



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA220035		04.01.2023

Betreft: Advies betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen ([DOC 55 2827/001](#))

Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna afgekort 'COC' of 'Controleorgaan').

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (BS, 5 september 2018, hierna afgekort als 'WGB') inzonderheid het artikel 59 §1, 2^e 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 het verzoek van de Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van 16/11/2022 om advies uit te brengen over het voorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen.

Gelet op de overmaking door de GBA van voormeld verzoek aan het Controleorgaan op 18/11/2022 in het kader van het zgn. 'het één loket principe' (cf. art.54/1, §1 wet van 3 december 2017 tot oprichting van het Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna WOG))

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

Brengt op 4 januari 2023 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controleorgaan

1. In het licht van, respectievelijk, de toepassing en omzetting van de Verordening 2016/679¹ en de Richtlijn 2016/680² heeft de wetgever de taken en opdrachten van het Controleorgaan grondig gewijzigd. Artikel 4 § 2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna afgekort 'WOG') bepaalt dat de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/679 voor de politiediensten in de zin van artikel 2,2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, worden uitgeoefend door het Controleorgaan. Het betekent onder meer dat het Controleorgaan ook bevoegd is wanneer politiediensten persoonsgegevens verwerken die buiten de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vallen, bijvoorbeeld in het kader van sociaaleconomische doeleinden of human resources verwerkingen. Het Controleorgaan moet geraadpleegd worden bij de voorbereiding van wetgeving of een regelgevende maatregel die verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door de politiediensten van de geïntegreerde politie (zie artikel 59 §1, 2^e lid en 236 §2 WGB, artikel 36.4 van de AVG en artikel 28.2 van de Richtlijn politie-justitie). Daarbij heeft het Controleorgaan de opdracht om te onderzoeken of de voorgenomen verwerkingsactiviteit door de politiediensten in overeenstemming is met de bepalingen van Titel 1 (voor de niet operationele verwerkingen)³ en 2 (voor de operationele verwerkingen) van de WGB⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WGB en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WGB.

2. Wat betreft derhalve in het bijzonder de verwerkingsactiviteiten in kader van de opdrachten van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie brengt het Controleorgaan advies uit, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering of van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een bestuurlijke of gerechtelijke overheid of van een politiedienst, inzake iedere aangelegenheid die betrekking heeft op het politionele informatiebeheer zoals geregeld in Afdeling 12 van Hoofdstuk 4 van de wet op het politieambt⁵.

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" (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

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 'Richtlijn Politie en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4^e lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3^e lid WGB.

⁵ Artikelen 59 §1, 2^e lid en 236 § 2 WGB.

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 Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

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

5. Het COC is tot slot ook belast, in het kader van de dataretentie wetgeving, op grond van artikel 126/3 §1, 8^e lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna afgekort 'WEC'), zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2022 betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten (*BS* van 8 augustus 2022), met de validatie van de statistieken met betrekking tot het aantal strafbare feiten en de bewaringstermijn voor elk gerechtelijk arrondissement en elke politiezone in het kader waarvan het al zijn bevoegdheden uitoefent die hem zijn toegekend bij titel 7 van de wet van 30 juli 2018. Het is daarnaast ook nog belast, in toepassing van artikel 42 § 3, 2^{de} en 3^{de} lid WPA met de controle van de vorderingen van de Cel Vermiste Personen van de federale politie tot opvraging van de gegevens met betrekking tot de elektronische communicatie betreffende de vermiste persoon.

II. Voorwerp van de aanvraag

6. De verzoeker vraagt het advies van het Controleorgaan betreffende een wetsvoorstel "*tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen*" (hierna 'het wetsvoorstel'). Met dit wetsvoorstel wil de indiener een nieuwe paragraaf 6 aan artikel 134*sexies* van de Nieuwe Gemeentewet (NGW) van 24 juni 1988 toevoegen. Deze zesde paragraaf voert een gelijkaardige procedure in zoals reeds voorzien voor stadionverboden bedoeld in artikel 45 van de Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden. Dezelfde vraag werd nadien nog eens overgemaakt aan het Controleorgaan door de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) in kader van zijn één-loket functie.

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

Artikel 134*sexies* NGW bepaalt het volgende:

"§ 1. De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.

§ 2. Onder " tijdelijk plaatsverbod " wordt verstaan het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan. Worden beschouwd als plaats die toegankelijk is voor het publiek elke plaats die gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder.

