie. Men dient evenwel (net zoals bij meerderjarigen) ook rekening te houden met veiligheidsrisico's als gevolg van het niet uitvoeren van een naaktfouillering wanneer dit wel wenselijk is.

159. Louter op basis van de dossieranalyse, die evenwel beperkt is tot 99 klachten gespreid over 51 politiezones, kan niet worden vastgesteld dat er sprake zou zijn van **systematische naaktfouilleringen**. Uit de uitgevoerde bevraging blijkt evenwel dat sommige diensten dit wel haast systematisch doen of deden. Niettemin leidt dit zelden tot problemen wanneer dit gepaard gaat met een goede communicatie en een respectvolle uitvoering van de naaktfouillering. Zoals gezegd, moet de naaktfouillering een uitzonderlijke maatregel blijven die alleen kan worden uitgevoerd wanneer er een gegronde motivatie is en een volledige schriftelijke registratie van de wijze waarop de fouillering is uitgevoerd (inclusief de motivatie). Het gebruik van deze techniek is onderworpen aan strikte voorwaarden, die bedoeld zijn om het gebruik ervan tot uitzonderlijke gevallen te beperken. Een dergelijke praktijk kan dus niet systematisch, d.w.z. zonder onderscheid, worden toegepast.

160. Dit standpunt brengt sommigen ertoe zich vragen te stellen bij de veiligheidsrisico's (zowel voor de gefouilleerde persoon als voor de politieambtenaren) en bij de individuele verantwoordelijkheid van de politieambtenaren die de fouillering uitvoeren.

161. Met betrekking tot de **politieopleiding** blijkt dat er geen gecentraliseerd toezicht bestaat op de inhoud en eenvormigheid van de cursussen die aan de 9 provinciale politiescholen worden gebruikt, noch in welke mate en op welke wijze de naaktfouillering aan bod komt in de lessen. ANPA deelt wel mee dat er momenteel een project loopt om alle scholen dezelfde referentiedocumentatie te laten gebruiken.

7. Aanbevelingen

162. **Aanbeveling 1**

Het Comité P herhaalt zijn aanbeveling om werk te maken van de publicatie van het koninklijk besluit tot uitvoering van art. 33bis, derde lid, Wet Politieambt dat de inhoud en de vorm van het register van de vrijheidsberovingen en de voorwaarden waaronder de gegevens worden bewaard, bepaalt. Met betrekking tot de fouillering acht het Comité P het nodig dat hierin expliciet melding wordt gemaakt van:

- de identiteit van de politieambtenaren die de fouillering hebben uitgevoerd;

- de expliciete vermelding wanneer het een naaktfouillering betreft;
- de uitvoeringsmodaliteiten (bv. kniebuigingen, gebruik van dwang of geweld, ...);
- de motivatie om over te gaan tot een naaktfouillering (proportionaliteit, finaliteit, wettelijk doel);
- het resultaat van de (naakt)fouillering;
- (in voorkomend geval) de minderjarigheid van de gefouilleerde.

Het digitale register van de vrijheidsberovingen "Cross Arrest", dat momenteel door DRI wordt ontwikkeld, dient dan ook te voorzien in verplicht in te vullen rubrieken waarin melding wordt gemaakt van bovenstaande gegevens. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van een duidelijke en eenduidige terminologie, die waar nodig extra wordt verduidelijkt zodat deze niet voor interpretatie vatbaar is.

163. **Aanbeveling 2**

Het Comité P beveelt aan dat het digitaal register van de vrijheidsberovingen wordt voorzien van een sluitend controlemechanisme op de kwaliteit en de volledigheid van de gegevens. Het register moet eveneens toelaten om op nationaal niveau een overzicht te verkrijgen van de uitgevoerde naaktfouilleringen, waardoor een gecentraliseerde opvolging mogelijk is en, waar nodig, actief kan worden bijgestuurd indien een systematische toepassing van de naaktfouillering wordt vastgesteld.

164. **Aanbeveling 3**

Het Comité P beveelt aan dat elke naaktfouillering wordt geregistreerd, ook wanneer deze niet gepaard gaat met een opsluiting of wanneer het resultaat van de fouillering negatief is.

165. **Aanbeveling 4**

Het Comité P beveelt aan dat bij de fouillering van kwetsbare personen (waaronder minderjarigen) bijkomende waarborgen worden ingebouwd ter bescherming van hun integriteit.

166. **Aanbeveling 5**

Het Comité P beveelt aan om het begrip 'naaktfouillering' niet in enge zin te definiëren, maar te baseren op algemene principes die de politieambtenaar moeten toelaten d.m.v. een intern beslissingsproces de gestelde handelingen te motiveren waarbij het belangrijkste criterium om te spreken van een naaktfouillering wordt bepaald door de impact op de eerbaarheid, de waardigheid en het schaamtegevoel van de gefouilleerde en niet noodzakelijk door de mate van ontkleding.
Er dienen duidelijke richtlijnen inzake (naakt)fouilleringen te worden opgesteld die deze algemene principes aanreiken die de individuele politieman moeten helpen in zijn beslissing om al dan niet over te gaan

tot een naaktfouillering, hetgeen een voorafgaande risicoanalyse veronderstelt.

167. **Aanbeveling 6**

Teneinde de persoonlijke betrokkenheid van de politieambtenaar te beperken, is het aangewezen om, indien mogelijk, de naaktfouillering te laten uitvoeren door een andere politieambtenaar dan deze die heeft ingestaan voor de arrestatie. De beoordeling over de opportuniteit van een naaktfouillering wordt gemaakt door de politieambtenaar die instaat voor de fouillering.

Bij elke naaktfouillering moet bijzondere aandacht worden besteed aan een goede communicatie gekoppeld aan een respectvolle manier van uitvoering van de naaktfouillering.

Een kwaliteitscontrole op een correcte toepassing, zowel wat de uitvoering van naaktfouilleringen als wat de registratie ervan betreft, is noodzakelijk.

168. **Aanbeveling 7**

Elke naaktfouillering dient te gebeuren met de nodige discretie, waarbij alle mogelijke inspanningen moeten worden gedaan om dit uit te voeren in een afgeschermde plaats zonder camerabewaking (zie advies COC) en dit met het oog op de bescherming van de gefouilleerde persoon tegen blootstelling aan de publieke belangstelling.

169. **Aanbeveling 8**

Het Comité P beveelt aan dat er in de politieopleiding bijzondere aandacht wordt besteed aan de toepassing van naaktfouilleringen, inclusief de hieraan voorafgaande beoordeling van de opportuniteit gekoppeld aan een risicoanalyse, waarbij gestreefd wordt naar eenvormigheid. De opleiding dient aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheden van zowel het basiskader als de leidinggevenden.

170. **Aanbeveling 9**

Bij de uitvoering van bovenstaande aanbevelingen dient waar nodig rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van het COC, dat in voorkomend geval om advies dient te worden gevraagd.

8. Opmerkingen na prelectuur van het verslag

171. Voor het afsluiten van het onderzoek werd het eindverslag in prelectuur overgemaakt aan de commissaris-generaal van de federale politie en aan de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP). Aan beide bestemmelingen werden hun opmerkingen gevraagd.

172. De VCLP onderschrijft het verslag en stelt dat het op overzichtelijke wijze een aantal aanbevelingen formuleert inzake de verschillende aspecten die

kunnen bijdragen tot verantwoord, kwalitatief politiewerk in de lijn van de missie en de waarden waar beide niveaus van de geïntegreerde politie voor moeten staan. In dit verband wordt verwezen naar "het handelingskader professioneel profileren en controleren"[19] dat hier perfect van toepassing is.

173. Betreffende de 'kindreflex' of 'de kindtoets' merkt de VCLP op dat een (uit te werken) 'kwetsbaarheidsreflex' vanuit een algemeen perspectief misschien beter op zijn plaats is.

174. Bovendien stelt de VCLP dat haar dagelijks bestuur al een advies formuleerde inzake het wetsvoorstel van 22 april 2021 met het oog op de wijziging van de WPA inzake de registratie- en motiveringsplicht bij naaktfouilleringen. In dit verband wordt verwezen naar het belang van een goede registratie en de kwaliteit van het proces-verbaal in functie van de opvolging en de controle. Deze maatregelen moeten volgens de VLCP volstaan, waardoor wordt vermeden dat politiemensen een formulier zouden moeten afgeven aan de persoon die een naaktfouillering onderging, hetgeen een bijkomende administratieve werklast zou betekenen.

175. De commissaris-generaal (CG) stelt, onder andere, dat de aanbevelingen 1, 2 en 3 zullen worden opgevolgd door de Directie van de politionele informatie en ICT-middelen (DGR/DRI). Betreffende de identificatie van de politie-ambtenaren die de fouillering uitvoerden, acht men het noodzakelijk dat dit gebeurt aan de hand van een identificatienummer (interventienummer).

176. Met betrekking tot aanbeveling 4 wordt opgemerkt dat de huidige procedure reeds toelaat om de integriteit van de gefouilleerde personen, waaronder kwetsbare personen, te waarborgen. Hierbij wordt erop gewezen dat:
- de naaktfouillering wordt uitgevoerd door drie politieambtenaren van hetzelfde geslacht als de gefouilleerde, waarbij één politieambtenaar toezicht houdt aan de toegangsdeur van het lokaal waar de fouille plaatsvindt;
- de gefouilleerde zich tijdens de fouille naar de muur richt met de rug naar de politieambtenaren;
- de gefouilleerde niet wordt aangeraakt op het naakte lichaam;
- de naaktfouillering niet wordt gefilmd.

177. Tevens verloopt de naaktfouillering stapsgewijs waarbij de betrokkene eerst de kledij van het bovenlichaam moet uitdoen, waarna deze wordt gecontroleerd. Vervolgens kan de gefouilleerde deze kledij weer aandoen,

.....

[19] Dit document werd op 8 juli 2020 ondertekend door de korpschefs van de politiezones Antwerpen, Brussel-Noord, Gent en Mechelen-Willebroek (nu PZ Rivierenland). Het document moet de medewerkers ondersteunen bij het uitvoeren van kwaliteitsvolle en correcte identiteitscontroles en andere hieraan gerelateerde bevoegdheden zoals fouilles.

waarna hij/zij de kledij van het onderlichaam dient uit te doen. De gefouilleerde is dus op geen enkel moment volledig naakt.

178. Inzake aanbeveling 5 wordt opgemerkt dat met betrekking tot de beslissing om over te gaan tot een naaktfouillering aan de uitvoerder(s) van de naaktfouillering geen enkel initiatief wordt gegeven. De beslissing om over te gaan tot een naaktfouillering moet bij de leidinggevende worden gelegd (in het schrijven van de CG aangeduid als de GOLD). Het geven van een discretionaire bevoegdheid aan het uitvoerend personeel zou de indruk kunnen wekken dat de maatregel willekeurig wordt toegepast. De beslissing om over te gaan tot een naaktfouillering moet immers gebaseerd zijn op een risicoanalyse per concreet geval.

179. Ook de aanbevelingen 6, 7 en 8 zullen worden gevolgd, met uitzondering dat de beoordeling van de noodzaak om over te gaan tot een naaktfouillering bij de leidinggevende (GOLD) moet worden gelegd en dus niet bij de uitvoerende politieambtenaar.

180. Er kan worden opgemerkt dat het antwoord van de CG sterk georiënteerd is op het momenteel lopende terrorismeproces en de daarmee gepaard gaande discussie over de naaktfouilleringen. Het onderzoek van het Comité P heeft evenwel niet als doel om een specifieke casuïstiek te analyseren, maar beoogt een globaal beeld te schetsen van de toepassing van naakt-fouilleringen door de politiediensten. Inzake het terrorismeproces kan bovendien worden opgemerkt dat de hoofdzaak nog loopt en het Comité P zich niet wenst te mengen in lopende procedures.

9. Afkortingen

ANG	Algemene Nationale Gegevensbank
ANPA	Académie Nationale de Police - Nationale Politieacademie
COC	Controleorgaan op de politionele informatie
CSD	Gedeconcentreerde coördinatie- en steundienst
DAB	Directie Beveiliging van de federale politie
DGA	Algemene directie van de bestuurlijke politie
DMZ	Dienst Maatschappelijke Zorg van de politiezone Gent
DRI	Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FGP	Federale gerechtelijke politie
FIRM	Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens
GPI	Geïntegreerde Politie – Police Intégrée
ISLP	Integrated System for Local Police
KB	Koninklijk besluit
LPA	Luchtvaartpolitie – Police Aéronautique
OBP	Officier van bestuurlijke politie
OGP	Officier van gerechtelijke politie
PV	Proces-verbaal
PZ	Politiezone
SPC	Spoorwegpolitie – Police des Chemins de fer
SPN	Scheepvaartpolitie – Police de la Navigation
Sv.	Wetboek van strafvordering
Sw.	Strafwetboek

Unia	Interfederaal Gelijkekansencentrum
VCLP	Vaste Commissie van de Lokale Politie
WPR	Wegpolitie – Police de la Route

10. Bijlagen

10.1 Bijlage 1: Overzicht van eerdere aanbevelingen van het Comité P gerelateerd aan naaktfouilleringen

De fouillering van personen geniet al jaren de aandacht van het Vast Comité P. Er werden in de loop der jaren dan ook verschillende vaststellingen gedaan en aanbevelingen geformuleerd. Hieronder volgt een bloemlezing uit enkele van deze publicaties:

Jaarverslag 2003: *Zoals bij de bestuurlijke aanhoudingen, zijn de documenten die ons door de meeste gecontacteerde eenheden en diensten zijn bezorgd, veelal volledig, maar beperken ze zich te vaak tot de wettelijke begrippen met betrekking tot deze materie. (…) Er werd vastgesteld dat in een proces-verbaal of in een administratief verslag meestal geen gewag wordt gemaakt van de fouillering. In de geanalyseerde documenten wordt aanbevolen om de "resultaten" van de fouillering te vermelden, zonder dat aan de opsteller van het proces-verbaal of het administratief verslag wordt gesuggereerd of opgelegd om het type fouillering, de modaliteiten en de omstandigheden ervan aan te geven.*

Jaarverslag 2004: *Wat het fouilleren betreft, wenst het Vast Comité P nogmaals onder de aandacht te brengen dat het zich systematisch volledig laten ontkleden van een persoon vóór opsluiting in de cel niet kan. Indien deze ontkleding zich opdringt, wordt deze dwangmaatregel het best grondig gemotiveerd in het register der aangehouden personen en/of in het bijzonder verslag. Hieruit moet ondubbelzinnig het finaliteits- en proportionaliteits-principe tot uiting komen.*

Cahier nr. 4 - "Doorgangscellen en bewaarkamers bij de politie" (2006): *Het gebrek aan schriftelijke richtlijnen in heel wat politiekorpsen is opvallend. Hierover ondervraagd, antwoorden de leidinggevenden dat alle politie-ambtenaren worden geacht de wet op het politieambt te kennen en dat specifieke instructies over het aanhouden, fouilleren en opsluiten van personen overbodig zijn. In het licht van onze vaststellingen zou het niettemin zinvol zijn dat de algemene instructies op papier worden gezet.*

Diverse administratieve procedures (2008): *De registers inzake vrijheids-berovingen moeten zo snel mogelijk gedetailleerd worden (te maken KB) en op uniforme wijze worden toegepast, teneinde de nodige garanties te geven op een correct verloop ervan, evenals een snelle en doelmatige controle op de omstandigheden van de vrijheidsberoving toe te laten.*

Jaarverslag 2008: *Ten slotte komen we nog eens terug op een specifieke problematiek gelieerd aan de opsluiting, die in de vorige (jaar)verslagen van het Comité P al meermaals aan bod kwam. Het betreft het systematisch doen*

uitkleden van aangehouden personen voor de uitvoering van de fouillering voor opsluiting en dit zonder geldige reden. Bovendien blijkt dit, bijvoorbeeld bij drugsgebruikers, al dan niet gepaard te gaan met het laten uitvoeren van knie-buigingen. (…) Het doen uitkleden van personen naar aanleiding van de fouillering voor opsluiting kan in sommige omstandigheden aangewezen zijn, maar rechtvaardigt geenszins een systematische ontkleding van alle opgeslotenen.

