



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie	Onze referentie	Bijlage(n)	Datum
	DA240033		20.12.2024

Betreft: Advies betreffende het wetsvoorstel betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen (DOC 56 0173/001)

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

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 'WVG') 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 de Kamer van Volksvertegenwoordigers, overgemaakt aan het Controlegeorgaan op 25 oktober 2024;

Gelet op de overmaking door de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA') van hetzelfde verzoek aan het Controlegeorgaan op 14 november 2024 in het kader van het zgn. 'het één loket principe' (cf. art. 54/1, §1 WOG);

Gelet op het verslag van de heer Ronny Saelens, lid-raadsheer *a.i.* van het Controlegeorgaan.

Brengt op 20 december 2024 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 WVG, 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 WVG⁴. Daarnaast heeft het COC ook een ambtshalve adviesopdracht voorzien in artikel 236 §2 WVG en een algemene voorlichtingsopdracht van het brede publiek, betrokkenen, verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de materie van het privacy – en gegevensbeschermingsrecht voorzien in artikel 240 WVG.

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.

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" (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 WVG.

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

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 16 mei 2024 "*tot wijziging van de wet van 25 december 2016 betreffende 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.

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.

6. Het Controleorgaan is bevoegd om advies te verlenen over aspecten met betrekking tot de verwerking van informatie en persoonsgegevens en de bescherming van het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens voor zover deze betrekking hebben op of in verband staan met de operationele en niet-operationele werking van de politiediensten en/of het personeel van de geïntegreerde politie (hierna 'GPI'⁷) en/of voor zover de voor advies voorgelegde ontwerp tekst een impact heeft op de politionele informatiehuishouding in het algemeen.

7. Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een gegevensbeschermingsautoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁸.

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

⁷ Geïntegreerde politie – Police Intégrée.

⁸ Activiteitenverslag 2021, www.contreleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "*Het COC heeft echter allerm minst alleen oog voor dataprotectie; het heeft evenzeer veel aandacht en is bevoegd voor alle andere operationele aspecten van de politionele informatiehuishouding*"; artikel 71 §1 WVG.

II. Voorwerp van de aanvraag en voorgaanden

8. De adviesaanvraag heeft betrekking op een wetsvoorstel "*betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen*" (hierna 'het wetsvoorstel'⁹) van 25 oktober 2024 ingediend door de heer Franky Demon e.a. Dezelfde vraag tot advies werd nadien nog eens overgemaakt aan het Controleorgaan door de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) in kader van zijn één-loket functie. Het wetsvoorstel bevat in hoofdzaak bepalingen die tot de bevoegdheid van de GBA behoren zodat het COC in dat verband dan ook verwijst naar het door de GBA uit te brengen advies.

9. Op 17 mei 2023 vaardigde de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing een omzendbrief uit betreffende de overlast in recreatiegebieden en recreatiezones. De stellers van het wetsvoorstel wensen een stap verder te gaan door de gevallen van overlast in recreatiedomeinen beter te handhaven en te voorzien in een administratieve sanctieprocedure in geval van overtreding van de bepalingen van het wetsvoorstel. Wat dat aspect betreft is het wetsvoorstel gebaseerd op een reeds bestaande administratieve procedure betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (wet veiligheid bij voetbalwedstrijden)¹⁰. De sancties die kunnen opgelegd worden zijn namelijk dezelfde: een administratieve geldboete, een domeinverbod en een perimterverbod. In dat verband is ook een belangrijke rol weggelegd voor de politiediensten.

Het COC stelt vast dat de Minister van Binnenlandse Zaken wordt betrokken bij dit wetsvoorstel aangezien ook aan de FOD Binnenlandse Zaken om advies werd gevraagd. Dit voorstel zal immers (opnieuw) een impact hebben op de werking van de politiediensten, zowel naar capaciteit, opleiding als naar inzetmogelijkheden.

10. Niettegenstaande de steller van het wetsvoorstel er niet expliciet naar verwijst¹¹, bracht het COC op respectievelijk op 4 januari 2023 en op 5 september 2023 reeds adviezen uit (DA220035 en DA230026) op door dezelfde indiener(s) ingediende eerdere wetsvoorstellen die de handhaving van de toegangsverboden tot recreatiedomeinen wensten te regelen en zich hiervoor eveneens baseerden op de procedures uit de wet veiligheid bij voetbalwedstrijden. Voor zover relevant wordt bij het huidige advies m.b.t. het voorliggend wetsvoorstel, teneinde niet onnodig in herhaling te vallen, rekening gehouden met de opmerkingen in voormelde vorige adviezen van het COC¹².