§ 3. De in § 1 bedoelde beslissing moet aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° met redenen omkleed zijn op basis van de hinder die verband houdt met de openbare orde;

2° bevestigd worden door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bij de eerstvolgende vergadering, na de dader of de daders van die gedragingen of hun raadsman te hebben gehoord en nadat hij de mogelijkheid heeft gehad ter gelegenheid hiervan zijn verdedigingsmiddelen schriftelijk of mondeling te doen gelden, behalve indien hij, na te zijn uitgenodigd via een aangetekende brief, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren gebracht heeft voor zijn afwezigheid of zijn verhindering.

§ 4. De beslissing kan worden genomen, ofwel na een door de burgemeester betekende schriftelijke verwittiging die de dader of de daders van die gedragingen op de hoogte brengt van het feit dat een nieuwe inbreuk op een identieke plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen aanleiding zal kunnen geven tot een plaatsverbod, ofwel, met het oog op de ordehandhaving, zonder verwittiging.

§ 5. In geval van niet-naleving van het tijdelijk plaatsverbod, kan de dader of kunnen de daders van die gedragingen gestraft worden met een administratieve geldboete zoals voorzien door de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties".

Daaraan wil de steller van het wetsvoorstel een 6^e paragraaf, bestaande uit 5 leden, toevoegen luidend als volgt:

"§6. Indien een tijdelijk plaatsverbod geldt voor een perimeter die een recreatiedomein of een recreatiezone omvat, deelt de burgemeester zijn besluit, na de bevestiging ervan door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, onverwijld mee aan een door de Koning aangewezen ambtenaar, volgens de nadere regels bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken.

De ambtenaar kan die gegevens die noodzakelijk zijn voor de identificatie van de persoon die het voorwerp uitmaakt van een dergelijk plaatsverbod, meedelen aan de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones. De Koning bepaalt, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de nadere regels daarvoor.

Volgens de door de Koning bepaalde nadere regels wordt, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, een centraal bestand van foto's aangelegd van personen die het voorwerp uitmaken van een dergelijk plaatsverbod. De persoon die het

voorwerp uitmaakt van dergelijk plaatsverbod wordt door een politieambtenaar uitgenodigd zich te melden op een politiekantoor om zich te laten fotograferen.

De politiediensten zenden deze foto, of enige andere foto van betrokkene waarover de politie beschikt, aan de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones, volgens de door de Koning bepaalde nadere regels, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De identiteit van deze personen wordt duidelijk zichtbaar op de foto aangebracht. Deze foto's kunnen slechts worden bijgehouden gedurende de periode waarin dergelijk plaatsverbod lopende is".

7. In essentie voorziet het wetsvoorstel dat de burgemeester een tijdelijk toegangsverbod kan opleggen voor een perimeter die "een recreatiedomein" of "een recreatiezone" (hierna ook samengevat onder de noemer "recreatiegebied") omvat. Om te vermijden dat personen met een plaatsverbod op een recreatiedomein of -zone zich verplaatsen naar een ander recreatiedomein of -zone, waarvoor er geen plaatsverbod geldt, voorziet het wetsvoorstel onder meer dat:

(1) een door de Koning aangeduide ambtenaar de (identificatie)gegevens zal bewaren van de persoon tegen wie een plaatsverbod in die zin wordt opgelegd en deze ambtenaar de noodzakelijke identificatiegegevens van de persoon lastens wie een plaatsverbod werd opgelegd naar "uitbaters van andere recreatiedomeinen en -zones", **kan** sturen;

(2) de betrokken persoon door "**een** politieambtenaar" op "**het** politiekantoor" wordt **uitgenodigd** om een foto te laten nemen; "de politiediensten" zenden deze foto, of enige andere foto van de betrokkene waarover de politie beschikt, aan "de uitbaters van recreatiedomeinen en -zones".

8. De ontworpen paragraaf 6 van artikel 2 van het wetsvoorstel heeft gedeeltelijk betrekking op politionele verwerkingen. Het COC beperkt in dit advies zijn onderzoek tot de politionele verwerkingen in de mate dat deze rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed (kunnen) hebben op het functioneren van de geïntegreerde politie in het ruimere kader van de politionele informatiehuishouding. Voor het overige verwijst het Controleorgaan naar het advies van de GBA.

De steller van het wetsvoorstel heeft zich zoals vermeld volledig laten inspireren door de Voetbalwet van 21 december 1998. Hierna zal blijken dat één en ander niet zomaar door te trekken valt naar "recreatiegebieden en recreatiezones" en dat de (niet) toepassing van de desbetreffende bepalingen in de voetbalwet nu net aantonen dat de praktische haalbaarheid ervan als zeer problematisch moet worden beschouwd. Het COC is er ook niet van op de hoogte maar betwijfelt alleszins of de steller van het wetsvoorstel één en ander heeft afgetoetst bij de politiediensten precies op zijn operationele haalbaarheid (cf. verder in dit advies).