Jaarverslag 2008: *Wat het bijhouden van registers van bestuurlijk of gerechtelijk aangehouden personen betreft en waarop reeds uitgebreid inhoudelijk in deze tekst werd ingegaan, stelt het Comité P op basis van de hierover geuite klachten een verbetering vast van de toepassing van de voorhanden zijnde richtlijnen. Hoewel ook uit de klachten hierover blijkt dat men bij het invullen van het register niet steeds even minutieus te werk gaat en men zich vaak beperkt tot de gegevens van de personen die effectief in de cel worden gestoken (de andere personen die het voorwerp uitmaken van een aanhouding worden dan niet geregistreerd), kan ook hier worden gesteld dat de klachten hierover minimaal zijn. Zoals dit ook wordt gevraagd betreffende de regeling van de dokterskosten, beveelt het Comité P aan de invulling en het beheer van deze registers zo snel mogelijk via een koninklijk besluit nader te regelen en op uniforme wijze toe te passen. Dit laatste teneinde een correct verloop van de vrijheidsberoving te garanderen en een snelle en doelmatige controle op de omstandigheden van de vrijheidsberoving toe te laten.*

Jaarverslag 2009: *Uit een aantal onderzoeken blijkt dat, in geval van aanhoudingen, optredende politiemensen hun uitgevoerde opdrachten en hun identiteit niet steeds vermelden in het arrestatieformulier. Hierdoor is het achteraf onmogelijk om deze medewerkers te identificeren. Het Comité P beveelt dan ook aan dat dit arrestatieformulier steeds nauwgezet wordt ingevuld en dat hierop ook daadwerkelijk wordt toegezien. Daarnaast beklem-toont het Comité P bij opsluitingen het blijvend belang van: de volledige invulling van het register van vrijheidsberovingen, het opstellen van een gedetailleerde inventaris van in beslag genomen voorwerpen, het respecteren van de richtlijnen betreffende de fouilles en ten slotte het opstellen van kwaliteitsvolle processen-verbaal waarin alle genomen maatregelen duidelijk en volledig worden vermeld.*

In het verslag "**Beheer van terugkerende gebeurtenissen**" (**2014**) wordt betreffende de te volgen procedures bij vrijheidsberovingen volgende aanbeveling geformuleerd: *Er gebeurt geen systematische naakte fouillering en ontkleding van bestuurlijk aangehouden personen. Indien deze ontkleding zich toch opdringt, dient deze dwangmaatregel grondig gemotiveerd te worden in het register der aangehouden personen en/of in een bijzonder verslag. Hieruit moet ondubbelzinnig het finaliteits- en proportionaliteitsprincipe tot uiting komen.*

In het verslag wordt de aanbeveling uit 2008 herhaald dat de invulling en het beheer van registers van bestuurlijk of gerechtelijk aangehouden personen zo snel mogelijk moet worden gestandaardiseerd via een koninklijk besluit.

Jaarverslag 2016: *In 2016 ontving het Comité P verscheidene klachten over lichaamsfouilleringen voor opsluiting in een cel, waarbij de klager zich volledig moest uitkleden en kniebuigingen moest doen. Naar aanleiding van de behandeling van die klachten heeft het Vast Comité P kunnen vaststellen dat bepaalde politiekorpsen bij de lichaamsfouillering voor opsluiting in een cel systematisch deze intrusieve technieken gebruiken. Het Vast Comité P had zich in het verleden, meer bepaald in 2009, al uitgesproken over die problematiek in het kader van een aanvullend verslag over de naaktfouillering. Het Vast Comité P hekelt opnieuw die systematische praktijk en brengt hierna het wettelijk kader ter zake in herinnering.*

Politioneel geweld (**2017**): In dit verslag wordt een ander aspect behandeld, nl. het filmen van de fouillering. Het verslag stelt: *In het kader van de behandeling van klachten heeft het Comité P zich gebogen over de kwestie van het gebruik van bewakingscamera's in een fouilleringsruimte. Aangezien het voornoemde koninklijk besluit van 14 september 2007 de fouilleringsruimten niet opneemt in de definitie van "opsluitingsplaatsen" waarin bewakingscamera's geïnstalleerd mogen worden om de bewaking te helpen verzekeren, heeft het Vast Comité P moeten besluiten tot afwezigheid van wettelijke basis ter zake.*

Er wordt in het verslag verwezen naar een advies van de (voormalige) Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer via haar aanbeveling nr. 06/2011 van 6 juli 2011 waarin het volgende wordt gesteld: "*Rekening houdend met het feit dat het voormeld koninklijk besluit van 14 september 2007 de "fouilleringsplaatsen" uitsluit uit het toepassingsgebied van de videobewaking van de opsluitingsplaatsen, meent de Commissie dat de installatie en het gebruik van een bewakingscamera op dergelijke plaatsen hic et nunc strijdig zou zijn met de geldende regels. Bijgevolg dringt de Commissie erop aan dat, indien de politie nog steeds de beelden van de fouillering wenst op te nemen, daarvoor een gepaste reglementaire basis moet worden aangenomen*"[20].

Verder stelt het verslag: "*Een ontwerp van koninklijk besluit om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Privacycommissie wordt voorbereid bij de juridische dienst van de federale politie*[21]*. Dat ontwerp zou de aanwezigheid van bewakingscamera's in fouilleringsruimten mogelijk moeten maken mits bepaalde beperkingen: de beelden mogen niet live worden bekeken, de opgenomen beelden mogen enkel worden geëxploiteerd in geval van klacht of gerechtelijk dossier.*"

.....

[20] Privacycommissie, aanbeveling nr. 06/2011 van 6 juli 2011, p. 12, punten 41 en 42.

[21] Contact met de juridische dienst van de federale politie in december 2015.

De kennisgeving van rechten in het kader van vrijheidsberovingen in opsluitingsplaatsen van de politie en de toepassing van het recht op medische bijstand en het recht op een maaltijd in dat kader (2019): Het verslag verwijst naar de memorie van toelichting naar aanleiding van de aanpassing van de Wet Politieambt in 2007 waarin wordt gesteld: "*Het registreren van praktische informatie in verband met het verloop van een vrijheidsberoving is een belangrijk element in het concept van de vrijheidsberoving; niet alleen omwille van de informatie zelf maar ook omwille van de mogelijkheid om deze informatie te gebruiken in geval van klachten of betwistingen en voor het inzamelen van statistische gegevens.*"[22]

De controle en opsluiting van transmigranten door de politie naar aanleiding van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen (2019): In dit verslag wordt nogmaals gewezen op de noodzaak "*dringend werk te maken van het koninklijk besluit tot uitvoering van art. 33bis, derde lid van de Wet op het Politieambt, een aanbeveling die al ettelijke jaren meermaals werd opgenomen in diverse toezichtsonderzoeken.*"

Aanbevelingen in geval van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen (2020): *In het (geïnformatiseerd) register der aangehouden personen en op de aanhoudingsfiche die erdoor wordt aangemaakt een rubriek invoegen waarin vermeld staat of de aangehouden persoon vóór opsluiting in de cel het voorwerp heeft uitgemaakt van een naaktfouillering en, in voorkomend geval, de concrete elementen die deze fouillering rechtvaardigden evenals de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke politie.*

Jaarverslag 2020: Naar aanleiding van een concreet klachtdossier over een naaktfouillering in open lucht werd er een juridische analyse gemaakt over de plaats van uitvoering van een gerechtelijke naaktfouillering. Uit deze juridische analyse blijkt dat een naaktfouillering in open lucht niet absoluut verboden is, wat niet betekent dat dit ongebreideld mag worden toegepast. In het jaarverslag wordt gesteld:

Bij een naaktfouillering, waarbij de betrokkene zich dient uit te kleden, zijn fundamentele rechten en vrijheden zoals het verbod op folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen (art. 3 EVRM) en het recht op bescherming van het privéleven (art. 8 EVRM) in beeld. (…)

Vanuit de insteek van maximale reductie van risico op blootstelling aan publieke nieuwsgierigheid (inclusief het nemen van beelden) en derhalve als ultieme doortrekking van artikel 35 Wet Politieambt is naaktfouillering in een gesloten ruimte meer aangewezen, enerzijds als de omstandigheden (aard delict, hoeveel plegers, …) het faciliteren en anderzijds uiteraard als het gebruik van die gesloten ruimte privacy bestendig is. (…) Een gerechtelijke naaktfouillering in

.....

[22] Memorie van toelichting, Parl. St. Kamer 2006-2007, nr. 2873/1, 41.

open lucht moet voorbehouden worden voor uitzonderlijke situaties waar er geen tijd is om de betrokkene(n) over te brengen naar een lokaal, in een politiegebouw dan wel elders. (…)

De hoger geschetste casuïstiek geeft aan dat hetgeen ter zake door het Vast Comité P bevonden werd, in de praktijk niet steeds verworven is. Het komt het Vast Comité P voor dat een en ander gecapteerd kan worden in een geactualiseerde versie van de omzendbrief van 2 februari 1993, actualisering die al eerder bepleit werd.

10.2 Bijlage 2: Juridische analyse inzake fouilleringen (jaarverslag 2016 Comité P, p. 43-45)

Lichaamsfouillering voor opsluiting in een cel, met systematisch volledig uitkleden en kniebuigingen

In 2016 ontving het Comité P verscheidene klachten over lichaamsfouilleringen voor opsluiting in een cel, waarbij de klager zich volledig moest uitkleden en kniebuigingen moest doen. Naar aanleiding van de behandeling van die klachten heeft het Vast Comité P kunnen vaststellen dat bepaalde politiekorpsen bij de lichaamsfouillering voor opsluiting in een cel systematisch deze intrusieve technieken gebruiken. Het Vast Comité P had zich in het verleden, meer bepaald in 2009, al uitgesproken over die problematiek in het kader van een aanvullend verslag over de naaktfouillering[23]. Het Vast Comité P hekelt opnieuw die systematische praktijk en brengt hierna het wettelijk kader ter zake in herinnering.

Klachtonderzoeken

In 2016 heeft de Dienst Enquêtes P een paar onderzoeken gevoerd naar klachten van burgers over de wijze waarop ze werden behandeld tijdens de fouille voorafgaand aan hun opsluiting. Enkele casussen:

In een eerste dossier klaagde een dame die gerechtelijk was aangehouden over het feit dat ze zich vernederd voelde wanneer ze zich in het cellencomplex bevond, waar een mannelijke politieambtenaar aanwezig was toen ze slechts haar slip en T-shirt aanhad.
Uit het onderzoek bleek dat de klaagster zich voor het opsluiten in de cel moest ontdoen van voorwerpen en kledingstukken die tijdens haar opsluiting zouden kunnen leiden tot of gebruikt worden bij een poging tot zelfdoding. De fouille voor de opsluiting in de cel, waarbij uit veiligheidsoverwegingen de intieme delen eveneens onderworpen werden aan een uiterlijk nazicht, gebeurde integraal door een vrouwelijk personeelslid. De tussenkomst van de politieagente bleef evenwel beperkt tot de strikt noodzakelijke tijd en betrokkene werd niet langer dan nodig in een genante houding gelaten. Gedurende de tijd dat de klaagster buiten het moment van de fouille zich schaars gekleed in het cellencomplex bevond, werd ze evenwel ook door een mannelijke politieambtenaar bejegend.

In een tweede dossier klaagde een man o.a. over het feit dat hij werd opgepakt voor openbare dronkenschap. Toen hij naar de cel werd gebracht, werd hij onderworpen aan een naaktfouille waarbij hij ook voorover diende te buigen. Hij stelde hierdoor zeer vernederd te zijn geweest.
Uit het onderzoek kwam naar voor dat deze naaktfouille niet wegens specifieke

.....

[23] Beschikbaar op de site www.comitep.be, onder de tab “publicaties” (tussentijdse verslagen).

omstandigheden was gebeurd, maar door de politieambtenaren als een algemene veiligheidsmaatregel routinematig en systematisch werd toegepast.

In een derde dossier klaagden meerdere personen er gezamenlijk over dat ze tijdens een betoging waren opgepakt en vervolgens in intimiderende omstandigheden uit de kleren moesten. De naaktfouilleringen gebeurden volgens de klagers systematisch, traag en onprofessioneel. Bovendien zou via een raam inkijk zijn geweest in het lokaal waar de naaktfouilles gebeurden en zou de deur op een kier hebben gestaan terwijl verschillende politieambtenaren passeerden. De politie zou ook helemaal geen rekening hebben gehouden met het feit dat de meeste mensen het niet gewoon zijn om zich uit te kleden in het bijzijn van vreemden.

Uit het onderzoek bleek dat het ging om gerechtelijke aanhoudingen en de procureur des Konings de vrijheidsberoving had bevestigd. De naaktfouilles werden uitgevoerd naar aanleiding van de gerechtelijke aanhouding. De betrokken wachtdienst was evenwel niet uitgerust met een lokaal voor het fouilleren op het lichaam. Verder bleek dat het bewuste raam uitkeek op een blinde muur en er geen zicht van buiten naar binnen mogelijk was via dat raam. Wat de deur betreft, zouden politieambtenaren de deur hebben geblokkeerd door ertegen te leunen.

Juridische analyse

De veiligheid, zowel van de gefouilleerde als van de politieambtenaren, wordt vaak ingeroepen als standaardmotief om het gebruik van die technieken te rechtvaardigen en leidt ertoe dat de techniek in de praktijk *de facto* systematisch wordt toegepast. Maar het gebruik van die fouilleringstechnieken – die de eerbaarheid of de waardigheid van de aangehouden persoon kunnen aantasten of zelfs een gevoel van vernedering kunnen teweegbrengen – is onderworpen aan strikte voorwaarden in termen van noodzaak en naleving van de beginselen van finaliteit, subsidiariteit en proportionaliteit; wat veronderstelt dat het gebruik beperkt blijft tot uitzonderlijke gevallen.

Krachtens artikel 28, §3, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt kunnen de politieambtenaren personen die in een cel worden opgesloten vooraf op het lichaam fouilleren[24] – hetzij ingevolge een bestuurlijke aanhouding, hetzij ingevolge een gerechtelijke aanhouding. Deze fouillering heeft tot doel zich ervan te vergewissen dat de persoon niet in het bezit is van voorwerpen of stoffen die gevaarlijk zijn voor hemzelf of voor anderen of die van die aard zijn een ontvluchting te vergemakkelijken en mag niet langer duren dan de daartoe noodzakelijke tijd. Zij wordt uitgevoerd door een politieambtenaar of een andere persoon van hetzelfde geslacht als de gefouilleerde en naargelang het geval,

.....

[24] *Cf.* artikel 28, §3, 1e lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke of gerechtelijke politie[25].