11. Aangezien het wetsvoorstel een impact heeft op het informatiebeheer van en door de GPI, zal het Controleorgaan zich in het huidige advies beperken tot de aspecten van het wetsvoorstel die daarmee

⁹ Parl. St., *Kamer*, 2024, DOC 0173/001.

¹⁰ Toelichting bij het wetsvoorstel, p. 4. Titel IV – VI, Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 februari 1999, 3042.

¹¹ Toelichting bij het wetsvoorstel, p. 3, aanhef.

¹² DA220035, Advies betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet houdende het faciliteren van een nationaal toegangsverbod voor recreatiedomeinen (DOC 55 2827/001), en DA230026, Advies betreffende het wetsvoorstel betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen (DOC 55 3434/001), [Adviezen/regelgeving | Controleorgaan op de politionele informatie](#).

in verband staan. In dit geval betekent dit dat de artikelen 14, 15, 21, 25, 32 en 34 van het wetsvoorstel worden geanalyseerd. Voor het overige verwijst het Controleorgaan, zoals vermeld, naar het advies van de GBA.

In dat verband stelt het COC vast dat het wetsvoorstel een aantal nieuwe politiebevoegdheden voorziet die raken aan de regeling van het informatiebeheer bedoeld in afdeling 12 WPA.

III. Analyse van de aanvraag

12. Het wetsvoorstel creëert in de artikelen 5 tot en met 11 een reeks incriminaties (strafbaarstellingen) die uitsluitend bestuurlijk kunnen afgehandeld worden, voorziet het een arsenaal aan administratieve sancties die kunnen opgelegd worden en schrijft het de procedure uit voor het opleggen ervan.

Hierbij krijgt de politie de bevoegdheid de feiten vast te stellen, een 'officiële waarschuwing' te geven of een tijdelijke veiligheidsmaatregel op te leggen en wordt de politie geïnformeerd van andere administratieve beslissingen met het oog op de controle op de naleving ervan.

1. Vaststelling van de feiten (artikel 14)

13. Artikel 14 van het wetsvoorstel luidt als volgt:

"De feiten zoals bestraft overeenkomstig de artikelen 12 en 13 worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar.

Het origineel van dit proces-verbaal wordt binnen drie maanden te rekenen vanaf de vaststelling gestuurd aan de ambtenaar bedoeld in artikel 16, § 1, eerste lid.

Voor de feiten bedoeld in de artikelen 5 tot 11 en artikel 12, §2, 3^o tot 5^o wordt terzelfdertijd een afschrift van het proces-verbaal gestuurd aan de procureur des Konings."

Indien een administratief sanctioneerbaar feit opgesomd in titel 4 van het wetsvoorstel¹³ wordt vastgesteld, stelt een politieambtenaar hiervan een proces-verbaal op. Het proces-verbaal wordt vervolgens doorgestuurd naar de sanctionerend ambtenaar én naar de procureur des Konings.

13.1. Het wetsvoorstel zou aan duidelijkheid winnen mocht het in één artikel opsommen welke administratieve sancties en beveiligingsmaatregelen allemaal kunnen opgelegd worden (en door welke instantie) bij inbreuk op één van de voorziene administratieve strafbaarstellingen. Zo wordt nu en dan gewag gemaakt van een "*administratief perimeterverbod*" (bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 16

¹³ Waarvan de titel eerder ongelukkig "*Sancties*" luidt, terwijl het, met uitzondering van het ontworpen artikel 12, in werkelijkheid om een beschrijving van de inbreuken (de incriminaties m.a.w.) gaat. De stellers van het wetsvoorstel worden verzocht de benaming van de titel 4 dan ook dienovereenkomstig aan te passen (bijvoorbeeld: "*Incriminaties en sancties*").

§1, 3^e lid), wat nochtans, althans in de lezing van het COC, geen zelfstandige sanctie is, vermits het enkel lijkt gepaard te kunnen gaan als een accessorium van het administratief domeinverbod (ontworpen artikel 12 §1, 2^e lid). Het lijkt immers niet mogelijk uitsluitend een administratief perimeterverbod op te leggen, terwijl de tekst van het wetsvoorstel dat niet helder uitsluit (ontworpen artikel 12 §1, 3^e en 4^e lid, ontworpen artikel 12 §4, 1^e lid en het ontworpen artikel 21).