III. Bespreking van de aanvraag

A. Algemeen

9. Blijkens de huidige stand van de wet kan de burgemeester conform artikel 134*sexies* van de Nieuwe Gemeentewet beslissen om over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van één maand, dat tweemaal hernieuwbaar is. Het toezicht op de naleving van deze bestuurlijke maatregel is vervolgens een bevoegdheid van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI') in zijn bestuurlijke politiefunctie en houdt een verwerking in van informatie en persoonsgegevens van bestuurlijke politie in de zin van artikel 44/5 §1, 7° van de Wet op het Politieambt (WPA).

10. Het Controleorgaan heeft op zich geen moeite met de doelstelling van het wetsvoorstel vanuit de optiek om (1) enerzijds te vermijden dat opgelegde plaatsverboden worden omzeild door zich naar andere recreatiegebieden te begeven waarvoor het plaatsverbod niet geldt en/of waarbij de ene uitbater van een recreatiegebied geen weet heeft van een reeds opgelegd plaatsverbod voor een ander recreatiegebied en anderzijds vanuit de wetenschap dat (2) de handhaving van een plaatsverbod actueel een sowieso een moeilijke opdracht is, zeker wanneer de betrokkene aan wie een plaatsverbod wordt opgelegd zich makkelijk kan verplaatsten naar andere recreatiegebieden.

11. Er stellen zich niettemin ongetwijfeld a priori wel een aantal heikele problemen of vraagstukken, die niet zozeer binnen de rechtstreekse bevoegdheden van het COC vallen, maar die noodzakelijkerwijze een helder antwoord (zullen) moeten krijgen, opdat de GPI met kennis van zaken zal kunnen handelen, zoals:

- de vraag of een burgemeester van gemeente X gerechtigd is een plaatsverbod voor een recreatiedomein- of zone op te leggen voor andere recreatiegebieden – en zones van alle andere steden en gemeenten in het Rijk (vermits men een plaatsverbod in gemeente X wil kunnen (laten) handhaven in gemeente Y) en men derhalve een burgemeester een maatregel van bestuurlijke politie met (potentieel) landelijke, provinciale of bovengemeentelijke territoriale geldingskracht (1) juridisch kan en (2) beleidsmatig wil kunnen laten nemen (wetende dat een burgemeester in beginsel enkel materies van gemeentelijk belang kan regelen);
- de vraag of men de door de Koning aangewezen ambtenaar (wellicht bij de FOD Binnenlandse Zaken ?), aan wie alle plaatsverboden voor recreatiedomeinen zouden worden overgemaakt, zelfstandig, zonder wettelijke of reglementaire omkadering en dus potentieel arbitrair kan laten beslissen, of, en zo ja van wie, welke plaatsverboden worden overgemaakt en aan welke andere (uitbaters van) recreatiegebieden;

1. Centraal bestand van foto's en verwerkingsverantwoordelijke

12. Het wetsvoorstel voorziet dat een centraal bestand van foto's wordt aangelegd van personen, die het voorwerp uitmaken van een plaatsverbod voor een recreatiegebied. De maximale bewaartermijn van deze politionele foto bij de politie, bij de door de Koning aangewezen ambtenaar en bij alle uitbaters van (alle?) recreatiegebieden waaraan deze is overgemaakt is de periode waarin een dergelijk plaatsverbod lopende is, dus maximaal drie maanden (cf. art. 134^{sexies} §1 NGW).

13. Het Controleorgaan stelt vast dat het wetsvoorstel in het geheel niet verduidelijkt wie dit centraal bestand zal beheren en dat er formeel geen verwerkingsverantwoordelijke wordt aangeduid. Hoewel uit het 3^{de} lid van de ontworpen paragraaf 6 impliciet zou kunnen worden afgeleid dat de door de Koning aangewezen ambtenaar (dus wellicht binnen de FOD Binnenlandse Zaken?) het centraal bestand zal beheren⁷, is er daaromtrent geen zekerheid.