De parlementaire werkzaamheden ter voorbereiding van die bepaling verduidelijken dat het fouilleren op het lichaam van personen die in de cel worden opgesloten "*zowel slaat op de bagage van een bepaald persoon, op zijn kleding, als op de persoon zelf. Een dergelijk fouilleren, grondiger dan het fouilleren om veiligheidsredenen, vereist niet noodzakelijk het helemaal uitkleden van de persoon in kwestie maar sluit dit ook niet uit. Zo kan een persoon die aan een dergelijke fouillering is onderworpen, gehouden zijn zich helemaal uit te kleden om zijn kleding grondig te kunnen onderzoeken*"[26]. "*Dit procédé zal echter nooit systematisch kunnen gebeuren en vooral niet ontaarden in een kwellende maatregel. Gepaste maatregelen dienen te worden genomen tot het vrijwaren van de eerbaarheid van de gefouilleerde personen in de mate dat dit verenigbaar is met het algemeen belang en de veiligheid van henzelf en van anderen*"[27]. "*De fouillering mag in elk geval niet omgezet worden in een onderzoek aan het lichaam zoals bepaald in het artikel 90bis van het Wetboek van strafvordering*"[28]. Tot slot "*moet de noodzaak van het uitkleden van een persoon ter gelegenheid van het fouilleren voortvloeien uit duidelijke algemene onderrichtingen evenals uit bijzondere feitelijke omstandigheden. Het gebruik van dwang zal trouwens enkel mogelijk zijn binnen de perken van het artikel 36* [dat is intussen artikel 37 geworden en vermeldt de voorwaarden om geweld te gebruiken] *en moet worden beperkt en gematigd door een passende opleiding, zowel voor de technieken zelf bij de interventie en bij het fouilleren als voor het beredeneerd leren inschatten van de situaties waarin het gebruik van deze procédés noodzakelijk is*"[29].

De fouillering voor opsluiting in een cel kan dus leiden tot het volledig uitkleden van de persoon voor zover een dergelijk uitkleden vereist is door concrete omstandigheden (aanwijzingen en sterke vermoedens dat de persoon voorwerpen of stoffen onder zijn kleren verbergt), in naleving van de finaliteit van dit soort van fouillering (zich ervan vergewissen dat de persoon niet in het bezit is van voorwerpen of stoffen die gevaarlijk zijn voor hemzelf of voor anderen of die van aard zijn een ontvluchting te vergemakkelijken) en rekening houdend met de beginselen van subsidiariteit (de finaliteit van de fouillering voor opsluiting in een cel kan niet anders worden bereikt dan door dat ontkleden) en proportionaliteit (de graad van ontkleden moet in verhouding staan tot het

.....

[25] *Cf.* artikel 28, §3, 2e lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

[26] Wetsontwerp op het politieambt, Parl. St., KvV, 1990-1991, 1637/1, p. 50.

[27] *Idem.*

[28] *Ibidem.*

[29] *Ibid.*

gezochte voorwerp). Die beginselen zijn trouwens zeer duidelijk uiteengezet in de interventiegids terrein[30].

De rechtsleer preciseert dat "*de gebruikte techniek moet zijn gerechtvaardigd, meer bepaald door de kenmerken van de gezochte stof of voorwerp: de omvang, samenstelling en gewicht*"[31]. Zo zijn het volledig uitkleden van een persoon, met inbegrip van het ondergoed, en de vraag een aantal kniebuigingen te maken technieken om, uitsluitend in het kader van de gerechtelijke fouillering of de fouillering van een persoon die in een cel wordt opgesloten, te controleren of die persoon in de intieme delen van zijn lichaam voorwerpen of stoffen verbergt die gevaarlijk zouden kunnen zijn voor zichzelf of voor anderen of die een ontsnapping zouden kunnen vergemakkelijken[32]. In zijn arrest van 27 oktober 1987 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat die technieken deel uitmaken van een fouillering en niet van een onderzoek aan het lichaam. Een onderzoek aan het lichaam wordt immers gedefinieerd als een medisch onderzoek van de intieme lichaamsdelen van de betrokkene dat bevolen wordt door de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten of de feitenrechters[33]. De grens tussen het volledig uitkleden met kniebuigingen en het onderzoek aan het lichaam is echter dun.

Politieambtenaren die dergelijke technieken gebruiken, mogen het doel ervan dus niet uit het oog verliezen: controleren of de aangehouden persoon bepaalde voorwerpen of stoffen bij zich draagt die gevaarlijk zouden kunnen zijn voor zichzelf of voor anderen of die een ontsnapping zouden kunnen vergemakkelijken. Om te vermijden dat die fouillering een onderzoek aan het lichaam wordt, mogen ze in geen geval de intieme lichaamsdelen van de gefouilleerde aanraken of onderzoeken[34].
Bovendien moet erover gewaakt worden dat de fouillering voor opsluiting in een cel en het eventueel volledig uitkleden en kniebuigingen doen uitdrukkelijk vermeld worden in het register van de vrijheidsberovingen, met opgave van de concrete omstandigheden die tot het gebruik van die technieken genoodzaakt hebben.

.....

[30] *Cf.* fiche 23 van de interventiegids terrein betreffende de ontkleding naar aanleiding van de fouillering (gerechtelijke of voor opsluiting in een cel) van een persoon.

[31] LINERS, A., "Fouillering is een dwangmaatregel, geen gewoonte" - Dossier Fouillering, in *Politiejournaal, Politieofficier, het Belgisch Politievakblad*, nr. 2, maart 2004, p. 10.

[32] *Idem*, p. 10.

[33] Cass., 27 oktober 1987, *Rev. dr. pén.*, 1988, p. 197.

[34] LINERS, A., *Idem*, p. 10.

10.3 Bijlage 3: Advies van het Controleorgaan op de politionele informatie betreffende het filmen van (naakt)fouilleringen

CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)	Datum
/	BD220016		06.09.2022

Betreft: Advies uit eigen beweging betreffende het gebruik van camera's in fouilleringsruimtes en met betrekking tot het wetsvoorstel van 22 april 2021 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij zogenaamde naaktfouilles (DOC 55 1944/001).

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna het 'COC' of 'het Controleorgaan'),

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (*B.S.*, 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB'), inzonderheid het artikel 59 §1, 2de lid, artikel 71 en Titel VII, inzonderheid artikel 236;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit* (hierna afgekort 'WOG');

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

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

Gelet op de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens;

Gelet op de aanvraag van 3 november 2021 van de ondervoorzitter van het Vast Comité P van Toezicht op de Politiediensten;

Gelet op de aanvullende brief van 28 december 2021 van de ondervoorzitter van het Vast Comité P van Toezicht op de Politiediensten;

Gelet op het wetsvoorstel van 22 april 2021 van de heer Stefaan Van Hecke, mevrouw Julie Chanson en de heer Bert Moyaers tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij zogenaamde naaktfouilles;

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

Brengt op 6 september 2022 het volgend advies uit.

...

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en de omzetting van de Verordening 2016/679[1] en de Richtlijn 2016/680[2], 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 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'WOG') bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit bedoeld 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. Dat betekent met name dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die niet onder de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of HR-verwerkingen. Het Controleorgaan moet worden geraadpleegd in het kader van de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikelen 59 §1, 2de lid en 236 § 2 van de WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn Politie-Justitie). In dit kader heeft het Controleorgaan als opdracht om na te gaan of de door de politiediensten beoogde verwerkingsactiviteit in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet-operationele verwerkingen)[3] en van Titel 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB[4]. Bovendien heeft het COC ook een opdracht van advies uit eigen beweging, zoals bepaald in artikel 236, § 2, van de WGB, en een opdracht van algemene informatieverstrekking aan het grote publiek, de betrokkenen, de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers op het gebied van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming, zoals bepaald in artikel 240 van de WGB.

2. Met betrekking tot in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in het kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan uit eigen beweging of op verzoek van de regering of de Kamer van Volksvertegenwoordigers, een bestuurlijke of gerechtelijke autoriteit of een politiedienst advies uit over elke aangelegenheid die verband houdt met het beheer van politionele informatie, zoals bepaald in afdeling 12 van hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt[5].

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene

---

[1] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna de 'Algemene Verordening Gegevensbescherming' of 'AVG' genoemd).
[2] Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (hierna de 'Richtlijn Politie en Justitie' of *LED* (*Law Enforcement Directive*) genoemd).
[3] Artikel 4 §2, 4de lid WGB.
[4] Artikel 71 §1, 3de lid WGB.
[5] Artikelen 59 §1, 2de lid en 236, §2 van de WGB.

Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BEL-PIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de WGB 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 krachtens of door andere wetten aan het Controleorgaan wordt verleend[6].

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

II. Voorwerp van het advies

5. In de brieven van 3 november 2021 en 28 december 2021 wordt het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna het 'Controleorgaan' of het 'COC') door de ondervoorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (hierna 'Vast Comité P) om advies gevraagd over de conformiteit van het cameratoezicht in fouilleringsruimtes, en bij het naakt fouilleren in het bijzonder, met de Wet op het politieambt (WPA[7]). De vraag tot advies staat niet in verband met de verschillende doeleinden en modaliteiten van de fouillering, maar op het gebruik van cameratoezicht in plaatsen waar er (naakt) gefouilleerd wordt[8].

6. Daarnaast hebben de heer Stefaan Van Hecke, mevrouw Julie Chanson en de heer Bert Moyaers op 22 april 2022 een wetsvoorstel ingediend met het oog op het invoeren van een registratie- en transparantieplicht bij het naakt fouilleren (hierna 'wetsvoorstel)[9]. Hoewel dit wetsvoorstel door de stellers ervan, noch door de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken vreemd genoeg niet formeel voor advies werd voorgelegd , maakt het Controleorgaan, gelet op het verband met de adviesaanvraag van het Vast Comité P en de vaststelling dat voormeld wetsvoorstel manifest tot de bevoegdheid van het COC behoort dat wettelijk om advies **moet** worden verzocht (cf. art. 59 §1, 2e lid WGB)[10]van de gelegenheid gebruik om dit wetvoorstel mede in

[6] Artikel 71, §1, derde lid *juncto* artikel 236, §3 van de WGB.

[7] Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt.

[8] Brief van 28 december 2021.

[9] Par. St. Kamer 2020-2021, DOC 55-1944/001.

[10] Het is overigens des te onbegrijpelijker dat daarentegen bijvoorbeeld het FIRM wel om advies werd gevraagd hoewel, naar het oordeel van het COC, deze toezichthouder niet bevoegd lijkt vermits het intreedt in de bevoegdheden van het Comité P en het Controleorgaan. Artikel 4 §1 van de Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens lijkt immers helder: "*Het mandaat van het Instituut omvat alle aangelegenheden die verband houden met de fundamentele rechten die onder de federale bevoegdheid vallen* ***behalve die door de sectorale instanties voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens worden behandeld***." (« *Le mandat de l'Institut s'étend à toutes les questions relatives aux droits fondamentaux, de compétence fédérale,* ***sauf celles qui sont traitées par les organismes sectoriels de promotion et de protection des droits de l'Homme*** »).

beschouwing ten nemen, ook al omdat het wetsvoorstel gebaseerd is op de standpunten van het Vast Comité P in zijn jaarverslagen van 2016 en 2020[11]met betrekking tot het naakt fouilleren. In tegenstelling tot de vraag van het Vast Comité P, heeft het wetsvoorstel geen betrekking op het filmen van fouilleringen noch op de plaatsen waar gefouilleerd wordt. Het onderzoek van het wetsvoorstel en zijn relevantie voor dit advies wordt in een hoofdstuk IV 'Beschouwingen betreffende het wetsvoorstel' uiteengezet.

7. Het advies is strikt afgebakend. De vraag wordt gesteld of cameratoezicht kan toegepast worden in fouilleerruimtes. **Er moet daarbij voor ogen worden gehouden dat het advies zich beperkt tot een analyse van de (on)rechtmatigheid van de verwerking van de persoonsgegevens middels het gebruik van camera's bij het gewoon of naakt fouilleren**. Het advies spreekt zich als dusdanig niet uit over de wettigheid van het (naakt) fouilleren als zodanig. Niettemin wordt in het licht van het wetsvoorstel in hoofdstuk IV één en ander ter zake opgemerkt.

8. Op basis van de elementen die hierna in hoofdlijnen worden uiteengezet, **komt het Controleorgaan tot de conclusie dat de regeling van het gebruik van camera's zoals bepaald in de WPA er niet aan in de weg staan dat het gewoon fouilleren wordt gefilmd voor zover dat gebeurt voor veiligheidsobjectieven**. Onder het 'gewoon' fouilleren wordt in dit advies verstaan het fouilleren waarbij de persoon zich niet moet ontkleden of het gedeeltelijk ontkleden voor zover daarbij het seksueel of lichamelijk schaamtegevoel niet wordt of redelijkerwijze kan worden geraakt. **Wat concreet het naakt fouilleren betreft, lijkt het filmen ervan uitgesloten in de omstandigheid dat daarbij het naakt lichaam van de betrokkene herkenbaar in beeld worden gebracht**. Het begrip "*naakt fouilleren*" moet letterlijk begrepen worden: de persoon wordt werkelijk volledig naakt (ontkleed) gezet.

Het inhoudelijk standpunt van het COC wordt in vijf onderdelen van het hiernavolgend hoofdstuk III toegelicht. In het eerste onderdeel wordt de gevolgde wetsmethodiek in het advies uiteengezet met aansluitend in het tweede onderdeel een analyse van de wettelijke basis en het doel voor het filmen van het fouilleren. Voor een goed begrip van de onderbouwing van het standpunt van het COC komt eerst het filmen van een 'gewone' fouillering aan bod, waarna in het derde en vierde onderdeel van dit hoofdstuk III respectievelijk aandacht wordt besteed aan de plaats van het filmen van de fouillering en de toegang tot en het bewaren van de beelden. Het vijfde onderdeel betreft specifiek het filmen van het naakt fouilleren. In hoofdstuk IV wordt het wetsvoorstel in beschouwing genomen en besproken tegen de achtergrond van de wettelijke basis voor het naakt fouilleren en wordt, in het licht van het wetsvoorstel, een aanpassing van artikel 28 WPA (wettelijke basis voor het fouilleren) voorgesteld. Tot slot volgen in hoofdstuk V de conclusie, **zonder** dat rekening wordt houden met de

[11] Vast Comité P, Jaarverslagen 2016 en 2020, vindplaats: https://comitep.be/jaarverslagen.html.

beschouwen van hoofdstuk IV, en wordt het advies afgerond met een aanbeveling dat een alternatief biedt voor het filmen van een naakt fouillering.

III. Juridische analyse

1. De wetsmethodiek

9. In de brief van 3 november 2021 brengt het Vast Comité P in herinnering dat "*het* (Vast Comité P) *in het verleden reeds* (heeft) *moeten besluiten tot afwezigheid van een wettelijke basis betreffende de plaatsing van de camera's in de fouilleringsruimten*". Het Vast Comité P doelt daarbij op het koninklijk besluit van 14 september 2007 "*betreffende de minimumnormen, de inplanting en aanwending van de door de politie gebruikte opsluitingsplaatsen*" (hierna het 'Cellenbesluit'), enerzijds, en de aanbeveling nr. 06/2011 van 6 juli 2011 van de toenmalige privacycommissie, thans Gegevensbeschermingsautoriteit[12], anderzijds. Het Vast Comité P verwijst naar de volgende overweging van deze aanbeveling: "*Rekening houdend met het feit dat het voormeld koninklijk besluit van 14 september 2007 de "fouilleringsplaatsen" uitsluiten uit het toepassingsgebied van de videobewaking van opsluitingsplaatsen, meent de Commissie dat de installatie en het gebruik van een bewakingscamera op dergelijke plaatsen hic en nunc strijdig zou zijn met de geldende regels. Bijgevolg dringt de Commissie erop aan dat, indien de politie nog steeds de beelden van de fouillering wenst op te nemen, daarvoor een gepaste reglementaire basis moet worden aangenomen*". Deze laatste zin van deze overweging is niet zonder gevolg gebleven. Zo stelt het Vast Comité P zich de vraag hoe de hiervoor vermelde standpunten van het Vast Comité P en de GBA zich verhouden tot het de artikelen 25/1 e.v. Wet op het Politieambt (WPA), die sinds 2018 het gebruik van camera's regelen, ondanks dat het KB van 14 september 2007 het gebruik camera's in fouilleringsruimtes niet zou toelaten.