13.2. In dezelfde orde zou één en ander aan duidelijkheid winnen door goed het onderscheid te maken tussen 'administratieve sancties (finaliteit leed toevoegend)', 'administratieve maatregelen' (finaliteit beveiliging) en de waarschuwing (finaliteit alternatief voor de sanctie). Zo geeft het wetsvoorstel bijvoorbeeld de indruk dat de waarschuwing opgelegd door de sanctionerende ambtenaar een 'sanctie' is (ontworpen artikel 34 §2, 1^e en 2^e lid), terwijl het dat niet is, maar net het alternatief is voor de sanctie.

14. De vaststelling (en ook de officiële waarschuwing, cf. randnummers 15 en 16) kan gebeuren door "een politieambtenaar". Wanneer de definitie van "een politieambtenaar" in de WPA (artikel 3, 3^o) wordt bedoeld – waarvan mag worden uitgegaan –, betekent dit elk "lid van een politiedienst door of krachtens de wet bevoegd om bepaalde politiematregelen te nemen of uit te voeren en daden van bestuurlijke of gerechtelijke politie te stellen". Het COC verwijst naar de opmerking in zijn vorig advies (DA230026¹⁴) en gaat ervan uit dat noch de agenten van politie, noch de beveiligingsassistenten – en agenten (en uiteraard noch het CALOG personeel) voormelde bevoegdheid (zullen) hebben om vaststellingen te doen in het kader van dit wetsvoorstel of de daarin voorziene maatregelen te nemen. Voor zover de steller van het wetsvoorstel dat anders zou bedoelen, dient dit te worden verduidelijkt.

2. Officiële waarschuwing (artikel 15) door de politieambtenaar

15. Het ontworpen artikel 15 luidt als volgt:

"De politieambtenaar kan een officiële waarschuwing geven voor feiten bedoeld in de artikelen 5 tot 11. Deze waarschuwing vermeldt welke feiten aan de betrokkene ten laste worden gelegd."

Vastgesteld moet worden dat de voorwaarden en modaliteiten voor het opleggen van dergelijke "officiële waarschuwing" opgelegd door een politieambtenaar op geen enkele wijze nader wordt uitgewerkt in het wetsvoorstel of zelfs maar een delegatie aan de Koning wordt verleend voor verdere uitwerking.

Deze "officiële waarschuwing" opgelegd door een politieambtenaar lijkt kennelijk te moeten worden onderscheiden van "de waarschuwing" opgelegd door de sanctionerend ambtenaar en bedoeld is als een alternatief voor de administratieve sanctie voorzien in het ontworpen artikel 12 §3 dat stelt dat "In afwijking van de paragrafen 1 en 2 kan ***in plaats van een sanctie*** een waarschuwing worden

¹⁴ DA230026, randnummer 15.

opgelegd voor zover de betrokkene op het moment van de feiten niet eerder veroordeeld werd tot een sanctie op grond van deze wet" (onderlijning door het COC). Ook de toelichting bij het wetsvoorstel bevat geen enkele commentaar bij deze paragraaf. Het COC leest het wetsvoorstel in die zin dat met het begrip "*waarschuwing*" enkel de waarschuwing wordt bedoeld opgelegd door de sanctionerend ambtenaar en met het begrip "*officiële waarschuwing*" enkel de 'waarschuwing' wordt bedoeld opgelegd door de verbaliserende politieambtenaar. Zo bv. wordt in het ontworpen artikel 19, 2^e lid de waarschuwing bedoeld opgelegd door de sanctionerend ambtenaar als alternatief voor de administratieve sanctie. Mocht deze lezing van het COC niet stroken met de doelstellingen van de stellers van het wetsvoorstel komt het hen toe dat te verduidelijken en duidelijker deze twee vormen van waarschuwing, opgelegd door andere organen, van elkaar te onderscheiden en te regelen (zie ook opmerkingen onder randnummer 13.1).