De foto zal bovendien genomen worden door de politie en is dus a priori een politioneel persoonsgegeven (van bestuurlijke politie). In beginsel zal de foto dus ook opgeslagen (verwerkt) worden in de politionele gegevensbanken, wellicht in een eerste fase in de basisgegevensbanken (zie evenwel randnummer 16). Vermits er vanuit wordt gegaan dat het de lokale politie (zie evenwel voetnoot 9) is die de foto moet nemen, zal deze wellicht opgeslagen worden in het *ISLP*⁸ systeem van de lokale politie (en ook in de ANG samen met het plaatsverbod zelf (cf. immers toepassing van art. 44/5 §1, 7^o WPA). Dit zou betekenen dat de korpschef van de lokale politie (of directeur van een directie van de federale politie⁹) evenzeer verwerkingsverantwoordelijke is of zou zijn. Zou het dan eerder de politie zijn (en zo ja welke politiedienst?) die de verwerkingsverantwoordelijke zou zijn of eerder, zoals het geval is met ANG, basisgegevensbanken en technische gegevensbanken, de Minister van Binnenlandse Zaken of Justitie, of, in dit geval, gezien de finaliteit van het centraal bestand (met name de uitoefening van de preventieve of bestuurlijke politie), enkel de Minister van Binnenlandse Zaken?

De steller van het voorstel dient minimaal duidelijk in de wet in te schrijven wie de verwerkingsverantwoordelijke is van dit centraal fotobestanden en derhalve verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de naleving van alle uit het gegevensbeschermingsrecht voortvloeiende verplichtingen.

⁷ Aangezien voor het aanleggen van het centraal bestand advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, en niet van het Controleorgaan, moet worden gevraagd. Hieruit zou kunnen afgeleid worden dat het centraal bestand een AVG-verwerking is, en dus geen politionele verwerking.

⁸ *Integrated System for the Local Police.*

⁹ Hoewel het niet de bedoeling lijkt ook de federale politie in dit proces in te schakelen. Ook dat is evenwel niet duidelijk.

14. Uit het 3^{de} lid van de ontworpen § 6 volgt impliciet maar zeker dat "**de politiediensten**" het centraal bestand zullen voeden met de foto's die zij nemen na de betrokkene daartoe te hebben uitgenodigd. Dit betekent dat, indien dat de bedoeling van de steller van het wetsvoorstel is, dat de politieambtenaar de genomen foto van de betrokkene naar het centraal bestand moet doorsturen. Deze verwerking (het maken van foto) is een verwerking die onder de toepassing van titel 2 WGB en de WPA valt¹⁰ (dus een operationele politionele verwerking).

15. Conform het wetsvoorstel zullen de nadere regels van het centraal bestand van foto's worden voorzien in een Koninklijk Besluit, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit. In de hypothese dat het centraal bestand wel degelijk door de politie zou worden beheerd of zelfs door de Minister van Binnenlandse Zaken (maar de facto als operationeel verantwoordelijke door de (federale) politie), zal echter evenzeer het advies nodig zijn van het Controleorgaan, als bevoegde toezichthoudende autoriteit van de politiediensten, zoals bedoeld in artikel 26, 7^o, a) WGB.

16. Verder bouwend op deze hypothese- en in aansluiting bij het hoger gestelde onder randnummer 13, dient de steller van het voorstel zich ook de vraag te stellen onder welke bepalingen in de Wet op het Politieambt (WPA) deze gegevensbank valt en m.a.w. in welke soort gegevensbank de foto's zullen moeten worden opgeslagen (verwerkt). De optie of deze gegevensbank een basisgegevensbank dan wel een bijzondere gegevensbank is, heeft immers een invloed op de voorwaarden en modaliteiten van toepassing op de opgeslagen data en foto's. Zo heeft de basisgegevensbank vaste bewaartermijnen en kan hiervan - behoudens uitdrukkelijk afwijkende bepaling, waarvan de opportuniteit evenwel zeer sterk te betwijfelen valt - niet afgeweken worden in het wetsvoorstel. Indien het centraal bestand daarentegen een bijzondere gegevensbank zou zijn, dient de oprichting ervan verantwoord te worden door een bijzondere behoefte en dienen de voorwaarden van artikel 44/11/3 WPA van toepassing te zijn. Verder heeft deze keuze ook een invloed op de bepaling van de verwerkingsverantwoordelijke van het centraal bestand¹¹ (zie ook hoger het gestelde onder randnummer 13) .

2. Uitnodiging op politiekantoor voor een foto door een politiedienst

17. Verder voorziet het wetsvoorstel dat "*de persoon die het voorwerp uitmaakt van een dergelijke plaatsverbod door 'een politieambtenaar' wordt uitgenodigd zich aan te melden op een politiekantoor om zich te laten fotograferen*".

¹⁰ Blijkens artikel 14 WPA, dat betrekking heeft op opdrachten van bestuurlijke politie, zoals *in casu* het geval is, bezorgen zij het verslag van hun opdrachten en inlichtingen die zij naar aanleiding van hun wettelijke opdracht (in casu de opdracht bedoeld in het wetsvoorstel) aan de bevoegde overheid (de bevoegde ambtenaar) in zoverre dat noodzakelijk is voor de uitoefening van diens opdrachten.