10. Bij wijze van algemene opmerking lijkt de vraag naar de rechtmatigheid van het filmen van de fouillering in wezen te worden beoordeeld in functie van de plaats waar wordt gefilmd. Er lijkt daarbij geen rekening gehouden te worden met de doelstelling en context van het Cellenbesluit -dat naar het oordeel van het COC mede van belang is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het filmen van het fouilleren - noch met de vraag naar de rechtmatigheid van het filmen van de (naakt) fouillering op zichzelf.

Het Controleorgaan is van oordeel dat de vraag naar de (on)rechtmatigheid van het filmen van het (naakt) fouilleren niet *a priori* moet worden beoordeeld in functie van de plaats waar een persoon wordt gefouilleerd. In eerste orde rijst de fundamentele vraag naar de rechtmatigheid van de inbreuk (door het filmen) op de bescherming van de lichamelijke integriteit en menselijke waardigheid (lichamelijk schaamtegevoel) van de persoon tegen de achtergrond van het concreet te beschermen

[12] Vervanger van de toenmalige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, of de 'Commissie'.

algemeen belang dat met het filmen wordt nagestreefd (zie verder punt 2). Het filmen van het (naakt) fouilleren raakt immers twee grondrechten: de bescherming van de lichamelijk integriteit (persoonlijke levenssfeer – menselijke waardigheid) en de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens doordat de fouillering wordt gefilmd[13]. In de context van de centrale vraag van het advies vallen beide grondrechten samen. Er is een wezenlijk verschil tussen een fouillering waarbij de persoon niet wordt ontkleed (gewone fouillering) en een fouillering waarbij tot op het naakte lichaam wordt ontkleed. Daarbij komt nog dat de persoon tijdens deze fouilleringen wordt gefilmd waardoor de persoonsgegevens worden verwerkt. In tweede orde rijst de vraag naar de plaatst waar wordt gefouilleerd en gefilmd omdat deze mede een weerslag heeft op de boordeling van de mate van de inbreuk op het grondrecht (de proportionaliteit). Immers, indien de eerste vraag (al dan niet ontkleding) negatief wordt beantwoord, stelt zich de vraag naar de plaats waar mag worden gefilmd niet meer. Als de eerste vraag daarentegen positief wordt beantwoord, is de plaats waar wordt gefilmd eveneens, maar dus niet uitsluitend, van belang voor de eindconclusie van de rechtmatigheid van het filmen van het fouilleren.

Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat het fouilleringen niet alleen worden uitgevoerd op als zodanig aangeduide 'fouilleerplaatsen'. Er wordt ook gefouilleerd op publieke plaatsen, publiek toegankelijke besloten plaatsen en zelfs in woningen. Plaatsen waar door de politie een interventie kan worden uitgevoerd en met het gevolg dat de persoon, in omstandigheden en onder voorwaarden, op deze plaatsen kan worden gefouilleerd. In dat verband dient vermeld te worden dat het Vast Comité P het niet *ab initio* onwettig acht dat een persoon op een publieke plaats (*in casu* een bos) naakt wordt gefouilleerd[14].

2. De wettelijke basis voor het filmen van fouilleringen: de gewone fouillering

11. De eerste vraag die zich dus stelt is of het filmen van de (naakt) fouillering, dat een verwerking van persoonsgegevens impliceert, een wettelijke basis heeft. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet (1) het fouilleren én (2) het filmen ervan een wettelijke basis hebben. Als een (bepaalde) fouillering onwettig is, is *ipso facto* ook het filmen van deze fouillering, en dus de verwerking van persoonsgegevens, onrechtmatig.

2.1. De wettelijke basis voor het fouilleren

Artikel 28 WPA regelt het fouilleren en kan, kort gesteld, onderscheiden worden in drie doeleinden:
- fouilleren in het raam van bestuurlijke politie: de veiligheidsfouillering (art. 28 §§ 1 en 4 WPA);

[13] Vanuit het grondrechtelijk perspectief gaat het mogelijks om 3 grondrechten: de bescherming tegen vernederende behandeling (art. 3 EVRM en artikel 4 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)), bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de lichamelijke integriteit in het bijzonder (artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest en artikel 22 Grondwet) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest).

[14] Vast Comité P, Jaarverslag 2020, p. 76-77.

- fouilleren in het raam van gerechtelijke politie: speuren naar bewijsmateriaal of andere elementen die in verband staan met een wanbedrijf of misdaad (art. 28 § 2 WPA);
- fouilleren met het oog op insluiting in een politiecel: insluitingsfouillering (art. 28 § 3 WPA).
- veiligheidsfouilleringen in het raam van het internationaal vervoer (art. 28 § 4 WPA).

De 'insluitingsfouillering' wordt beschouwd als een bijzondere vorm van fouillering in het kader van de bestuurlijke politie, met name voor specifieke veiligheidsobjectieven (zie verder).

Artikel 28 vormt kennelijk de wettelijke basis voor zowel het 'gewoon' fouilleren als het 'naakt' fouilleren (zie voor enige opmerkingen terzijde hoofdstuk IV 'Beschouwingen').
Het gewoon fouilleren betreft een handmatige fouillering, waarbij de kledij, de bagage en het lichaam kunnen worden betast (veiligheidsfouillering) dan wel, bij uitbreiding, de kledij en bagage kan worden onderzocht. Wat betreft de gerechtelijke fouillering gaat het om het speuren naar bewijsmateriaal of andere elementen die in verband staan met een wanbedrijf of misdaad.

2.2. De wettelijke basis voor het filmen

12. Wat het filmen betreft, kan de politie sinds de invoering van de wet van 21 maart 2018[15] in omstandigheden en onder voorwaarden in de openbare ruimtes, voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen en op niet voor het publiek toegankelijk plaatsen (vaste, tijdelijk vaste en mobiele) camera's gebruiken. De politie kan ook camera's gebruiken op de besloten plaatsen waarvan zij de beheerder is, *in casu* het politiegebouw[16]. Het cameragebruik kadert binnen de uitvoering van de algemene bevoegden van de politie. Hieruit volgt dat het filmen alleen kan toepast worden voor doeleinden van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Wat de bestuurlijke politie betreft, gaat het *in casu* om het waardborgen van de veiligheid van de gefouilleerde, van de politieambtenaar en van anderen (derden) die in het politiegebouw aangewezen zijn. Op zich zijn de begrippen 'bestuurlijke' en 'gerechtelijke' politie ruim en voldoende nauwkeurig omschreven[17]. Hieruit kan afgeleid worden dat het niet per se uitgesloten is dat een fouillering wordt gefilmd vooropgesteld dat het filmen kadert binnen een opdracht van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie en aan bepaalde (bijzondere) voorwaarden wordt voldaan (zie verder).

13. Echter, uit de hiervoor vermelde jaarverslagen van het Vast Comité P en het (beperkt) onderzoek van COC[18] blijkt dat in de praktijk het filmen van de fouillering vooral vertrekt vanuit de optiek dat de

[15] Wet van 21 maart 2018 "*tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiedienst te regelen, en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling en van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*".

[16] Artikel 25/3 § 1 WPA.

[17] Zie GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016.

[18] Rapport COC, "*Toezicht 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* (DIO21002) – *executive summary*, beschikbaar op www.controleorgaan.be/nl/publicaties/rapporten.

beelden voor de politie in de toekomst weleens zouden kunnen van pas komen om aan te tonen dat de politieambtenaar zich niet heeft schuldig gemaakt aan een (overmatige) aantasting van de lichamelijke integriteit en menselijke waardigheid van de persoon of de persoon niet vernederend heeft behandeld[19]. Er wordt met andere woorden gefilmd als voorzorgsmaatregel (verantwoordelijkheid - aansprakelijkheid[20]), en niet noodzakelijk omwille van veiligheidsobjectieven.

14. De vraag is of voor dit, overigens op zichzelf legitiem (hypothetisch) doeleinde steun kan worden gevonden in de artikelen 25/1 e.v. WPA. Dat is *stricto sensu* **niet** het geval. Ook in de wetsgeschiedenis van de wet van 21 maart 2018 wordt met deze hypothese geen rekening gehouden. Er moet voor ogen worden gehouden dat de WPA de algemene bevoegdheden van de politie (bestuurlijke en gerechtelijke politie) regelt. Daartoe reikt de WPA de wettelijke politiemiddelen aan die daarbij kunnen aangewend worden, alsmede de vorm en de voorwaarden voor de uitvoering van deze politieopdrachten. Met betrekking tot het gebruik van camera's regelt de WPA de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder camera's kunnen gebruik worden. De camera's zijn te beschouwen als een (technologisch hulp)middel waarmee een politiebevoegdheid wordt geïnstrumentaliseerd. Aldus is het cameratoezicht dat wordt toepast een (dwang)middel waarmee een welbepaalde opdracht van bestuurlijke politie, met name voor veiligheidsobjectieven (handhaving openbare orde), of gerechtelijke politie (bewijsgaring) wordt uitgeoefend. Daarbij stelt de WPA voorwaarden aan het verzamelen en het bewaren van de persoonsgegevens, die middels de camerabeelden worden verwerkt, waaronder ook de toegang tot de beelden[21]. De toegang tot de beelden moet betrekking hebben op de uitvoering van een politionele opdracht. Op die manier biedt de WPA tegelijk de waarborgen tegen misbruik van het gebruik van de camera's voor andere doeleinden. De algemene regeling voor het gebruik van politiecamera's heeft op zichzelf dus **niet** als doel om de politie a.h.w. 'tegenbewijs' te verschaffen voor (potentiële) klachten van beweerd misbruik van een politiebevoegdheid of een beweerdelijk vernederende behandeling door de politie. Het omgekeerde blijkt allerminst uit de wettelijke bepalingen met betrekking tot het cameragebruik en de wetsgeschiedenis van de wet van 21 maart 2018[22]. Dat de beelden die voor een operationele opdracht worden verzameld en bewaard nadien casuïstisch en onder voorwaarden voor straf- of tuchtrechtelijke

[19] Vgl. Vaste Comité P, Jaarverslag 2016, p. 48: "*Het belang van de camerabewaking hoeft niet meer te worden aangetoond noch voor de aangehouden personen, die zich later beklagen over de omstandigheden waarin ze werden opgesloten, noch voor de politieambtenaren die zich moeten kunnen verdedigen tegen klachten wegens vermeende vernederende of onmenselijke behandeling*". Dit sluit aan bij de bevindingen van het COC tijdens het onderzoek naar het gebruik van camera's tijdens het vertrouwelijk overleg tussen de advocaat en de verdachte (het zogenaamd 'Salduz-overleg'), "*Toezicht 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* (DIO21002) – *executive summary*, beschikbaar op www.controleorgaan.be/nl/publicaties/rapporten.

[20] Zie in dat verband artikel 47 e.v. WPA (burgerlijke aansprakelijkheid).

[21] Samen lezen van de artikelen 25/3, 25/4, 25/5, 25/6, 25/7, 44/1, 44/5 en 44/9 WPA.

[22] Vgl. in dat verband HvJ 11 december 2019, C-708/18, waar het Hof over het (gerechtvaardigd) belang overweegt dat "*dit belang op de datum van de verwerking bestaand, actueel, en niet van hypothetische aard moet zijn. Bij de beoordeling van alle omstandigheden van het geval kan echter niet noodzakelijkerwijs worden vereist dat de veiligheid van de goederen en personen reeds in het verleden is aangetast*".

doeleinden verder worden gebruikt (verenigbaarheid van de verdere verwerking) [23] doet daaraan niets af

15. Naar de huidige stand van de WPA staat het filmen van de fouillering als 'voorzorgsmaatregel' dan ook op zeer gespannen voet met de doelstellingen voorzien in de artikelen van 25/1 t.e.m. 25/8 (zichtbaar gebruik van camera's) en de artikelen 46/1 t.e.m. 46/13 (niet-zichtbaar gebruik van camera's).

16. De leidinggevende van de politie moet de noodzaak, de proportionaliteit en de subsidiariteit van het filmen beoordelen. Onderzocht moet worden of er geen andere minder privacy-ingrijpende maatregelen voorhanden zijn die tot hetzelfde resultaat kunnen leiden en, indien dat niet het geval is, moet het filmen (met name de verwerking van de persoonsgegevens) proportioneel zijn[24]. Het komt er op neer dat geen beelden worden verzameld of bewaard die niet nodig zijn (art. 44/1 § 1 WPA). Het cameragebruik moet met andere woorden de evenredigheidstoets kunnen doorstaan. Het betreft een casuïstische afweging[25].

17. In het licht van een samenlezing van de hiervoor aangehaalde wettelijke regelingen van de WPA is het COC van oordeel dat het **filmen van de gewone fouillering rechtmatig kan zijn, vooropgesteld dat de fouillering voldoet aan de voorwaarden van artikel 28 WPA en het filmen strikt noodzakelijk en proportioneel is voor de uitoefening van de opdracht van bestuurlijke of gerechtelijke politie**. De elementen die daarbij in aanmerking worden genomen zijn onder meer het gedrag van de persoon, de bescherming van de van zijn vrijheid benomen persoon, de bescherming van de politieambtenaar en/of van derden. **De beslissing tot filmen betreft een casuïstische benadering op basis van de concrete feitelijke omstandigheden van het geval**, waarvan de handvatten in een formeel en bindende korpsrichtlijn zijn uitgewerkt.

3. De plaats van het fouilleren (de vraag in tweede orde)

18. Een volgend aspect dat van belang is bij de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van het filmen van het (naakt) fouilleren is de plaats waar de fouillering wordt uitgevoerd. Zoals hiervoor gezien, is het standpunt van het Vast Comité P dat het filmen van (naakt) fouilleringen onrechtmatig zou zijn, gebaseerd op hiervoor vermelde Cellenbesluit waarvan het toepassingsgebied zich beperkt tot het gebruik van camera's in de opsluitingsplaatsen, samen gelezen met de hiervoor vermelde aanbeveling nr. 06/2011 van de toenmalige privacycommissie, thans GBA[26]. Het Cellenbesluit definieert de

[23] Hierbij wordt buiten beschouwing gelaten dat het niet uitgesloten is dat deze handeling wordt gefilmd precies met het oog op het verzamelen van het bewijs van misbruik van de politiebevoegdheid.

[24] artikel 25/5 § 1 WPA.

[25] Zie GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020.