15.1 Aldus voorziet het wetsvoorstel bijkomend in de bevoegdheid voor de vaststellende politieambtenaar om de overtreder een "*officiële waarschuwing*" te geven voor de inbreuken opgesomd in titel 4 van het wetsvoorstel. De toelichting bij dit artikel vermeldt evenwel dat de politieambtenaar op basis van deze bepaling een officiële waarschuwing kan geven aan personen "*...die nog geen inbreuk hebben gepleegd ...*". De volgende alinea vermeldt dan weer dat het "*de discretionaire bevoegdheid van de politieambtenaar (is) om te oordelen of een overtreding in aanmerking komt voor een waarschuwing*"¹⁵. Tenzij met de woorden " ... die **nog geen inbreuk hebben gepleegd** ..." wordt bedoeld dat de persoon nog niet eerder, in het verleden, mag zijn geverbaliseerd en gesanctioneerd geweest wegens een inbreuk op deze wet (m.a.w. geen 'recidivist' mag zijn) ?

Vermits het corpus van de tekst doorslaggevend is gaat het COC ervan uit dat de officiële waarschuwing van de politieambtenaar enkel mogelijk is bij de daadwerkelijke vaststelling van een inbreuk en voor zover hij niet eerder in het verleden een bewezen en gesanctioneerde inbreuk op deze wet heeft begaan. Het komt de steller van het wetsvoorstel toe duidelijkheid te scheppen en dit in het corpus van de tekst van het wetsvoorstel. Het niet aanwezig zijn van voorgaanden als voorwaarde om een officiële waarschuwing door een politieambtenaar te kunnen geven moet evident in de tekst van het artikel zelf komen en niet (uitsluitend) in een toelichting.

15.2. De contradictie tussen de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting creëert hoe dan ook verwarring m.b.t. de vraag in welke gevallen en onder welke voorwaarden de politieambtenaar nu al dan niet een officiële waarschuwing kan geven. Indien de steller van het wetsvoorstel bedoelt dat deze officiële waarschuwing van de politieambtenaar enkel kan gegeven worden aan personen die nog geen eerdere inbreuken hebben gepleegd, maar wel degelijk (voor de eerste maal) een inbreuk plegen op de bepalingen van dit wetsvoorstel, dient dit, zoals gesteld, duidelijker te worden geformuleerd. Zoals de tekst van het ontworpen artikel 15 thans luidt, kan er immers altijd door de

¹⁵ MvT, p. 11.

politieambtenaar een officiële waarschuwing worden gegeven, ongeacht voorgaande "*officiële waarschuwingen*", "*waarschuwingen*" of andere administratieve sancties.

In elk geval stelt het COC zich ook de vraag hoe deze officiële waarschuwing van de politieambtenaar zich verhoudt tot de (eventueel) effectief opgelegde of op te leggen sancties door de sanctionerende ambtenaar. Kan de sanctionerende ambtenaar, na de officiële waarschuwing gegeven door de politieambtenaar, alsnog (en bijkomend) overgaan tot het opleggen van een effectieve sanctie (of een bijkomende "*waarschuwing*" geven)? Kan er dus een cumul van de "*officiële waarschuwing*" met de "*waarschuwing*" of met een administratieve sanctie zijn? Of is de rechtsmacht van de sanctionerende ambtenaar uitgeput door de beslissing van de verbaliserende politieambtenaar?

Titel 5 van het wetsvoorstel "*Het opleggen van officiële waarschuwingen en effectieve sancties*" en de onderverdeling in de afdelingen lijken, zoals gezegd, de officiële waarschuwing van de politieambtenaar wel degelijk te onderscheiden van de effectieve sancties (en de waarschuwing opgelegd door de sanctionerende ambtenaar) die kunnen opgelegd worden door de sanctionerend ambtenaar. Het COC leidt hieruit af dat de officiële waarschuwing opgelegd door de politieambtenaar alvast geen administratieve sanctie is (zie ook opmerkingen onder randnummer 13.1), wat ook logisch is.

15.3. In de hypothese waarin de steller van het wetsvoorstel een officiële waarschuwing ook beoogt op te leggen wanneer de persoon nog geen inbreuk heeft gepleegd (maar zijn gedrag bv. daartoe aanleiding lijkt te zullen geven), verwijst het COC naar de vragen die reeds werden gesteld in zijn vorig advies (DA230026¹⁶). Zo werd de vraag gesteld of ook een PV (voorzien in artikel 14 van het voorliggend wetsvoorstel) dient te worden opgesteld wanneer er geen inbreuk werd vastgesteld en hoe deze moet geregistreerd worden in de politionele gegevensbanken vermits de WPA daarvoor geen wettelijke basis voorziet en de "*officiële waarschuwing*" ook geen sanctie lijkt te zijn. Het is aan de stellers van het wetsvoorstel om hieromtrent duidelijkheid te scheppen.