¹¹ Artikelen 44/11/2 en 44/11/3 WPA.

17.1. Het is voor het Controleorgaan onduidelijk, noch wordt dat op enige wijze verduidelijkt in het corpus van of de toelichting bij wetsvoorstel hoe "*de politie*" wordt ingelicht dat een burgemeester ten aanzien van een bepaalde persoon een dergelijk plaatsverbod heeft opgelegd. Het wetsvoorstel regelt op geen enkele wijze de mededeling van het burgemeestersbesluit van het plaatsverbod op basis waarvan "*de politieambtenaar*" de betrokkene kan uitnodigen voor het nemen van een foto van de betrokkene. De mededeling van de foto aan de uitbater van een recreatiedomein of een recreatiezone kan niet verondersteld worden en werd *in casu* in het wetsvoorstel summier geregeld, vooral door een delegatie aan de Koning te verlenen voor de nadere uitwerking. Hetzelfde dient minimaal ook te gelden voor de mededeling van het burgemeestersbesluit van een dergelijk plaatsverbod aan de politie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gerealiseerd worden door in de ontworpen paragraaf te regelen dat de politie toegang heeft tot dit centraal bestand met het oog op het handhaven van het plaatsverbod, uiteraard in de veronderstelling dat het centraal bestand niet zelf door de politie of de door de bevoegde Minister van Binnenlandse zaken zou worden beheerd als respectievelijk functioneel verantwoordelijke en verwerkingsverantwoordelijke. Het is aan de steller van het voorstel om ook hierin duidelijkheid te brengen.

Immers, eenmaal de politiediensten op de hoogte gesteld van dit plaatsverbod, wordt dit geregistreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) met de toelichting in het commentaarveld voor welk(e) gebied(en) of territorium deze maatregel van toepassing is¹².

17.2. De steller van het wetsvoorstel dient ook meteen duidelijkheid te verschaffen op de vraag welke politiedienst met deze opdracht van het nemen van een foto zal worden belast en nadien van het toezenden ervan aan "*de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones*".

Wat het nemen van een foto betreft, wat een dwangmaatregel is en een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, volstaat het niet te spreken van "*een politieambtenaar*" en "*een politiekantoor*". De logica lijkt te gebieden dat één en ander zou worden uitgevoerd door de lokale politie van de woonplaats van de betrokkene. Het verdient absoluut aanbeveling dit in de tekst van het wetsvoorstel meteen ook duidelijk te maken.

Wat het doorzenden van de foto, of enige andere foto van de betrokkene waarover de politie beschikt betreft(cf. 4^e lid van de ontworpen 6^e paragraaf), is de vraag of dezelfde (lokale politie) ook instaat voor het doorzenden ervan. Ook hier wordt een delegatie aan de Koning verleent om één en ander nader te regelen. Zoals hoger aangegeven dient hier, vermits het om een politionele verwerking gaat (het overmaken van een politioneel persoonsgegeven aan een derde niet-politiedienst) het advies van het COC te worden ingewonnen en niet enkel van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

¹² Art. 44/7, 5^o WPA en Omzendbrief overlast in recreatiegebieden en recreatiezones van 23 juni 2021 .

17.3 De vraag stelt zich ook op welke wijze de uitnodiging op kantoor zal verlopen. Voor alle duidelijkheid, het nemen van de foto kan enkel met toestemming van de betrokkene, zo blijkt althans uit het wetsvoorstel (en ook uit de actuele Voetbalwet waarop dit wetsvoorstel zich heeft gesteund). Er wordt immers geen enkele verplichting voor de betrokken persoon opgelegd om zich te melden op het politiekantoor, noch kan dit, op grond van het wetsvoorstel, afgedwongen worden indien de persoon zich niet meldt. Dit is uiteraard problematisch voor de effectiviteit van de maatregel en de geponeerde doelstellingen van het wetsvoorstel (zie ook verder onder punt 4).

Indien de steller van het wetsvoorstel van het nemen van de foto daarentegen een afdwingbare politionele handeling wil maken zal de tekst substantieel dienen herwerkt te worden. Het staat aan de steller van het wetsvoorstel zich te beraden hoe een dergelijke afdwingbaarheid op proportionele wijze zou kunnen gerealiseerd worden. Eén en ander is allerm minst voor de hand liggend. De uitnodiging mag en kan immers niet van die aard zijn dat de indruk wordt gewekt aan de betrokkene – wat het Controleorgaan in de praktijk reeds heeft vastgesteld in het kader van door de politie verstuurd uitnodigingen voor de zgn. "Salduz" verhoren (bv. een Salduz 3 verhoor¹³) – dat het laten nemen van een foto een wettelijke en sanctioneerbare verplichting is waarop de burger verplicht is in te gaan, *quod non* evenwel.