[26] Brief van 28 december 2021, met verwijzing naar het jaarverslag 2016 (p. 47-48) van het Vast Comité P.

opsluitingsplaatsen waarin een camera kan worden geïnstalleerd en gebruikt. Daarnaast wordt in het Cellenbesluit ook de fouilleringsruimte gedefinieerd. Aangezien artikel 10 Cellenbesluit alleen het cameratoezicht toelaat in de opsluitingsplaatsen wordt hieruit, *a contrario*, afgeleid dat het Cellenbesluit het gebruik van camera's in fouilleringsruimtes niet expliciet toestaat[27].

19. Het Cellenbesluit maakt, in de lezing van het COC, echter enkel duidelijk dat een 'opsluitingsplaats' niet dezelfde ruimte is als een 'fouilleringsruimte' en dat het cameratoezicht in de cel (opsluitingsplaats) toegelaten is. Zoals uit de aanhef van het Cellenbesluit blijkt, beoogt het Cellenbesluit de minimumnormen vast te leggen voor een menswaardige opsluiting in opsluitingsplaatsen waarbij in zekere mate ook aandacht is voor een minimale, maar elementaire, privacybescherming (die, voor alle duidelijkheid, in verband staan met de menselijke natuurlijke behoeften). In het Cellenbesluit staat vooral het welzijn en de menselijke waardigheid[28] van de van zijn vrijheid beroofde persoon centraal. Het Controleorgaan is dan ook van oordeel dat de mogelijkheid (want het is geen verplichting) die door het Cellenbesluit wordt voorzien om cameratoezicht in de cellen of opsluitingsplaatsen toe te passen, moet beoordeeld worden in functie van de (beperkte) doelstelling van dat Cellenbesluit. **Het is met andere woorden niet omdat het Cellenbesluit alleen het cameragebruik in de opsluitingsplaatsen voorziet in het raam van het welzijn van de opgesloten persoon, dat er geen cameratoezicht op de andere plaatsen in het politiegebouw, zoals een fouilleringsruimte, voor specifiek veiligheidsobjectieven of een gerechtelijke doel toelaatbaar zou zijn. Het COC gaat dus niet mee in de andersluidende *a contrario* redenering die overigens hoe dan ook een heikele juridische interpretatietechniek is.**

20. Hoewel het 'politiegebouw' niet in de WPA wordt gedefinieerd, heeft deze een wettelijk aanknopingspunt in de regeling van het cameragebruik. Het betreft een 'besloten plaats' waarvan de politie de beheerder is en waarvan een gedeelte 'publiek toegankelijk' kan zijn[29]. De WPA definieert evenmin wat onder een 'fouilleringsruimte' moet worden verstaan, maar deze kan als een onderdeel (plaats) van het politiegebouw (een 'niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats') worden beschouwd. Het zijn niet zelden (*ad hoc*) aangeduide plaatsen binnen het politiegebouw die daarvoor worden gebruikt. **In het licht van de doelstellingen van de regeling van het cameragebruik in de WPA valt niet in te zien waarom de 'fouilleerruimtes' niet onder de toepassing van artikel 25/3 § 1, 1° WPA zouden vallen, aangezien deze plaatsen deel uitmaken van het**

[27] Vast Comité P, brief van 3 november 2021. Deze vraag is overigens ook interessant wanneer deze niet wordt beperkt tot 'fouilleringsruimtes', met name een ruimte (lokaal) dat specifiek voor het fouilleringen wordt gebruikt, maar wordt uitgebreid naar 'plaatsen waar de politie wettig kan fouilleren'. Het gaat dan om plaatsen die door hun aard een bijzondere veiligheidsrisico dragen, het fouilleren tijdens een interventie in een private woning of het fouilleren op de openbare plaats. Zie voor deze laatste een in het Jaarverslag 2020 besproken klacht inzake het naakt fouilleren op een publieke plaats.

[28] Art. 3 EVRM en Hoofdstuk I ('Waardigheid') Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[29] Zie art. 25/2 § 1, 5° en 6° *juncto* art. 25/3 § 1, 1° WPA. Het begrip 'besloten plaats' wordt niet gedefinieerd, maar doelt op de 'niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats', zoals omschreven in artikel 25/2 § 1, 6° WPA. Het betreft een plaats die in beginsel alleen toegankelijk is voor de gewoonlijke gebruikers. Het gedeelte van het politiegebouw dat gebruikelijk voor het publiek toegankelijk is, is de onthaalruimte van het politiegebouw waar de burger zich tot de politie kan wenden.

politiegebouw en dus onder het wettelijke kader van het cameragebruik vallen. In de termen van de WPA gaat het om een 'niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats'[30] waar de politieleiding onder voorwaarden cameratoezicht kan toepassen. Het zijn plaatsen die gebruikelijk enkel toegankelijk zijn voor het bevoegde politiepersoneel dan wel voor daartoe specifiek bevoegde politieambtenaren of andere overheidsdiensten.

21. Het standpunt van het COC sluit overigens aan bij de wil van de wetgever. Volgens het Jaarverslag 2016 (p.48) heeft het Vast Comité P (van een niet nader aangeduide bron) vernomen dat de oplossing voor het gebruik van camera's in een fouilleerruimte zou kunnen gevonden worden in de, intussen ingevoerde, wet van 21 maart 2018, die het gebruik van cameratoezicht in de WPA regelt. De specifieke rechtsgrond is deze waarbij de politie camera's kan installeren en gebruiken in "*gesloten plaatsen die door de politiediensten worden beheerd*" (p.48). Het betreft, zoals hiervoor uiteengezet, concreet artikel 25/3 § 1, 1° WPA, waarbij de politiediensten in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie camera's op zichtbare wijze kunnen gebruiken "*in de niet-besloten plaatsen en de besloten plaatsen waarvan zij de beheerder zijn*" (onderlijning COC).

22. Ofschoon de politiedienst als beheerder van het politiegebouw (besloten plaats) op grond van artikel 25/3 § 1, 1°, samen gelezen met artikel 25/4 § 5 WPA, camera's in de lokalen van het politiegebouw kan gebruiken, blijkt uit de basisvereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit (art. 25/5 § 1 WPA) dat het gebruik van cameratoezicht niet onevenredig de bescherming van het privéleven, waaronder de lichamelijke integriteit, en de menselijke waardigheid van de persoon mag aantasten. **Op zichzelf legitimeert de benaming van de plaats waar wordt gefouilleerd, met name een 'fouilleringsruimte', niet dat het fouilleren kan worden gefilmd. Aan de andere kant is er geen reden om aan te nemen dat het ontbreken van een formele aanduiding van de plaats waar wordt gefouilleerd, het filmen ervan zonder meer onrechtmatig zou maken. Van belang is dat de plaats waar wordt gefouilleerd zodanig is geïnstalleerd dat de fouillering met de nodige discretie kan worden uitgevoerd en het filmen gebeurt in het raam van een opdracht van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie.**

23. Zoals in het Jaarverslag 2020 van het Vast Comité wordt gesteld (p. 77), moet de persoon tijdens het fouilleren maximaal worden beschermd tegen de blikken van omstaanders, in toepassing van artikel 35 WPA. Dat is a fortiori het geval bij het naakt fouilleren, ook ten opzichte van politieambtenaren die niet bij de fouillering betrokken zijn[31]. Het moet voor de persoon die aan een

[30] Art. 25/2 § 1, 6° WPA.

[31] Wat betreft het naakt fouilleren in de gevangenis valt in het rapport van de federale Ombudsman van 2019 bijvoorbeeld de volgende situatie te lezen: "*Eén enkele inrichting beschikt niet over een speciaal daartoe voorzien lokaal, noch over specifieke voorzieningen voor de naaktfouillering van binnenkomende gedetineerden: Marneffe. De fouilleringen gebeuren in de vestiaire die onder andere door het personeel ook als cafetaria wordt gebruikt. Dat de koffiemachine daar staat, zorgt voor heel wat heen-en-weer-geloop van het bewakingspersoneel, waardoor de privacy tijdens de naaktfouillering niet gewaarborgd is. Een onderzoeker stelde tijdens een rechtstreekse waarneming bij een naaktfouillering vast dat drie penitentiaire beambten om de beurt het lokaal binnenkwamen tijdens de naaktfouillering. Een gedetineerde heeft verklaard dat hij heeft moeten aandringen om het aantal aanwezige beambten te beperken tot twee, omdat de anderen daar duidelijk niet waren om de fouillering uit te*

fouillering wordt onderworpen duidelijk zijn dat maximaal wordt ingezet op het voorkomen van blootstelling aan (collegiale) nieuwgierigheid door anderen in de mate dat dit in de gegeven omstandigheden realiseerbaar is. Immers, zoals hierna zal worden aangetoond, zal de politieambtenaar niet op elke plaats waar een persoon wordt gefouilleerd bij machte zijn om de persoon (volledig) aan de nieuwsgierig van derden te onttrekken.

4. In real time bekijken en bewaren van de beelden

24. Er kunnen pas beelden in *real time* worden bekeken en/of bewaard wanneer het filmen als zodanig rechtmatig is. Hoewel de artikel 25/1 e.v. WPA het in *real time* bekijken van camerabeelden toelaat, sluit het COC zich aan bij het standpunt van het Vast Comité P dat, in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de persoon die wordt gefilmd en het te bescherming algemeen belang, **de proportionaliteitsbeoordeling met zich brengt dat het in *real time* bekijken van de beelden in het raam van het filmen van de fouillering in beginsel uitgesloten is**[32]. Naar gelang de omstandigheden van het geval staan er de politieambtenaar onmiddellijk diverse (dwang)bevoegdheden ter beschikking die zo nodig kunnen worden toegepast. Het is niet zo dat de politieambtenaar pas zal kunnen interveniëren dankzij het in *real time* bekijken van de beelden[33]. Het *real time* bekijken is dus *ab initio* niet noodzakelijk om het veiligheidsobjectief dan wel het beoogde gerechtelijk doel te bereiken. In het licht van de ernst van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de gefouilleerde persoon kan dit verbod op het in *real time* bekijken van de beelden beschouwd worden als een waarborg tegen een disproportionele verwerking van de beelden van de gefouilleerde persoon.

25. Indien het cameragebruik bij het fouilleren conform de toepasselijke wettelijke bepalingen van de WPA wordt toegepast (supra), dan kunnen de beelden worden bewaard[34]. Wat de termijn van de bewaring betreft, valt uit het arrest van het Grondwettelijk Hof van 20 februari 2020 af te leiden dat de bewaartermijn casuïstisch moet beoordeeld worden. Het is niet omdat de beelden voor maximaal 12 maanden kunnen worden bewaard, dat deze bij wijze van algemene regel ook effectief 12 maanden moeten worden bewaard[35]. Het betreft immers een maximum termijn. **Het is aan de leiding van de politie-entiteit om de termijn voor het bewaren van de beelden af te wegen tegen de achtergrond van de te beschermen grondrechten van de gefouilleerde en de pertinentie ervan voor de doeleinden van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie**. Naast het verzamelen

voeren". (...). "*In de helft van de bezochte inrichtingen waren de ruimtes uitgerust met bewakingscamera's, waarbij de ruimte voor de naaktfouilleringen buiten het bereik van de camera's lag*". De federale Ombudsman, *Naaktfouilleringen. Het evenwicht tussen de veiligheid in gevangenissen en de waardigheid van gedetineerden*, beschikbaar op https://www.mediateurfederaal.be/nl/publicaties/onderzoeksverslagen

[32] Vast Comité P, Jaarverslag 2016, p. 48. Het COC voegt evenwel de woorden 'in beginsel' toe. De reden voor deze toevoeging blijkt verder in dit advies.

[33] Wat bijvoorbeeld anders kan zijn in geval een in een cel opgesloten persoon zichzelf geweld aandoet.

[34] Art. 25/6 WPA.

[35] GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020.

van de beelden moet immers ook de bewaartermijn noodzakelijk én proportioneel zijn[36]. Voor zover met het voorgaande wordt rekening gehouden, lijkt het proportioneel dat de beelden niet langer dan **1 maand** worden bewaard[37].

4. Andere plaatsen die geen 'fouilleerruimtes' zijn

26. Ofschoon de vraag tot advies van het Vast Comité P zich beperkt tot 'fouilleerruimtes' die daartoe functioneel worden aangeduid en geïnstalleerd, lijkt het onvermijdelijk en voor de volledigheid gepast om het advies in een ruimer perspectief te plaatsen.

27. Artikel 28 WPA is geenszins beperkt tot het fouilleren in het politiegebouw (laat staan in een daartoe aangeduide fouilleerruimte). Artikel 28 § 1 WPA omvat ook de situatie waarbij de fouillering kan worden uitgevoerd op publieke plaatsen, bijvoorbeeld, omdat er risico's zijn voor de openbare orde of op plaatsen die bedreigd zijn (of een inherent risico dragen)[38]. In dat verband, en relevant voor dit advies, kan verwezen worden naar het hiervoor vermelde Jaarverslag 2020 van het Vast Comité P waarbij zelfs het naakt fouilleren op openbare plaatsen niet wordt uitgesloten[39]. Abstractie makend van het naakt fouilleren in het bijzonder (zie verder punt 5), roept dit de vraag op naar de rechtmatigheid van het filmen van de fouillering, terwijl de plaats waar de fouillering wordt uitgevoerd reeds onder cameratoezicht staat in de omstandigheden en onder de voorwaarden zoals bepaald in de WPA. Daarbij komen diverse types van camera's in beeld. In de eerste plaats betreft dit het gebruik van vaste en tijdelijk vaste camera's. Deze camera's kunnen zowel op openbare plaatsen als op publiek toegankelijke besloten plaatsen door de politie worden gebruik. Maar de camera's worden niet specifiek geïnstalleerd en gebruikt om fouilleringen te kunnen filmen. In de praktijk zal het evenwel voorkomen dat een persoon, bijvoorbeeld, bij een identiteitscontrole wordt gefouilleerd om redenen die pertinent zijn in het raam van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie. Kan deze fouillering rechtmatig gefilmd worden terwijl deze camera's in beginsel het in *real time* bekijken van de beelden toelaat? Anders gesteld, hoe valt het vooropgesteld verbod op het filmen in *real time* in de functionele 'fouilleerruimte' te verantwoorden, wanneer het in *real time* bekijken van de beelden bij het algemeen gebruik van cameratoezicht op publiek toegankelijke (al dan niet besloten) plaatsen wel toegelaten is, waardoor niet valt uit te sluiten dat de camera in voorkomend geval een fouillering in beeld brengt?

---

[36] Art. 28 WGB *juncto* 44/1 § 1 WPA. Zowel het verzamelen van de beelden als het bewaren ervan zijn juridisch afzonderlijke verwerkingen, of bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens (art. 26, 1° en 2° WGB). Vgl. GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020.

[37] Tenzij, zoals in artikel 25/6 voorzien, de beelden gegevens bevatten die onder de toepassing van de artikelen 44/5 e.v. WPA vallen, en dus een operationele relevantie hebben, waarop andere bewaartermijnen van toepassing zijn (art. 44/9 WPA).

[38] Memorie van toelichting bij de WPA, Parl. St. *Kamer* 1990-91, nr. 1637/1, 48.

[39] In het Jaarverslag 2020 van het Vast Comité P wordt bijvoorbeeld de omstandigheid besproken waarbij de persoon in open lucht aan een naakt fouillering wordt onderworpen. In dit jaarverslag (p. 76) lezen we hierover de volgende conclusie van het Vast Comité P: "*Ook indien artikel 35 Wet Politieambt ('bescherming tegen publieke nieuwgierigheid') in het debat betrokken wordt, blijft volgens het Vast Comité P de slotsom overeind dat in de politiereglementering een gerechtelijke naaktfouillering in open lucht niet absoluut verboden is: artikel 35 Wet Politieambt schrijft een inspanningsverbintenis en geen resultaatsverbintenis in hoofde van de politiebeambten in die inhoudt dat zij zo goed als mogelijk van hun vrijheid benomen personen beschermen tegen nieuwgierigheid*" (met verwijzing naar de wetsgeschiedenis van de WPA en rechtsleer ter zake).