15.4. Met betrekking tot de officiële waarschuwing door de politieambtenaar is verder onduidelijk:

- of daarvan een schriftelijk spoor moet worden opgemaakt en zo ja welk (een "*PV van officiële waarschuwing*"?) en in welke politionele gegevensbank(en) deze moeten opgenomen worden (het gaat immers niet om 'een sanctie'); het blijft immers ook een persoonsgegevensverwerking waarbij alle controle- en gegevensbeschermingsrechten door de betrokkene moeten kunnen uitgeoefend worden;
- of er een mededeling van het opleggen van deze officiële waarschuwing door de politieambtenaar en/of van de inhoud van deze waarschuwing zelf moet gebeuren aan een derde partij; bij lezing van het ontworpen artikel 34 wordt de officiële waarschuwing van de politieambtenaar niet overgemaakt

¹⁶ DA230026, randnummer 18.

aan de sanctionerend ambtenaar om te worden opgenomen in het daarin bedoelde bestand (in tegenstelling tot de waarschuwing opgelegd door de sanctionerende ambtenaar; voor dit verschil in behandeling ziet het COC overigens niet meteen een rechtvaardiging, waarbij de vraag is of een "waarschuwing" als alternatief voor de sanctie überhaupt zijn plaats verdient in een 'bestand van **sancties**' ...).

3. Kennisgeving van de beslissing (artikel 21)

16. Het ontworpen artikel 21 van het wetsvoorstel luidt als volgt:

"Wanneer de ambtenaar bedoeld in artikel 16, §1, eerste lid, een administratief domeinverbod of een administratief perimeterverbod oplegt als sanctie, zendt hij de informatie daaromtrent, met het oog op het toezicht op de naleving van de maatregel, onverwijld door naar de politie van zodra de beslissing uitvoerbare kracht heeft."

De toezending van deze beslissingen naar de politie laat hen toe de naleving van een domein- en/of perimeterverbod op te volgen, maar ook een volledig beeld te krijgen van de antecedenten van de overtreder. In tegenstelling tot wat door de stellers in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld, **moet**, (i.p.v. "kan") de politie deze informatie in de ANG opnemen (vastgelegd in artikel 44/5 § 1, 7° WPA waarnaar de stellers terecht verwijzen). Wat betreft de registratie van informatie en persoonsgegevens in de ANG geven de bepalingen met betrekking tot het informatiebeheer immers geen discretionaire bevoegdheid aan de politieambtenaar (om al dan niet tot registratie of vatting over te gaan).

17. De stellers van het wetsvoorstel antwoorden hiermee op de in de eerdere adviezen gestelde vraag van het COC hoe de politie kennis krijgt van de door de sanctionerende ambtenaar opgelegde domeinverboden (en eventuele perimeterverboden). In de memorie van toelichting wordt daarbij toegelicht dat deze informatie in de ANG wordt geregistreerd met het oog op handhaving op grond van artikel "44/5 7°" van de WPA¹⁷. Wetstechnisch en in het belang van een correcte verwijzing worden de stellers van het wetsvoorstel verzocht om de verwijzing naar dit artikel aan te vullen met "§1", met name "artikel 44/5, §1, 7° WPA", wat de door de stellers van het wetsvoorstel beoogde paragraaf van dit artikel lijkt te zijn. Ook in de derde paragraaf van artikel 44/5 wordt immers een "7°" voorzien, maar dit viseert andere categorieën van personen dan bedoeld in het wetsvoorstel.

Het lijkt ook zinvol aan te geven naar welke entiteit juist binnen 'de politie' de opgelegde sanctie moet worden overgemaakt. Naar de politiezone van de woonplaats van de overtreder? Naar de Coördinatie en Steundirectie van de federale politie van de woonplaats van de overtreder? Naar een andere dienst?

¹⁷ MvT, p. 14.

Deze informatie kan door de politie maar bewaard worden gedurende de termijn dat het opgelegde domeinverbod (al dan niet gepaard gaande met een perimeterverbod) effectief loopt en dient daarna te worden gewist. Het verdient aanbeveling dit belangrijke principe van gegevensbeschermingsrecht (cf. artikel 28, 3° en 4° WVG en art. 44/1 §1 WPA) minstens in de toelichting te herhalen.