18. Het COC wijst er overigens op dat, in het algemeen, voor het nemen van een foto van een betrokkene (een verdachte bijvoorbeeld) evenmin enige regeling is voorzien in de WPA, wat uiteraard op zich ook en zelfs nog veel meer problematisch is. Deze problematiek overstijgt evenwel het onderwerp en voorwerp van dit advies.

19. Daarnaast stelt zich de vraag naar de inhoud (kwaliteit) van de foto. Betreft het alleen een vooraanzicht of ook een profielfoto (linker en rechterzijde van het gezicht), zoals door de politie wordt genomen in het raam van hun opdrachten van gerechtelijke politie (wanbedrijf en misdaden) of ruimer dan het gezicht? Ook op dat punt dienen de stellers van het wetsvoorstel duidelijkheid te verschaffen. Hieromtrent werd geen delegatie aan de Koning voorzien om één ander nader te regelen. Een andere optie, juridisch weliswaar een minder sluitende, is één en ander minimaal te voorzien in de dwingende Ministeriële Richtlijn MFO 3 van de Minister van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie¹⁴.

¹³ Dit betekent het verhoor van een verdachte die niet van zijn vrijheid is beroofd.

¹⁴ B.S. 18 juni 2002, 27816 (Het acroniem 'MFO' staat voor **M**issions **F**édérale/**F**ederale **O**pdrachten).

3. De foto zenden naar uitbaters van recreatiedomeinen en -zones

20. Het wetsvoorstel voorziet verder dat "*de politiediensten*" (zie hoger opmerking onder randnummer 17.2) "*deze foto, of enige andere foto van betrokkene waarover de politie beschikt, aan de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones volgens de door de Koning bepaalde nadere regels, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit*".

21. Dit betreft het doorsturen door de politiediensten van foto's, i.e. een politioneel persoonsgegeven, want verzameld met het oog op het vervullen van een opdracht van bestuurlijke politie, naar niet-politionele private personen- en/of organisaties, namelijk de uitbaters van recreatiedomeinen en recreatiezones. De mededeling van politionele gegevens aan niet-politionele bestemmingen wordt in de WPA strikt afgebakend¹⁵. En de mededeling van politionele informatie en/of persoonsgegevens aan private personen wordt niet in de WPA geregeld en is dus tot op heden **niet** toegestaan.

Het zou de eerste keer zijn dat van deze principiële regel, ingevoerd in 2014 – en die door het Controleorgaan als bijzonder belangrijk en waardevol wordt aanzien – zou worden afgeweken. Het COC vreest ervoor dat hiermee een basisbeginsel zou worden doorbroken en het hek van de dam is op het vlak van de principiële niet doorgifte van politionele informatie – en persoonsgegevens naar private spelers, voor zover dergelijke recreatiegebieden worden uitgbaat door private of semi publieke organen. Het COC is niet vertrouwd met het institutioneel landschap van de uitbatende instellingen (uitbating door gemeenten, door provincies, door intercommunales, door private VZW's, door private ondernemingen, enz. ...) maar lijkt alleszins bijzonder heterogeen. Het is geen geheim dat ook andere organen en instellingen, zoals de private veiligheidssector, vragende partij zijn om allerhande politionele informatie en persoonsgegevens te kunnen ontvangen. Het Controleorgaan is daarvan een zeer koele minnaar, niet enkel voor de toezending van politionele informatie en persoonsgegevens naar niet politionele diensten (overheidsorganen, zoals gemeenten en intercommunales), laat staan naar private actoren en vreest dus voor de precedentswaarde van elke mogelijke afwijkende regeling. Ook de problematiek van de (kwaliteit van de) informatieveiligheid bij deze derden speelt daarbij een belangrijke rol (zie punt 5).

Hoe dan ook, indien de stellers van het voorstel dit wensen mogelijk te maken, dient dus minstens of gelijktijdig in dit ontwerp ook de Wet op het Politieambt aangepast te worden meer bepaald in de onderafdeling 8 van afdeling 12 van hoofdstuk IV.