Dezelfde vraag stelt zich ook bij het gebruik van *bodycams* en *drones*. Deze mobiele camera's worden niet door de politieambtenaar gebruikt louter met de bedoelding om een fouillering te filmen. Ook hier kan dezelfde situatie zich voordien als bij de aanwezigheid van (tijdelijk) vaste camera's. Een andere situatie is deze waarin een fouillering op een publieke plaats, maar buiten het bereik van de vaste camera's wordt uitgevoerd. Kan deze fouillering door middel van een camera op een *drone* wettig worden gefilmd? De vraag lijkt gevoeliger in de hypothese dat tijdens een interventie in een woning de bewoner wordt gefouilleerd. Kan deze fouillering, die als een 'interventie' te beschouwen is, worden gefilmd met de *bodycam*?

28. Deze vragen kunnen pragmatisch worden beantwoord zonder dat de wettelijke basis wordt uitgehold. Er lijkt een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen de situatie waarbij een persoon op een openbare plaats (oppervlakkig) wordt gefouilleerd onder de aanwezigheid en gebruik van (tijdelijk) vaste camera's enerzijds, en de fouillering van een persoon door een politieambtenaar die gebruik maakt van een mobiele camera (*bodycam,* een *drone* of politiehelikopter). In het eerste geval heeft de politieambtenaar die de fouillering uitvoert geen vat op het cameragebruik terwijl de camera's niet specifiek of louter gericht zijn op het filmen van de fouillering. In deze situatie komt de fouillering toevallig of accidenteel in beeld en maken deze beelden deel uit van een ruimere actie radius van het cameratoezicht. Wat het gebruik van de *bodycam* betreft, zal deze in de praktijk geactiveerd worden bij aanvang van de interventie zonder dat in beginsel de politieambtenaar op dat ogenblik wist of kon weten dat een fouillering zou worden uitgevoerd. Een fouillering maakt deel uit van de interventie. In tegenstelling tot het gebruik van (tijdelijk) vaste camera's heeft de drager van de *bodycam* wel vat op het daadwerkelijk gebruik van de camera. Maar ook in dat geval zal het filmen van de fouillering eerder accidenteel zijn en kan de politieambtenaar de *bodycam* gebruiken wanneer dat noodzakelijk is in het raam van de interventie. Indien, bijvoorbeeld, de persoon zich zou verzetten tegen een wettige fouillering[40], dan gaat het Controleorgaan er vanuit dat de *bodycam* wordt geactiveerd om de interventie op beeld vast te leggen, maar niet uitsluitend om de fouillering te filmen. De *bodycam* wordt met andere woorden geactiveerd omdat de politieambtenaar in functie van de specifieke omstandigheden van het geval oordeelt dat het op dat ogenblik noodzakelijk is dat de hele interventie (inclusief de fouillering) op beeld wordt vastgelegd. Dezelfde redenering kan *mutatis mutandis* worden aangenomen indien de interventie van de politie wordt ondersteund door het gebruik van een politiehelikopter, zij het dat het gebruik ervan zich alleen in de openbare ruimte afspeelt. Wat het gebruik van een *drone* betreft heeft de interveniërende politieambtenaar die de fouillering uitvoert, in tegenstelling tot de drager van de *bodycam*, zelf geen vat op het daadwerkelijk gebruik van de camera van de *drone*. Maar ook in dat geval zal het filmen van de fouillering eerder casuïstisch en accidenteel zijn. Naar het oordeel van de Controleorgaan is het dan ook niet uitgesloten dat in deze omstandigheden de fouillering (bijkomstig) wordt gefilmd, en bijgevolg niet evident strijdig is met de artikel 25/3 e.v. WPA.

[40] In dat geval kan er ook sprake zijn van weerspannigheid of slagen en verwondingen aan de politieambtenaar.

29. De mate dat de gefouilleerde persoon redelijkerwijs mag verwachten dat de politieambtenaar voldoende privacybeschermende maatregelen neemt, zoals de betrokkene afschermen van de nieuwsgierigheid van derden, is mede afhankelijk van het karakter of de aard van de plaats. Wanneer een fouillering noodzakelijkerwijs op een publieke plaats wordt uitgevoerd, zijn de maatregelen die de politie kan nemen inherent veel beperkter dan wanneer de persoon in het politiegebouw wordt gefouilleerd. De loutere omstandigheid dat de politieambtenaar *ab intitio* niet in staat is om dezelfde privacybeschermende maatregelen te kunnen nemen maakt het filmen van de fouillering nog niet onwettig. Wel wordt van de politieambtenaar verwacht dat hij, in functie van de plaats, de tijd en de omstandigheden van de interventie, naar best vermogen de nodige be(af)schermende maatregelen neemt. Kortom: het is noodzakelijk de omstandigheden van tijd en ruimte voor het filmen van de fouillering op deze plaatsen te contextualiseren.

Het betreft hier voor alle duidelijkheid het zichtbaar gebruik van camera's. Niettemin kan de voorgaande argumentatie ook worden doorgetrokken naar het niet-zichtbaar gebruik (heimelijk gebruik) van camera's. Het wezenlijk verschil is dat in deze omstandigheden de gefouilleerde niet op de hoogte is of kan zijn dat door het gebruik van de politiecamera mogelijks ook de fouillering wordt gefilmd. Deze beperking van de transparantie zou deels kunnen gecompenseerd worden door het heimelijk cameragebruik in voorkomend geval in de interventiefiche of het proces-verbaal op te nemen.

5. Het filmen van het naakt fouilleren

30. Een andere en veel meer ingrijpende vorm van het fouilleren is het zgn. naakt fouilleren. In tegenstelling tot de gewone fouillering, betreft het een zintuigelijke, en dus geen handmatige, fouillering. Deze fouillering bestaat erin dat de politieambtenaar vanop korte afstand een visuele en uitwendige schouwing van het naakte lichaam, waaronder in voorkomend geval de intieme lichaamsdelen, uitvoert[41]. Tijdens deze fouillering wordt op geen enkel ogenblik het naakte lichaam, laat staan de intieme delen, van de betrokkene daadwerkelijk door de politieambtenaar aangeraakt.

Het betreft concreet een fouillering waarbij de betrokkene, in het bijzijn van de politieambtenaar van hetzelfde geslacht, (1) zich volledig moet uitkleden tot op het naakte lichaam en (2) desgevallend wordt verzocht om kniebuigingen (hurken) of andere bewegingen (opheffen van de armen of benen bv.) te doen en/of om zich voorover te buigen opdat de politieambtenaar zich ervan kan vergewissen dat de betrokkene in de intieme lichaamsholten geen gevaarlijke voorwerpen of stoffen verbergt, of

[41] Wat, voor alle duidelijkheid, niet hetzelfde is als een onderzoek aan het lichaam waarvoor een machtiging van een magistraat vereist is (art. 90*bis* Wetboek van Strafvordering).

voorwerpen verbergt die kunnen gebruikt worden om een ontsnapping te vergemakkelijken[42]. Het doel van het naakt fouilleren beoogt welbepaalde veiligheidsobjectieven voor zowel de fouilleerde persoon die een potentiële bedreiging vormt voor de veiligheid vande uitvoerende ambtenaar als voor de veiligheid van anderen die zich in het politiegebouw bevinden. Wat betreft de gerechtelijke fouillering gaat het, zoals hiervoor gezien, om het speuren naar bewijsmateriaal of andere elementen die in verband staan met een wanbedrijf of misdaad. Het lijkt daarbij kennelijk niet uitgesloten dat de persoon ook voor deze finaliteit naakt wordt gefouilleerd[43], bijvoorbeeld voor het speuren naar wapens of drugs die in of op bepaalde plaatsen van het lichaam kunnen worden verborgen.

31. Het naakt fouilleren is onmiskenbaar een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit en menselijke waardigheid (en raakt rechtstreeks het lichamelijke schaamte- en eerbaarheidsgevoel) van de betrokkene. Niet alleen door zich naakt te moeten laten aanschouwen van een derde (politieambtenaar) en *a fortiori* door het uitvoeren van de lichaamsbewegingen, maar ook door het maken van beelden van het naakte lichaam, waaronder de intieme lichaamsdelen. Naast de zintuigelijke schouwing die reeds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aantast, wordt immers ook de uitvoering van naakt fouillering daadwerkelijk gefilmd.

32. De artikelen van artikel 25/1 e.v. WPA regelen niet expliciet het filmen van het naakt fouilleren (de omstandigheden en voorwaarden), terwijl artikel 25/3 § 3 WPA wel het volgende bepaalt:
"*Camera's mogen geen beelden opleveren die de intimiteit schenden, noch gericht zijn op het inwinnen van informatie over de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of seksuele geaardheid*".

Artikel 25/3 § 3 WPA is ter zake van belang waar het zegt dat de camera's geen beelden mogen opleveren die de 'intimiteit' van een persoon 'schenden'. Redactioneel is deze bepaling identiek aan deze van de camerawet van 2007[44]. Hoewel deze voorwaarde pas in het tweede zinsdeel van dit artikel wordt vermeld, lijkt de wetgever uit te gaan van een verbod op het doelbewust (specifiek) of *gericht* filmen van privacygevoelige persoonsgegevens indien daarvoor geen wettelijke basis bestaat[45]. Als de 'intimiteit' (doel)gericht in beeld wordt gebracht, lijkt deze (beeld)verwerking op het eerste gezicht een onrechtmatig karakter in zich te dragen[46]. Bijgevolg moet worden aangenomen dat niet elke

---

[42] Zie onder meer A. Liners, "fouilleren is een dwangmaatregel, geen gewoonte" – Dossier Fouillering, in *Politiejournaal*, Politieofficier, het Belgisch Politievakblad, afl. 2, maart 2010, p. 10 (aangehaald door het Vast Comité P in het Jaarverslag 2016, p. 44).

[43] Vgl. Cass. 27 oktober 1987, *RW* 1988-89 en Cass. 19 maart 2002, *Vigiles* 2002, 100.

[44] Art. 10 Wet van 21 maart 2007 "*tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's*".

[45] Memorie van Toelichting bij de wet van 21 maart 2018, p. 21 (Parl. *Kamer* 2017-2018, nr. 54-2588/001).

[46] Het woord, en de voorwaarde, 'schending' kan misleidend voorkomen of voor verwarring zorgen. Ook zonder de bedoelding om de intimiteit te 'schenden' kan het filmen van de intimiteit onrechtmatig zijn (en dus toch een 'schending' van het grondrecht op privéleven impliceren). We geven een voorbeeld: Een politieambtenaar die op heterdaad een (poging tot) verkrachting vaststelt en daarbij zijn *bodycam* activeert, zal in beginsel de 'intimiteit' van zowel de dader als het slachtoffer niet 'schenden'. Hij stelt immers een (ernstig) misdrijf vast, niettegenstaande de seksuele daad de intimiteit raakt. De politieambtenaar zal de

beeldverwerking die de intimiteit van een persoon raakt per definitie een schending is en daardoor een onwettige verwerking van persoonsgegevens zou zijn. Om de zin en werkbaarheid van artikel 25/3 § 3 WPA ten volle tot uiting te kunnen laten komen, gaat het Controleorgaan er vanuit dat er geen sprake is van het schenden van de intimiteit wanneer het cameragebruik er niet op gericht is (specifiek bedoeld is) om de intimiteit in beeld te brengen[47]. Te denken valt aan een opgesloten persoon die zich in de cel op eigen initiatief volledig ontkleedt en zijn naakte lichaam voor de camera poseert. In dat geval is het cameragebruik in de cel er niet op gericht om de persoon naakt in beeld te brengen. Het (in *real time*) in beeld brengen van het naakte lichaam is louter het gevolg van het eigen handelen van de persoon: de opgesloten persoon heeft zelf beslist om zijn naakte lichaam te laten filmen[48].

Daarnaast moet de draagwijdte van de intimiteit ingevuld worden naargelang de context en de plaats waar wordt gefilmd. Daarbij zijn de privacyverwachtingen van de betrokkene van belang. De redelijke privacyverwachtingen van de persoon moeten geplaatst worden tegenover wat maatschappelijk wordt aanvaard naar tijd en plaats. De bescherming van de intimiteit (waaronder in welke mate sprake is van de aantasting van het lichamelijke schaamte- en eerbaarheidsgevoel) zal, bijvoorbeeld, anders zijn ten aanzien van een persoon die zich op het strand, op een publiek toegankelijke plaats, in een ontbloot bovenlichaam vrij beweegt dan bij een persoon die zich in een besloten plaats bevindt om zich van anderen te kunnen afschermen. Personen die zich op het strand bevinden, zullen de aanwezigheid van andere personen moeten tolereren en door hen kunnen opgemerkt en (vluchtig) bekeken worden, terwijl dezelfde persoon dat in redelijkheid niet moet verwachten wanneer hij zich in een besloten plaats afzondert. Daarnaast moet de politie op publieke plaatsen instaan voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In die context is het gebruik van camerabewaking toegestaan, zolang de camera niet onnodig het ontblote lichaam viseert en er dus niet op gericht is het ontblote lichaam in beeld te brengen. Het valt evenmin niet uit te sluiten dat een persoon zichzelf naakt voor de camera op de publieke plaats laat aanschouwen. Maar ook in dat geval maakt de politie evident geen beelden die er op gericht (bedoeld) zijn de intimiteit (het naakte lichaam) van de betrokkene te filmen.

33. Bij het filmen van het naakt fouilleren liggen de omstandigheden evenwel anders. De persoon die aan de naakt fouillering wordt onderworpen, stelt zich niet vrijwillig bloot aan het toeziend oog van de politieambtenaar, laat staan van derden, noch bevindt hij of zij zich op een publieke plaats. Evenmin kan aangenomen worden dat de betrokkene zich op eigen initiatief in een besloten plaats (het politiegebouw) bevindt laat staan zich vrijwillig ontkleedt tot op het naakte lichaam. Dat is *a*

intimiteit mogelijks wel schenden wanneer hij het naakte lichaam van het slachtoffer blijft filmen nadat de bewijselementen voor de vaststelling van het misdrijf al zijn vastgelegd. Hoewel het misdrijf aanvankelijk wettig werd gefilmd, is er mogelijks sprake van een disproportionele verwerking van intieme beelden waardoor er toch beelden worden gemaakt die de intimiteit 'schenden' in de zin van artikel 25/3 § 3 WPA.

[47] Het Controleorgaan hanteert dus een teleologische benadering van artikel 25/3 § 3 WPA.

[48] Uiteraard zal de politieambtenaar het nodige doen om de persoon aan te sporen zich opnieuw aan te kleden en/of desgevallend medische bijstand inroepen.

fortiori het geval voor het maken van kniebuigingen en/of het voorover buigen of andere lichaamsbewegingen – of manipulaties[49] en deze handelingen worden gefilmd. Bovendien, vooropgesteld dat de fouillering wettig wordt uitgevoerd, kan de betrokkene zich kennelijk niet wettig aan de naakt fouillering onttrekken (zie verder hoofdstuk IV 'Beschouwingen').