4. Onmiddellijk inning door een bevoegde politieambtenaar (artikel 25)

18. Artikel 25 van het wetsvoorstel kent de bevoegdheid toe aan de sanctionerend ambtenaar en de officier van gerechtelijke of bestuurlijke politie, om onmiddellijk, en mits het akkoord van de meerderjarige overtreder, een som van 250 euro op te leggen in geval van een vaststelling van overtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel. De steller van het wetsvoorstel beoogt hiermee vlug te kunnen reageren wanneer de overtreder geen woon- of verblijfplaats in België heeft¹⁸.

19. Indien de overtreder instemt met de onmiddellijke inning van deze som kan hem voor dezelfde feiten geen administratieve geldboete meer worden opgelegd (maar het verhindert evenwel niet de afhandeling via het strafrechtelijk traject). Dient deze onmiddellijke inning te worden beschouwd als een 'sanctie' in de zin van het wetsvoorstel, nu de onmiddellijke inning niet in de lijst van sancties lijkt te moeten worden opgenomen (ontworpen artikel 12 *juncto* artikel 34)? Deze vraag is ook relevant in het licht van artikel 44/5 § 3, 2° WPA dat voorziet in de registratie van een administratief gesanctioneerde inbreuk. Het moet daarom voor de politie duidelijk zijn of er al dan niet sprake is van een administratieve 'sanctie' opdat de inbreuk wettig in de ANG moet worden geregistreerd. De stellers van het wetsvoorstel worden ook wat dit aspect betreft verzocht duidelijkheid te verschaffen.

5. Het domeinverbod als beveiligingsmaatregel (artikel 32)

20. Het ontworpen artikel 32, eerste lid bepaalt als volgt:

*"Bij vaststelling van een feit dat een administratieve sanctie oplevert in de zin van de artikelen 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 **kan** de verbaliserende politieambtenaar, officier van gerechtelijke of van bestuurlijke politie, na de overtreder gehoord te hebben, tenzij dit verhoor om veiligheidsredenen niet mogelijk is, beslissen onmiddellijk een domeinverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen. (onderlijning door het COC)*

21. Het wetsvoorstel onderscheidt het 'domeinverbod als beveiligingsmaatregel' zoals bedoeld in het ontworpen artikel, van het 'administratief domeinverbod' en het 'gerechtelijk domeinverbod'. De twee laatsten worden gedefinieerd in artikel 2, 3° en 4° van het wetsvoorstel.

¹⁸ MvT., 16.

Een administratief of gerechtelijk domeinverbod kan enkel worden opgelegd door respectievelijk een sanctionerend ambtenaar of een strafrechter en geldt, naar gelang de aard van het domeinverbod en omstandigheden, voor 3 maanden tot 10 jaar (ontworpen artikelen 12, 13, 28 en 32). Een domeinverbod als beveiligingsmaatregel wordt daarentegen onmiddellijk opgelegd ofwel door een politieambtenaar, ofwel door de procureur des Konings (indien het feit een misdrijf of een als misdrijf gekwalificeerd feit betreft). Deze maatregel is maximum 3 maanden geldig en houdt op indien een administratief of gerechtelijk domeinverbod wordt uitgesproken¹⁹.

Het wetsvoorstel beoogt hiermee te vermijden dat een overtreder verder recreatiedomeinen kan bezoeken in afwachting dat de sanctionerend ambtenaar of de strafrechter een beslissing neemt, wat maanden kan duren. Het domeinverbod als beveiligingsmaatregel dient dus als voorlopige (beveiligings)maatregel.

22. Zoals reeds opgemerkt in een vorig advies²⁰ van het COC, rijst nog steeds de vraag naar de mogelijkheid van samenloop van het domeinverbod opgelegd op grond van dit wetsvoorstel, en het plaatsverbod opgelegd door de burgemeester. In het belang van de rechtszekerheid werd verzocht te verduidelijken dat een domein- en/of perimenterverbod of een domeinverbod als beveiligingsmaatregel opgelegd door een politieambtenaar of het parket niets afdoet aan (de mogelijkheid om ook) het plaatsverbod voorzien in de Nieuwe Gemeentewet op te leggen. Desondanks heeft de steller van het wetsvoorstel hierover nog steeds geen duidelijkheid verschaft. Het domeinverbod is echter wel duidelijk afgebakend tot de recreatiedomeinen die bij Koninklijk besluit worden vastgesteld.