22. Indien de WPA in die zin zou worden aangepast en de persoon zich meldt op het politiekantoor, zal de identiteit van de persoon duidelijk zichtbaar op de foto worden aangebracht. Dit volstaat om het beoogde doel te bereiken. Het doorsturen van bijkomende foto's van dezelfde persoon, voor zover

¹⁵ Artikelen 44/11/4 tot en met 44/11/14 WPA.

dat de bedoeling van de steller van het wetsvoorstel zou zijn, is dus alleszins overmatig¹⁶. Het is niet duidelijk waarom het doorsturen van "enige andere foto van betrokkene waarover de politie beschikt" nodig is en wat de stellers hiermee voor ogen hebben. Wordt die "andere foto" gezien als een alternatief op de door de politie nieuwe te nemen foto of is die eerder cumulatief? Worden hiermee foto's bedoeld die de politie heeft verwerkt in het kader van de uitoefening van andere opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie? In de veronderstelling dat het niet gaat om de cumulatieve, maar wel de alternatieve hypothese, welk geval heeft de steller van het wetsvoorstel dan voor ogen die het opsturen van een vroegere (en potentieel oude) foto van betrokkene naar alle uitbaters van recreatiegebieden betreft? Gaat het om het geval dat een betrokkene niet ingaat op de uitnodiging en deze simpelweg negeert en men in dat geval maar een bestaande foto uit eender welke politionele gegevensbank doorstuurt naar die uitbaters? Als het daadwerkelijk de bedoeling is van de steller van het wetsvoorstel om dit soort van foto, waaraan geen enkele kwaliteitsvereiste wordt gesteld, noch rekening wordt gehouden met de "ouderdom" van de foto, door te sturen naar derden, dan zal dit duidelijk in de wet uitgewerkt moeten worden, zoals welke andere foto dat kan of moet zijn én moeten gemotiveerd worden waarom dat noodzakelijk en proportioneel is.

Het lijkt het Controleorgaan hoe dan ook een slecht idee om eender welke andere oude foto te laten gebruiken om door te sturen voor identificatiedoeleinden door de uitbaters van recreatiegebieden in het Rijk. Het riskeert tot vals negatieven, of, vanuit gegevensbeschermings- en grondrechtenperspectief nog problematischer, vals positieven. Laten we niet vergeten dat een betrokkene, bij vergissing en dus vals positief, een potentieel pijnlijk proces van toegangsweigering met stigmatisering en publieke blootstelling te wachten staat. Het gebruik van een kwaliteitsvolle en recente foto lijkt het COC toch wel het *minimum minimorum*.

23. Verder dienen de uitbaters alle mogelijke maatregelen te nemen om te verzekeren dat de personen waarbij het plaatsverbod komt te vervallen niet meer worden bijgehouden. Uit het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat die uitbaters van het einde van het plaatsverbod op de hoogte worden gesteld door de door de Koning aangewezen ambtenaar (ontworpen 2^e lid van paragraaf 6). Het wetsvoorstel creëert dus volgende gegevensstromen van persoonsgegevens (of kan deze creëren) naar de uitbaters van de recreatiedomeinen:

- identificatiegegevens van de betrokkene met een plaatsverbod vanuit de door de Koning aangewezen ambtenaar, zonder dat evenwel wordt verduidelijkt welke identificatiegegevens noodzakelijk zijn (alle persoonsgegevens opgenomen in het burgemeestersbesluit of enkel een (beperkte) selectie en zo ja, welke? Naam en voornamen lijken in dit geval toch te volstaan) en deze moeten dus in het wetsvoorstel worden opgesomd;

¹⁶ Art. 28, 3^o WGB.

- een foto (of foto's, naar gelang van de alternatieve of cumulatieve hypothese vermeld onder randnummer 22) met de identiteit van de betrokkene (dus in beginsel naam en voornamen) vanuit de politie.

Het komt dan kennelijk die uitbaters toe deze gegevensfluxen te stroomlijnen en er bijvoorbeeld zorg voor te dragen dat de "juiste foto" bij de "juiste persoon met plaatsverbod" terechtkomt en *vice versa*. Het laat zich raden dat hier coördinatieproblemen en problemen inzake juistheid van de persoonsgegevens zullen voordoen. Het lijkt het Controleorgaan een veel betere optie de door de politie gemaakte foto onmiddellijk door diezelfde politie te laten overmaken naar de door de Koning aangewezen ambtenaar (die ook het centraal register zal beheren als verwerkingsverantwoordelijke, cf. hoger?) die de foto, samen met de strikt noodzakelijke identificatiegegevens van de persoon met plaatsverbod, zal overmaken aan te bepalen uitbaters van recreatiegebieden. De correctheid van de persoonsgegevens kan en moet dan door de door de Koning aangewezen ambtenaar worden bewaakt en heeft als voordeel dat dit zorgt voor slechts één flux van persoonsgegevens van personen met een plaatsverbod naar de uitbaters toe.