34. Er kan moeilijk worden aangenomen dat de persoon zich eraan moet verwachten dat hij naakt wordt gefilmd. **In de context van het filmen van de naakt fouillering kan bezwaarlijk worden ontkend dat het naakte lichaam, waaronder de intieme lichaamsdelen, gericht door de camera in beeld wordt gebracht, ook al is het niet de bedoeling om het schaamte- en eerbaarheidsgevoel van de naakt gefouilleerde persoon effectief te krenken of op te wekken.** Het argument dat de camera niet het naakte lichaam viseert, maar gericht staat op de (besloten) ruimte waar de betrokkene, desgevallend, naakt wordt gefouilleerd brengt geen soelaas. Vast staat dat de 'intimiteit' van de persoon gericht in beeld wordt gebracht, ook al is dat in een daartoe geïnstalleerde ruimte in het politiegebouw. **Het Controleorgaan is dan ook van oordeel dat het herkenbaar in beeld brengen van het naakte lichaam van de gefouilleerde persoon niet verenigbaar is met de artikelen 25/3 § 3 WPA. Bijgevolg is evenmin het in *real time* bekijken van de beelden toelaatbaar en kunnen ook geen beelden worden bewaard.** De doelstelling en de zin van artikel 25/3 § 3 WPA, dat bescherming van de intimiteit van de persoon wil waarborgen door een verbod op het gericht in beeld brengen ervan, dreigt anderszins volledig uitgehold te worden dan wel zijn effectiviteit te worden ontnomen.

35. Het Controleorgaan is van oordeel dat het wetsvoorstel DOC 55-1944/001 (cf. randnummer 6) , of minstens het idee achter het wetsvoorstel, op het vlak van de notificatieplicht tegenover de naakt gefouilleerde persoon een evenwichtig alternatief zou kunnen zijn voor het filmen van de naakt fouilleringen. Het kan tot voordeel strekken van zowel de politie als de naakt gefouilleerde persoon. Wat de politie betreft, is de notificatie te beschouwen als een tegemoetkoming aan het subsidiariteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 25/5 § 1 WPA. De notificatie van de omstandigheden, de reden en het resultaat van de naakt fouillering is immers een maatregel die duidelijk een veel geringere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is dan het filmen van de naakt fouillering[50]. Het zorgt voor transparantie naar de gefouilleerde toe én kan tegemoetkomen aan de behoefte van de politie om te kunnen aantonen dat de naakt fouillering volgens het wettelijk kader van artikel 28 WPA én met respect voor de menselijke waardigheid van de persoon werd uitgevoerd.

36. Er moet bovendien worden aangestipt dat zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Grondwettelijk Hof het stelselmatig (en dus systematisch) naakt fouilleren ontoelaatbaar

[49] Bij een vrouw bijvoorbeeld het vragen door een (vrouwelijke) politieambtenaar om de borsten omhoog te lichten.

[50] Met 'duidelijk veel geringere inbreuk' doelen we dat, hoewel de notificatie tot voordeel strekt van de betrokkene, het sowieso een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer blijft omdat deze notificatie samen hangt met, en het gevolg is van, de daadwerkelijk naakt fouillering.

achten[51] (zie hierna). Indien er al een rechtsgrond zou zijn om het naakt fouilleren te filmen – quod non - is er vanzelfsprekend geen rechtsgrond voor het stelselmatig filmen van het naakt fouilleren.

IV. Beschouwingen betreffende het wetsvoorstel

37. In het licht van het voorwerp van dit advies maakt het Controleorgaan van de gelegenheid gebruik om het wetsvoorstel met betrekking tot de registratie- en motiveringsplicht van het naakt fouilleren in beschouwing te nemen. Het COC wenst voorafgaandelijk wel te wijzen op de verplichting voor regering of parlement om advies te vragen aan het Controleorgaan (als onder meer politionele dataprotectieautoriteit) in toepassing van artikel 59 §1, 2e lid WGB. Het wetsvoorstel behandelt immers heel wat aspecten van politionele informatiehouding en politionele gegevensverwerkingen waartoe het COC **exclusief** bevoegd is. Temeer daar vreemd genoeg wel het advies werd gevraagd van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM) en dit op een wetsvoorstel dat pal en exclusief binnen de bevoegdheden van enerzijds het Vast Comité P en anderzijds het COC valt. Artikel 4 §1 van de Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens lijkt immers helder: "*Het mandaat van het Instituut omvat alle aangelegenheden die verband houden met de fundamentele rechten die onder de federale bevoegdheid vallen behalve die door de sectorale instanties voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens worden behandeld*." Daarbij breng het COC graag in herinnering dat het niet enkel een dataprotectie autoriteit is maar een Controleorgaan dat oog heeft voor alle relevante grondrechten (cf. art. 71 §1, 2° WGB). Het Controleorgaan dringt er alleszins op aan dat elke instelling of orgaan zo getrouw mogelijk binnen zijn bevoegdheden blijft.

38. Het Controleorgaan ziet de idee achter het wetsvoorstel op zichzelf als een evenwichtig alternatief voor het filmen van de naakt fouillering (vanuit de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 25/5 § 1 WPA, met name een minder privacy-ingrijpende maatregel waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt, een voorwaarde die bij de beslissing om camera's te gebruiken altijd moet worden onderzocht). Naast een onderzoek van het wetsvoorstel als zodanig, volgt uit dit wettelijke initiatief dat er niet kan worden voorbijgegaan aan een korte reflectie over de kwaliteit van de wettelijke basis van het naakt fouilleren.

39. Met het wetvoorstel wordt artikel 28 WPA met een vijfde paragraaf aangevuld, dat als volgt luidt: "*§ 5. Elke fouillering waarbij een persoon zich dient uit te kleden, wordt gemotiveerd aan de persoon die deze controle ondergaat, en maakt het voorwerp uit van een registratieplicht in desgevallend het PV of het (geïnformatiseerd) register der aangehouden personen.*

[51] Zie onder meer EHRM 29 mei 2012; EHRM 15 juni 2010 en EHRM 12 juni 2007. GwH 29 januari 2014, nr. 20/2014 en GwH 30 oktober 2013, nr. 143/2013. Vgl. Memorie van toelichting bij de wet van 21 maart 2021, Parl. St. *Kamer* 2017-2018, nr. 54-2855/001, 17. Zie ook A. Liners, "fouilleren is een dwangmaatregel, geen gewoonte" – Dossier Fouillering, in *Politiejournaal*, Politieofficier, het Belgisch Politievakblad, afl. 2, maart 2010, p. 10 (aangehaald door het Vast Comité P in het Jaarverslag 2016, p. 44).

Minstens volgende elementen worden geregistreerd: de identiteit van de persoon bij wie de fouillering wordt uitgevoerd, de concrete elementen die deze fouillering en het uitkleden noodzaken, het resultaat van de fouillering, en de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke politie. De burger die een dergelijke fouillering ondergaat, ontvangt daarvan een schriftelijk bewijs.
Bij de beslissing om over te gaan tot ontkleding, wordt rekening gehouden met de principes bedoeld in artikel 37. Systematische en collectieve fouilleringen waarbij personen zich dienen uit te kleden, zijn verboden".

Aangezien het naakt fouilleren een ingrijpende vorm van fouilleren is, willen de stellers van het wetsvoorstel, in lijn met de aanbevelingen van het Vast Comité P[52], een registratie- en motiveringsplicht van de naakt fouillering invoeren. Deze informatie, inclusief het resultaat van de naakt fouillering, wordt gedocumenteerd en de gefouilleerde persoon ontvangt een bewijs van de naakt fouillering. Daarnaast wordt in artikel 28 WPA uitdrukkelijk vastgelegd dat er in geen geval collectieve en systematische naakt fouilleringen kunnen plaatvinden[53]. Met dit laatste verankert het wetsvoorstel de vaste (Europese) rechtspraak dat het algemeen en systematisch naakt fouilleren uitsluit (*supra*).

40. De registratie moet de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de naakt fouillering weerspiegelen. Niet onbelangrijk in het licht wat hiervoor wordt opgemerkt, is dat de stellers van het wetsvoorstel de registratie- en motiveringsplicht ook als een voorzorgsmaatregel lijken te zien: "*Anderzijds zal de registratie er ook voor zorgen dat controle achteraf mogelijk wordt, dat de politie zicht krijgt op het aantal naaktfouilles dat wordt uitgevoerd en de efficiëntie ervan, en dat de burgers die zich onrechtmatig behandeld voelen een aanknopingspunt hebben.* Dit laatste doeleinde is het precies het tegenovergestelde, maar met dezelfde doelstelling, dat door de politie wordt opgegeven om het filmen van de (naakt) fouillering te rechtvaardigen, met name om zich (en, i.t.t. wat het wetsvoorstel ook lijkt te beogen, dus niet de gefouilleerde) te kunnen verweren tegen vermeende klachten wegens vernederende behandeling door de politie[54]. Aangezien het Controleorgaan zich op het standpunt stelt dat deze voorzorgsmaatregel niet in de bepalingen van artikel 25/1 e.v. WPA (cameragebruik) kan gelezen worden, wordt het in het belang van de rechtszekerheid aanbevolen dat deze specifieke finaliteit in het wetsvoorstel wordt opgenomen.

41. Bij wijze van tweede algemene opmerking vraagt het Controleorgaan zich af of de stellers van het wetsvoorstel de draagwijdte ervan daadwerkelijk willen beperken tot de naakt fouillering in het

[52] Vast Comité P. *Aanbevelingen in geval van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen, 2020*, aangehaald in het wetsvoorstel.

[53] Wetsvoorstel, p. 9.

[54] Vast Comité P, Jaarverslag 2016, p. 48. Dit doeleinde werd ook aan het Controleorgaan meegedeeld in het raam van het toezichtonderzoek in 2021 naar het gebruik van camera's tijdens het vertrouwelijk overleg tussen de advocaat en de verdachte (het zogenaamd 'Salduz-overleg') waarbij 10 politie-entiteiten (federale en lokale politie) werden bezocht. Tijdens deze plaatsbezoeken werden ook de politiecellen en fouilleringsruimtes bezocht, voor zover deze laatste daadwerkelijk aanwezig waren, en bevraagd in verband met het filmen van de (naakt) fouillering.

raam van de bestuurlijke politie, met name voor veiligheidsobjectieven, en dus niet willen toepassen op de gerechtelijke fouillering. Althans zo lijkt het toch, nu er in het wetsvoorstel enkel sprake is van de beslissing van de 'officier van bestuurlijke politie'. De verwarring bestaat erin dat het de bedoeling van de stellers is dat de registratie- en motiveringsplicht van toepassing wordt op 'elke' fouillering (zie aanhef van de ontworpen § 5), terwijl enkel de identiteit van de 'officier van bestuurlijke politie' wordt geregistreerd. Hiervóór werd immers gezien dat het niet uitgesloten is dat ook in het raam van een gerechtelijke opdracht (speuren naar bewijzen van een misdrijf) de persoon naakt wordt gefouilleerd. In dat geval gebeurt de naakt fouillering op beslissing van de officier van gerechtelijke politie. Er moet opgemerkt worden dat, indien het effectief de bedoeling van de stellers zou zijn om de naakt fouillering in de gerechtelijke context niet aan een registratie- en motiveringsplicht te onderwerpen, deze ongelijkheid voor de transparantieplicht tussen de bestuurlijke en gerechtelijke naakt fouillering in het wetsvoorstel niet wordt verantwoord. Als de stellers daarentegen wel de naakt fouillering in een gerechtelijke context viseren, wat de bedoeling lijkt te zijn, moet voor ogen worden gehouden dat, in tegenstelling tot een 'officier van bestuurlijke politie', een 'officier van gerechtelijke politie' ook door een politieambtenaar met lagere graad kan worden uitgeoefend, zoals een hoofdinspecteur of zelfs (onder voorwaarden) een inspecteur (het basiskader dus). Het is dus de vraag of de stellers van het wetsvoorstel rekening houden met dit (functioneel) onderscheid dan wel daadwerkelijk vooropstellen dat de naakt fouillering alleen kan uitgevoerd worden op basis van een beslissing van een officier van bestuurlijke politie in de zin van artikel 4 WPA en niet van een politieambtenaar met een lagere graad. Of is het daarentegen de bedoeling om het wetsvoorstel te beperkingen tot een fouillering in het raam van een opsluiting in een politiecel (artikel 28 § 3 WPA), wat inderdaad een (naakt) fouillering in het raam van bestuurlijke politie betreft: veiligheidsobjectief? Maar dat lijkt wellicht niet de bedoeling te zijn. Het komt aan de stellers van het voorstel toe om hierin duidelijkheid te brengen.

42. Meer concreet vraagt het Controleorgaan zich af wat de inhoud van het 'bewijs' is dat door de gefouilleerde persoon wordt ontvangen. Is dat de loutere bevestiging dat hij of zij naakt werd gefouilleerd? Of vermeldt het bewijs ook de reden en/of verantwoording en/of het resultaat van de naakt fouillering en de identiteit van de verantwoordelijke politieambtenaar? Het is op dat punt dat het wetsvoorstel (minstens het idee achter het wetsvoorstel) een redelijk alternatief én tegelijkertijd een oplossing kan zijn voor het filmen van het naakt fouilleren.

43. Op wetstechnisch vlak, in het licht van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, lijkt het aangewezen dat voor de registratie van naakt fouilleren expliciet wordt verwezen naar het register zoals vastgelegd in artikel 33*bis* WPA, met name het register van de vrijheidsberovingen. Los van de elementen die op grond van artikelen 33*ter* en 33*quater* in het register van de vrijheidsberovingen moeten worden opgenomen, dient er op worden gewezen dat, zoals door artikel 33*bis* WPA wordt vooropgesteld, de inhoud en vorm van dit register en de voorwaarden waaronder de gegevens worden bewaard door de Koning zijn uitgewerkt. Maar dat is tot op vandaag nog niet gebeurd. Het gevolg is, dat in de praktijk door de politie-entiteiten op zeer uiteenlopende wijze *ad hoc* 'registers van de vrijheidsberovingen'

gebruikt worden waardoor de inhoud en de vorm, laat staan de wijze van verwerking van de gegevens, zeer versnipperd en op uiteenlopende wijze wordt bijgehouden (elektronisch, manueel, ...). Zonder het wetsvoorstel te koppelen aan het daadwerkelijk uitwerken van het uitvoeringsbesluit inzake het register van vrijheidsberovingen zal ook de registratie van het naakt fouilleren een eigen leven gaan leiden met alle gevolgen van dien. Er mag niet uit het oog worden verloren dat deze nieuwe verwerking onder het toezicht van het Controleorgaan valt (zie ook de algemene opmerking nopens de bevoegdheid van het COC in randnummer 37) . Desgevallend kunnen de politiediensten door het COC immers geconfronteerd worden met (verregaande) corrigerende maatregelen wanneer de persoonsgegevens en informatie niet reglementair worden verwerkt. Het is dan ook noodzakelijk dat het voor het Controleorgaan én voor de geïntegreerde politie duidelijk is wat, hoe, waarin en voor welke termijn de gegevens door de politie worden verwerkt, enerzijds, en wat precies aan de gefouilleerd persoon moet wordt meegedeeld, anderzijds.