23. Het ontworpen artikel 32 voorziet de bevoegdheid tot het opleggen van een domeinverbod als beveiligingsmaatregel voor een "*politieambtenaar, officier van gerechtelijke of van bestuurlijke politie*". Ook voor het opleggen van een onmiddellijke inning (geldsom) van 250 euro wegens een inbreuk op de artikelen 10 tot en met 16 van het wetsvoorstel, wordt, conform het ontworpen artikel 25, 1^e lid, een officier van gerechtelijke of bestuurlijke politie bevoegd gemaakt.

Het is onduidelijk waarom de stellers van het wetsvoorstel hier, en minstens voor het domeinverbod als beveiligingsmaatregel, ook uitdrukkelijk de officier van gerechtelijke politie bevoegd maakt. De door een politieambtenaar te beslissen beveiligingsmaatregel, die wordt opgelegd in het kader van de bestuurlijke handhaving of handhaving van de openbare orde, is in wezen nochtans een bevoegdheid van een officier van bestuurlijke politie (zoals in de WPA wordt geregeld). Ook hier verwijst het COC naar de opmerking gesteld in het voormeld advies DA230026²¹.

¹⁹ Ontworpen artikel 32 Wetsvoorstel.

²⁰ DA230026, randnummer 21.

²¹ DA230026, randnummer 22.

24. Het 2^e lid van dit ontworpen artikel voorziet vervolgens dat bij vaststelling van een misdrijf of een als misdrijf gekwalificeerd feit deze politieambtenaar onmiddellijk de procureur des Konings hiervan in kennis stelt wanneer hij van oordeel is dat een domeinverbod als beveiligingsmaatregel dient te worden opgelegd. Dat betekent dat **alle** overtredingen en alle wanbedrijven in het strafwetboek en de bijzondere strafwetten, ook degenen die van ver of van dicht in geen enkel verband staan met gedragingen die een domeinverbod zouden rechtvaardigen in aanmerking komen (verkeersinbreuken, milieu-inbreuk, enz. ...). Zoals reeds gesteld in zijn vorig advies²² raadt het COC de stellers van het voorstel aan zich over het toepassingsgebied van het 'gerechtelijk' domeinverbod als maatregel waarvan de politieambtenaar 'de aangever' is te buigen en terug te brengen tot die misdrijven die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met het gelaakte gedrag van de overtreder dat op zijn beurt in relatie staat met zijn of haar aanwezigheid in het recreatiedomein.

6. Handhaving van de oplegde bestuurlijke en gerechtelijke maatregelen

25. Het wetsvoorstel richt een centraal sanctieregister (of bestand) op dat elke beslissing tot het opleggen van een sanctie bevat, ook de waarschuwing (maar dus niet de 'officiële waarschuwing' opgelegd door de politieambtenaar) en het domeinverbod als beveiligingsmaatregel opgelegd door de politie²³. De sanctionerende ambtenaren krijgen hiertoe toegang voor de uitvoering van hun opdrachten. Daarnaast hebben ook de uitbaters en de veiligheidsverantwoordelijken een beperkte toegang tot dit register voor de controle op de ingang van het recreatiedomein.

De politie(ambtenaar) krijgt geen toegang tot dit register maar kan aan zijn kant de naleving van het domeinverbod controleren door de politionele gegevensbanken te raadplegen.

26. De bevoegdheid om een proces-verbaal van de vastgestelde feiten op te maken buiten beschouwing gelaten, voorziet het wetsvoorstel in wezen 4 nieuwe specifieke bevoegdheden voor de politieambtenaar (en dus, het mag herhaald, nieuwe opdrachten en taken, gepaard gaande met bijkomende administratief/politionele handelingen):

- 1) de bevoegde politieambtenaar kan een officiële waarschuwing geven (artikel 15);
- 2) de bevoegde politieambtenaar kan een tijdelijke domein verbod als beveiligingsmaatregel opleggen (artikel 32);
- 3) onder voorwaarden kan een officier van gerechtelijke of bestuurlijke politie de overtreder een som van 250 euro opleggen – onmiddellijke inning (artikel 25);
- 4) de politie staat in voor de handhaving van de opgelegde domein – en perimenterverboden (artikel 21).

²² DA230026, randnummer 23.

²³ Ontworpen artikel 34.