4. De voorzienbare praktische problemen en onuitvoerbaarheid van het wetsvoorstel

24. Na navraag bij de politiediensten (zowel de federale politie als een aantal politiezones met een ploeg uit de *Jupiler Pro League* competitie op hun grondgebied) door het Controleorgaan blijkt dat de reeds jaren bestaande analoge procedure die geldt bij stadionverboden in het kader van de Voetbalwet¹⁷ heden ten dage nog steeds **niet** operationeel is. Deze is nochtans voorzien en dus toepasbaar bij wet sinds **mei 2007**¹⁸, zodat de niet uitvoering ervan meer dan 15 jaar later een bijzonder veeg teken aan de wand is voor zijn praktische en operationele realiseerbaarheid.

Personen op wie een stadionverbod rust, worden in de praktijk immers niet uitgenodigd op het politiekantoor voor een foto. Er is, zo leert de ervaring, kennelijk weinig kans dat de betrokken persoon zich vrijwillig komt melden op het politiekantoor (cf. randnummer 18.3 nopens de afdwingbaarheid en/of sanctioneerbaarheid van één en ander). Ook wonen deze personen vaak niet in de politiezone waar het stadionverbod geldt. Verder beschikt de politie vaak al over een foto via de bewakingscamera's in de stadions, via het rijksregister of uit open bronnen. Bovendien, is het niet altijd gemakkelijk om enkel op grond van een foto een persoon te herkennen. Het is immers gemakkelijk voor de betrokkene om zijn uiterlijk te veranderen (kleuren en/of knippen van het haar, baard laten groeien, pet aandoen, bril opzetten, enz. ...). Tot slot kan deze procedure uiteraard enkel

¹⁷ Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, BS 3 februari 1998.

¹⁸ Ingevoerd door art. 50 Wet 25 april 2007 houdende diverse bepalingen, inwerkingtreding op 18 mei 2007.

voor "grote" recreatiedomeinen en -zones gebruikt worden. Het is moeilijk tot niet haalbaar om dit voor elk parkje of vijvertje in een gemeente of stad uit te voeren.

5. Informatieveiligheid

25. Een laatste maar bijzonder belangrijk aspect is het thema van de informatieveiligheid bij de voormelde uitbaters van recreatiegebieden. Het wetsvoorstel brengt met zich dat één of meerdere foto's van personen met een plaatsverbod zullen worden verwerkt (ontvangen, opgeslagen, ...) bij een schier onbeperkt en alleszins in het wetsvoorstel niet gedefinieerd aantal uitbaters van (kleine en grote) recreatiedomeinen en recreatiezones. Noch de indiener van het wetsvoorstel, noch het COC, noch eender welke instelling heeft enig zicht op de kwaliteit en/of het maturiteitsniveau van de informatieveiligheid van deze instellingen. Het COC is er alleszins allerminst gerust in dat politionele foto's bij die uitbaters in veilige handen zijn. De recente voorbeelden van de politiezone Zwijndrecht, de stad Antwerpen, de stad Diest, enz. ... hebben de kwetsbaarheid van zelfs grote overheidsorganisaties helder blootgelegd, laat staan wanneer we te maken hebben met instellingen van allerlei slag die een recreatiegebied uitbaten. Daarnaast is bijvoorbeeld ook de vraag wie zal controleren of de korte bewaartermijnen gerespecteerd worden bij evenzovele instellingen; het COC is niet bevoegd en het lijkt niet realistisch hiervoor naar de GBA te kijken die wel andere katten te geselen heeft. Dit betekent dat moet vertrouwd worden op voormelde uitbaters. Alvast het COC kan hieromtrent alleen maar zeer sceptisch zijn.

6. Conclusie

26. Het onderzoek van het wetsvoorstel gecombineerd met de praktijkervaring van de gelijkaardige regelgeving inzake het handhaven van stadionverboden in het kader van de Voetbalwet toont zonder meer aan dat, hoe lovenswaardig de doelstelling van het wetsvoorstel ook is, het met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid in de praktijk een slag in het water zou worden, en erger, tegelijk potentieel aan een indringende politionele gegevensverwerking van repressieve aard zou worden gedaan, met (voor het eerst) een actieve participatie van private of (semi-)publieke instellingen en organen, zonder dat de doelstellingen van het wetsvoorstel lijken te kunnen worden bereikt.

Indien wetgeving in de praktijk blijkt niet te werken dienen daaruit de logische conclusies te worden getrokken en die wetgeving dan ook te worden opgeheven, minstens er zich van te onthouden nieuwe gelijkaardige regelgeving voor analoge beleidsdoelstellingen te creëren.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 4 januari 2023.

Voor het Controleorgaan,
De voorzitter,
Philippe ARNOULD (GET)