44. In de hiervóór vermelde jaarverslagen van het Vast Comité P van 2016 en 2020 en het wetsvoorstel wordt aangenomen dat het naakt fouilleren wettelijk toegelaten is. Hoewel het naakt fouilleren niet uitdrukkelijk in artikel 28 WPA wordt geregeld, wordt deze wel impliciet in artikel 28 WPA gelezen. Het is een beproefde praktijk die reeds vóór de invoering van de Wet op het politieambt werd toegepast. De wettelijkheid van het naakt fouilleren wordt gebaseerd op een arrest van het Hof van Cassatie uit 1987[55], inmiddels toch al weer 35 jaar geleden. In dat arrest spreekt het Hof zich uit over het juridisch onderscheid tussen het naakt fouilleren en onderzoek aan het lichaam. Deze laatste betreft een onderzoek waarbij de intieme delen daadwerkelijk worden aangeraakt of geëxploreerd, wat niet het geval kan zijn bij de naakt fouillering[56]. In dat opzicht is het op het eerste gezicht niet meteen merkwaardig dat het wetsvoorstel in het eerste lid het heeft over "*Elke fouillering waarbij een persoon zich dient uit te kleden*" en in het tweede lid van de ontworpen paragraaf 5 uitdrukkelijk verwijst naar "*de concrete elementen die deze fouillering en het uitkleden noodzaken*". Aan de andere kant **is deze formulering wel merkwaardig in die zin dat het wetsvoorstel tegelijk erkent dat het naakt fouilleren niet expliciet door artikel 28 WPA wordt geregeld**. De vraag rijst of de redactie van deze bepaling de kwaliteitsnormen die heden door de Europese rechtspraak worden gesteld de artikel 8 EVRM-toets (nog) kan doorstaan, nu het naakt fouilleren toch een meer dan geringe of 'gewone' inbreuk op de persoonlijke levenssfeer impliceert. Het is zo dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het naakt fouilleren in bepaalde omstandigheden toelaat wanneer dat noodzakelijk is voor de bescherming van de veiligheid en met respect voor de integriteit van het lichaam en de menselijke waardigheid wordt uitgevoerd[57]. Maar het EHRM stelt hoge eisen aan de wettelijke basis waarbij het om een ingrijpende inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gaat, zoals het naakt fouilleren. Deze hoge eisen moeten vertaald worden in de wettelijke

[55] Cass. 27 oktober 1987, Arr. Cass. 1987-88, 248-251.

[56] Zie artikel 90bis Wetboek van Stravordering.

[57] Zie GwH 30 oktober 2013, nr. 143/2013 met verwijzingen naar rechtspraak. Zie ook voetnoot 14.

basis die de ingrijpende onderzoeksmaatregel regelt. Nochtans regelt artikel 28 WPA, zoals het wetsvoorstel zelf erkent, op geen enkele wijze de omstandigheden en voorwaarden (de essentiële elementen) van het naakt fouilleren. **Terwijl het tot op zekere hoogte aanvaardbaar is dat een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in een algemene politiebevoegdheid kan worden gelezen, is dat geenszins het geval voor een verregaande inbreuk op dit grondrecht, *in casu* bij de politionele dwangmaatregel die de naakt fouillering is**

45. Het Controleorgaan vraagt dan ook om de impliciete aanvaarding van de rechtmatigheid van het naakt fouilleren in perspectief te plaatsen. In de eerste plaats spreekt het Cassatiearrest van 27 oktober 1987 zich louter uit over het juridisch onderscheid tussen het fouilleren op het lichaam en het fouilleren (of beter een onderzoek) aan het lichaam. Het Hof van Cassatie beantwoordt niet de vraag of het naakt fouilleren op zichzelf een wettelijke basis heeft in het raam van de algemene politiebevoegdheden (dit vraag lijkt ook niet expliciet aan het Hof te worden gesteld). In de tweede plaats is deze uitspraak geveld in een tijdsgeest en periode waarin de Wet op het politieambt nog niet het daglicht had gezien. De opzet van de invoering van de Wet op het politieambt in 1992 bestaat er nu net in om onder meer de algemene politiebevoegdheden duidelijker te omschrijven en dus ook af te bakenen opdat het voor de burger duidelijk in te schatten valt in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de politie de beleving van zijn of haar (privacy)vrijheid kan beperken. Ten derde zijn de opeenvolgende aanpassingen van de WPA het gevolg van de dynamische rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, vertaald in de nationale rechtspraak. En zoals hiervoor opgemerkt, zijn de kwaliteitseisen die aan de wettelijke basis worden gesteld hoger naarmate de politiebevoegdheid een meer dan geringe aantasting van het grondrecht met zich brengt[58].

Bij de totstandkoming van de WPA zien we dat het ontkleden van de gefouilleerde wel de aandacht van de wetgever heeft getrokken, maar niet expliciet gericht is op naakt fouilleren als zodanig. Zo valt in de memorie van toelichting bij de WPA het volgende te lezen: "*Een dergelijke fouillering, grondiger dan het fouilleren om veiligheidsredenen, vereist niet noodzakelijk het helemaal uitkleden van de persoon in kwestie maar sluit dit ook niet uit. Zo kan een persoon die aan een dergelijke fouillering is onderworpen, gehouden zijn zich helemaal uit te kleden om zijn kleding grondig te onderzoeken*[59]. (...) *Het onderzoek mag in ieder geval niet omgezet worden in een onderzoek aan het lichaam zoals bepaald in artikel 90bis van het Wetboek van strafvordering*"[60]. Hieruit valt af te leiden dat bijzondere omstandigheden met zich kunnen brengen dat de gefouilleerde zich volledig moet uitkleden tot op het naakte lichaam, maar niet om de lichaamsholten visueel te schouwen doch (veeleer) om de ontkleedde kledijstukken aan een grondigere controle te onderwerpen. Er kan moeilijk ontegensprekelijk worden

[58] Door het EHRM onder meer aangehaald in EHRM 2 september 2010, Uzun versus Duitsland.
[59] Eigen onderlijning.
[60] Parl. St. *Kamer* 1990-91, nr. 1637/1, 50. Onderlijning COC.

gesteld dat de wetgever ter zake ook de daadwerkelijk zintuigelijke schouwing van het naakte lichaam, laat staan de intieme lichaamsdelen voor ogen had.

In dat verband kan verwezen worden naar een arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 17 maart 2010. Hoewel de uitspraak betrekking heeft op het fouilleren van gedetineerden in een gevangenis, is deze toch vermeldenswaard. In dat arrest is het Antwerpse hof van oordeel dat een onderzoek van de kledij terwijl de persoon verderop volledig naakt onder toezicht wordt gehouden als een fouillering 'op het lichaam' te beschouwen is[61]. Er valt op te merken dat de woorden "*op het lichaam*", indien dat het aanknopingspunt zou zijn om impliciet de toelaatbaarheid om een naakt fouillering uit te voeren, alleen in artikel 28 § 3, 1ste lid WPA zijn opgenomen. Deze paragraaf 3 regelt evenwel uitsluitend het fouilleren van een persoon op het lichaam teneinde deze in een cel op te sluiten (de zogenaamde insluitingsfouillering). Het betreft een fouillering uit veiligheidsoverwegingen (bestuurlijke politie): het verbergen van ongeoorloofde voorwerpen die een gevaar zijn voor de persoon zelf, de politieambtenaar of derden, gevaar voor ontvluchting, enz. ...)[62]. Het voorgaande toont minstens aan dat de naakt fouillering zoals thans afgeleid uit of gelezen in artikel 28 WPA een mensenrechtelijk dilemma in zich draagt.

46. Het Controleorgaan roept de wetgever dan ook op om, naar analogie of in lijn met artikel 108 § 1 Wet 12 januari 2005 met betrekking tot het gevangeniswezen[63], artikel 28 WPA in die zin aan te vullen, "*dat toelaat de gefouilleerde, wanneer dat strikt noodzakelijk is, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, te verplichten om zich uit te kleden tot op het naakte lichaam en de openingen en holten van het lichaam uitwendig te schouwen*". Op die manier is het voor de burger duidelijk dat hij in uitzonderlijke situaties (waarbij zijn gedrag een element kan zijn die als een bijzondere omstandigheid kan beschouwd worden) er kan toe verplicht worden om een naakt fouillering te ondergaan. Daarbij rijst nog de vraag voor welke doeleinden de persoon aan een naakt fouillering kan worden onderworpen: bestuurlijke en/of gerechtelijke politie of louter in geval van een opsluiting in de cel?

47. Op basis van het voorgaande en geconsolideerd met de opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel zou de aanpassing van artikel 28 WPA er dan ook als volgt kunnen uitzien :

"§ 5. De politieambtenaren kunnen de gefouilleerde, wanneer dat strikt noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde of de veiligheid, verplichten om zich uit te kleden tot op het

[61] Antwerpen 17 maart 2010, *NC* 2010, 191 (noot L. HUYBRECHTS), *T.Strafr.* 2011, afl. 1, 77 (noot P. DE HERT).

[62] Onderlijning COC. Zie artikel 28 § 3, 1ste lid WPA. In bepaalde rechtsleer wordt evenwel ook aangenomen dat de naakt fouillering ook uitgevoerd in het raam van een veiligheidsfouillering zonder dat de persoon in een cel wordt opgesloten (zie onder meer E. DE RAEDT, Ph. ROSSEEL, B. VAN TIELEN, *De wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Brussel, Uitgeverij Politeia 2021, 529). Het betreft voor alle duidelijkheid geen onderzoek "*aan*" wat een exploratie van (en dus in) de intieme lichaamsdelen betreft in de zin van de artikel 90*bis* Wetboek van Strafvordering.

[63] "*Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden*"(wet van 12 januari 2005).

naakte lichaam en de openingen en holten van het lichaam uitwendig schouwen. Algemene[64] en systematische fouilleringen waarbij personen zich dienen uit te kleden, zijn verboden".

Of

"§ 5. De politieambtenaren kunnen de gefouilleerde, wanneer dat strikt noodzakelijk is in de omstandigheden bedoeld in de paragrafen ..., verplichten om zich uit te kleden tot op het naakte lichaam en de openingen en holten van het lichaam uitwendig schouwen. Algemene[65] en systematische fouilleringen waarbij personen zich dienen uit te kleden, zijn verboden".

§6. Elke fouillering waarbij een persoon zich dient uit te kleden tot op het naakte lichaam, wordt gemotiveerd ten aanzien van de persoon die deze controle ondergaat, en maakt het voorwerp uit van een registratieplicht in het register van de vrijheidsberovingen zoals bedoeld in artikel 33bis. Dit register wordt opgenomen in de basisgegevensbanken zoals bedoeld in artikel 44/11/2.
Minstens worden de volgende elementen geregistreerd: de identiteit van de persoon bij wie de fouillering wordt uitgevoerd, de concrete elementen die deze fouillering en het uitkleden tot op het naakte lichaam noodzaken, het resultaat van de fouillering en de identiteit van de verantwoordelijke officier van bestuurlijke of gerechtelijke politie. De burger die een dergelijke fouillering ondergaat, ontvangt daarvan een schriftelijk bewijs.
Bij de beslissing om over te gaan tot ontkleding, wordt rekening gehouden met de voorwaarden bedoeld in artikel 37.

48. Het Controleorgaan is van oordeel dat de registratie- en motiveringsplicht, waarbij ook het resultaat van de fouillering wordt vastgelegd, een adequate alternatief kan zijn voor het filmen van het naakt fouilleren. Het betreft immers een minder privacy-ingrijpende maatregel terwijl daardoor hetzelfde doel kan bereikt worden, terwijl dit tegelijk tegemoetkomt aan de behoefte van zowel de politie als de gefouilleerde persoon om verhaal te kunnen halen op de politie dan wel zich te kunnen verweren tegen vermeende klachten wegens vernederende behandeling door de politie.

V. Conclusie

49. Het Controleorgaan is bijgevolg van oordeel dat het **filmen van een gewone fouillering alleen toelaatbaar is wanneer daarmee daadwerkelijke veiligheidsobjectieven worden**

[64] Onderlijning COC. Het betreft een woordelijke (juridisch technische) aanpassing van het wetsvoorstel. Het verbod op algemeen en systematisch fouilleren wordt in functie van het legislatief voorstel van het COC bovendien verplaatst naar de paragraaf die de naakt fouillering uitdrukkelijk in artikel 28 WPA invoegt.

[65] Onderlijning COC. Het betreft een woordelijke (juridisch technische) aanpassing van het wetsvoorstel. Het verbod op algemeen en systematisch fouilleren wordt in functie van het legislatief voorstel van het COC bovendien verplaatst naar de paragraaf die de naakt fouillering uitdrukkelijk in artikel 28 WPA invoegt.

nagestreefd, zoals bedoeld in de WPA. Het louter intentioneel filmen uit voorzorg (aansprakelijkheidsmotieven) vindt geen steun in de WPA.

50. In het licht van de proportionaliteit van de gerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer **worden de beelden niet in *real time* bekeken en een lijkt een bewaartermijn van 1 maand voldoende**.

51. Het filmen van naakt fouilleringen is daarentegen uitgesloten. Het wetsvoorstel zou evenwel een adequaat alternatief én een oplossing voor het filmen van de naakt fouillering kunnen zijn die zowel de geïntegreerde politie als de gefouilleerde burger tot voordeel strekt.

52. De **plaatsen waar wordt gefouilleerd zijn zodanig geïnstalleerd en georganiseerd zodat de persoon die wordt gefouilleerd redelijkerwijs kan vaststellen dat de nodige voorzorgmaatregelen worden genomen opdat de fouillering discreet wordt uitgevoerd en de gefouilleerde wordt afgeschermd van potentiële nieuwsgierigen**, ook al betreft het politiepersoneel voor zover deze niet bij de fouillering of interventie betrokken zijn. Het betreft een inspanningsverbintenis die afhankelijk is van de plaats en de tijd waar de persoon wordt gefouilleerd en de mate waarin de politieambtenaar in staat kan worden geacht om minimale beschermende maatregelen te treffen gelet op het karakter of de aard van de plaats.

53. De **politie-entiteit of de geïntegreerde politie heeft de onderrichtingen en de praktische modaliteiten voor de onderscheiden fouilleringen en het filmen in een bindende korpsrichtlijn uitgewerkt al dan niet op grond van een (dwingende) ministeriële richtlijn**

AANBEVELING

Het Controleorgaan is van oordeel dat, indien het wetsvoorstel niet zou worden aangenomen, minstens het idee achter het wetsvoorstel op het vlak van de notificatie- en motiveringsplicht tegenover de naakt gefouilleerde persoon een evenwichtig alternatief zou kunnen zijn voor het filmen van de naakt fouilleringen.

Het Controleorgaan **beveelt dan ook sterk aan dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, als 'politieministers', deze werkwijze in een ministeriële richtlijn vastleggen**. Het weerspiegelt de concrete toepassing het subsidiariteitsbeginsel dat tegelijkertijd tot voordeel strekt van zowel de geïntegreerde politie als de naakt gefouilleerde persoon. De notificatie van de omstandigheden en de weergave van de reden en het resultaat van de naakt fouillering zijn immer maatregelen die duidelijk een veel geringere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer uitmaken dan het filmen van de naakt fouillering, terwijl het tevens zorgt voor transparantie naar de gefouilleerde toe

én kan tegemoetkomen aan de behoefte van de politie om te kunnen aantonen dat de naakt fouillering conform het wettelijk kader van artikel 28 WPA én met respect voor de menselijke waardigheid van de persoon werd uitgevoerd.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de politionele informatie,

verleent onderhavig advies en aanbevelingen uit eigen beweging.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 6 september 2022.

Voor het Controleorgaan,

Koen GORISSEN	Frank SCHUERMANS	Philippe ARNOULD
Lid-raadsheer	Lid-raadsheer	Voorzitter