27. De eerste drie bevoegdheden worden door de politieambtenaar opgelegd en zijn minstens als een bestuurlijke politiemaatregel te beschouwen. Welnu, artikel 44/5 § 1, 7° WPA voorziet alleen in de registratie van een bestuurlijke maatregel die door een "*bestuurlijke overheid*" wordt genomen en door de politie moet worden opgevolgd/gehandhaafd. Een politiedienst is evenwel **niet** te beschouwen als een overheid, a fortiori als een 'bestuurlijke overheid'. Het gaat in het bestaande artikel 44/5 §1, 7° WPA dus om een administratieve maatregel (eventueel sanctie) die door, *in casu*, de gemeente (via de sanctionerend ambtenaar) wordt opgelegd. Aldus voorziet artikel 44/5 § 1 WPA niet in een rechtsgrond om minstens de eerste twee voormelde politiemaatregelen in de ANG te registreren. Evenmin voorziet het wetsvoorstel ter zake in een aanpassing van de WPA.

28. Er wordt opgemerkt dat voorgaande opmerkingen alleen in verband staan met de genomen politionele en gerechtelijke 'beslissingen' en niet in verband staan met de vastgestelde inbreuken die in een proces-verbaal worden vastgelegd. De vastgestelde inbreuken (feiten) voorzien in het wetsvoorstel worden in de ANG geregistreerd op basis van artikel 44/5 § 3, 1° en 2° WPA in zoverre het gaat om inbreuken die tevens een strafbaar feit uitmaken (art. 44/5 § 3, 1° WPA), en dus niet een louter administratiefrechtelijk karakter hebben, waardoor de afhandeling via het strafrechtelijk traject mogelijk is, wat de bedoeling lijkt te zijn (zie de artikelen 14, 3^{de} lid, en 26 tot en met 28 van het wetsvoorstel).

29. Indien het de bedoeling van de stellers van het wetsvoorstel is dat ook een door de strafrechter opgelegd gerechtelijk domeinverbod, eventueel gekoppeld aan een periméterverbod, door de politie moet worden gecontroleerd, moet worden opgemerkt dat artikel 34 van het wetsvoorstel niet voorziet in de kennisgeving ervan aan de politie.

29.1 In dat verband wordt het nog volgende opgemerkt. Wanneer de betrokkene wordt veroordeeld voor een misdrijf in het kader van zijn bezoek aan een recreatiedomein, kan de rechter daarbij een gerechtelijk domeinverbod, al dan niet gekoppeld aan een periméterverbod, van de duur van 3 maanden tot 10 jaar opleggen (ontworpen artikel 28). Wat betreft de veroordeling voorziet artikel 44/5 § 3, 1° de registratie van deze veroordeling in de ANG.

29.2. Wat daarentegen het handhaven van het gerechtelijk domeinverbod (en het periméterverbod) betreft, lijkt er geen expliciete registratiegrond in de WPA voorzien, tenzij het toezicht op deze gerechtelijke sanctie ook zou kunnen begrepen worden als vallende onder de toepassing van artikel 44/5 § 3, 6° WPA. Deze bepaling voorziet immers in de verwerking van gegevens "*met betrekking tot de strafuitvoering en de strafuitvoeringsmodaliteiten*". In het licht van de vereiste van voorzienbaarheid, een aspect van het wettigheidsbeginsel, worden de stellers van het wetsvoorstel verzocht om te onderzoeken of, bijvoorbeeld, artikel 44/5 § 3 WPA ter zake dient te worden geamendeerd door, bijvoorbeeld, artikel 44/5 § 3, 6° aan te vullen met de gerechtelijk sancties bedoeld in het wetsvoorstel. In deze hypohese zou het geadviseerd voormeld 6° als volgt kunnen luiden:

“*de gegevens met betrekking tot de strafuitvoering en de strafuitvoeringsmodaliteit **en de gegevens met betrekking tot gerechtelijke domeinverbod bedoeld in artikel 28 van de wet van (...)*** (het wetsvoorstel)

Aldus worden de stellers van het wetsvoorstel verzocht de nodige duidelijkheid te brengen en, in voorkomend geval, ter zake een concreet wettelijke initiatief van de WPA in het wetsvoorstel in overweging te willen nemen. In voorkomend geval zullen door de politieministers ook de niet openbaar gemaakte Fiche C02 van de openbaar gemaakte gemeenschappelijk richtlijn MFO 3 van 14 juni 2002 betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie (BS 18 juni 2002) ter zake moeten aanpassen.

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 20 december 2024.

Voor het Controleorgaan,
De Voorzitter *a.i.*,
Frank SCHUERMANS (GET)